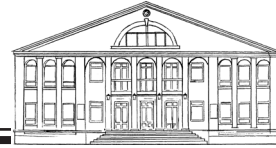


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, 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
26 квітня 2023 р., протокол № 9

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, 2023. –
№ 2. – 458 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: А. О. Марєєва
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 10.04.2023.
Підписано до друку 27.04.2023.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0723/450.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>V. V. Slipeniuk</i> DETERMINATION OF SCOPE AND QUALITY OF INTERPRETATION AND TRANSLATION IN THE COURSE OF JUDICIAL PROCEEDINGS IN THE JUDGMENTS OF THE ECHR.....	8
---	---

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>О. Б. Вінюкова</i> СУЧАСНІ ВИКЛИКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ СОРТІВ РОСЛИН В УКРАЇНІ.....	19
<i>О. Ю. Черняк, М. В. Музика</i> ДОГОВІР ТАЙМШЕРУ В КОНТЕКСТІ РЕКОДИФІКАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	25

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>А. А. Моца, Н. А. Горбова, Р. С. Шелудяков</i> ОСОБЛИВОСТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	31
<i>В. Ю. Цьомра</i> ОБМЕЖЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ (ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ).....	38

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>Г. М. Зайкіна</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ.....	46
<i>В. В. Масалітін</i> ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	50
<i>А. Я. Палюх, Д. С. Коломієць, О. М. Шишова</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	56
<i>С. С. Соха</i> ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	63
<i>А. М. Соцька</i> КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ.....	70
<i>Р. С. Титикало</i> ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ.....	76

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Аніщенко</i> ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇЇ ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ.....	82
<i>О. В. Баб'як</i> ЧИННИКИ ТА ОЗНАКИ ПОСИЛЕННЯ СПІВПРАЦІ ВООЗ З НАЦІОНАЛЬНИМИ УРЯДАМИ.....	89
<i>В. В. Галанець</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ.....	96
<i>Т. Я. Грень</i> СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНА СТАБІЛЬНІСТЬ ЯК ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	103

<i>О. О. Даниляк</i> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ УРЯДОМ І ПАРЛАМЕНТОМ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В КОНТЕКСТІ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС.....	109
<i>Д. М. Заболотенко</i> РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ	115
<i>В. В. Звірич</i> ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ РЕЙТИНГОВОЇ ОЦІНКИ	124
<i>С. О. Кравченко</i> ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЛОБІЗМУ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	129
<i>С. В. Мирославський, О. В. Касяненко</i> ЮРИДИЧНІ РИЗИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АУДИТОРСЬКОЇ ФІРМИ.....	138
<i>В. В. Щурін</i> СПІВРОБІТНИЦТВО З МИТНИМ СОЮЗОМ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ВНУТРІШНЄ УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	145

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>О. А. Кавилін</i> РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	152
<i>Н. О. Максименцева, М. Г. Максименцев</i> ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ.....	161

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>Ю. П. Бондарчук, М. Г. Єщенко, С. В. Бондарчук</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ДІТЕЙ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ПРИКЛАДІ НОВОУКРАЇНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	168
<i>Я. В. Качан, А. В. Іванов</i> ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ У РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	175
<i>Н. О. Серьогіна</i> ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	181
<i>І. Г. Юник</i> РЕАЛІЗАЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ.....	187

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<i>О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Юник</i> ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА.....	196
---	------------

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

<i>Д. А. Кобильнік</i> ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕРАХУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	207
<i>О. П. Бондарчук</i> СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	215
<i>О. В. Гладій</i> ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	221
<i>Є. В. Жадан</i> СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	225
<i>Д. М. Тичина</i> ДЕТЕРМІНАНТИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДОМАШНІМ НАСИЛЬСТВОМ.....	229

<i>К. З. Пирцхалава</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯМ ТОРГОВЕЛЬНИХ МАРОК У ДОМЕННИХ ІМЕНАХ.....	237
<i>Г. І. Черненко</i> ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СТОРІН ЗА ДОГОВОРОМ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ ЗА «ЗЕЛЕНИМ» ТАРИФОМ ПРИВАТНИМ ДОМОГОСПОДАРСТВОМ.....	244
<i>О. В. Щербанюк, В. А. Вдовічен</i> ТЕОРІЯ НОРМ Р. АЛЕКСІ І РЕЛЯЦІЙНА ТЕХНІКА: ПОНЯТТЯ І ОПОСЕРЕДКУВАННЯ.....	250
<i>О. І. Гуміров</i> ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАНЬ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	258
<i>А. Ю. Ковальчук, Б. В. Чернявська</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЕЛЕКТРОННИХ ДАНИХ У ГОСПОДАРСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ.....	266
<i>Р. В. Шевчук</i> ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	273
<i>М. Д. Ждан</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ПРОТИ ТРУДОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН.....	282
<i>О. П. Федотов, Н. О. Коваль</i> ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ СУДНОПЛАВСТВА: ДОСВІД УКРАЇНИ.....	290
<i>О. Л. Соколенко</i> ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	296
<i>І. В. Патерило</i> ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНСЬКІЙ ВИЩІЙ ОСВІТІ.....	301
<i>І. Є. Підберезних, О. С. Яра</i> ПРИНЦИПИ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ В УКРАЇНІ.....	308
<i>І. А. Косач, В. Г. Маргасова, О. М. Руденко</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР.....	313
<i>Я. Ю. Коцюпля</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТА РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ.....	319
<i>В. І. Юнгер</i> РОЗВИТОК СТРАТЕГІЧНИХ ПОЛОЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	325
<i>О. А. Музика-Стефанчук</i> ДО ПИТАННЯ ПРО МИТНІ ПРОЦЕДУРИ (ПОРІВНЯННЯ ПОЛОЖЕНЬ МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ЗАКОНОДАВСТВА ЄС).....	334
<i>Т. В. Лоза</i> КЛАСИФІКАЦІЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....	339
<i>Т. С. Яровой, Г. В. Кириченко</i> КЛАСИФІКАЦІЯ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	348
<i>Т. А. Воляннюк</i> ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І КУЛЬТУРА ЯК ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ОБРАЗУ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	353
<i>О. В. Павлюк</i> ІНОЗЕМНІ СУБ'ЄКТИ ЯК ВЛАСНИКИ ЗЕМЕЛЬ ТРАНСПОРТУ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	359
<i>В. Г. Горник, М. З. Масик-Бесова, О. Л. Євмешкіна</i> ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	366
<i>О. О. Козлов</i> ДО ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	372
<i>О. В. Марцеляк</i> ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА У СУЧАСНОМУ ВИБОРЧОМУ ПРАВІ.....	377
<i>О. В. Дмитрик, А. М. Ісаєв</i> ПРИМУСОВЕ ВИЛУЧЕННЯ ГРОШЕЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	387
<i>Д. А. Стрижеус</i> СУДОВИЙ ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ.....	394
<i>Н. П. Христинченко, І. Л. Бородін</i> ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ТА АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ ПРАВОВИХ СІМЕЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА США.....	399
<i>О. В. Дручек, Р. В. Зварич, М. М. Новікова</i> РОМАНО-ГЕРМАНСЬКА ТА АНГЛОСАКСОНСЬКА ПРАВОВІ СИСТЕМИ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ.....	405
<i>Е. А. Мамедова</i> МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	415
<i>Н. В. Аніщук, О. В. Горяга</i> ВПРОВАДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ В ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.....	424
<i>В. І. Пулей</i> ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЗА НАСЛІДКАМИ РОЗГЛЯДУ КОНСТИТУЦІЙНИХ СКАРГ.....	429
<i>Т. М. Олексіюк</i> РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	43
<i>В. М. Яцишин</i> ПРИНЦИПИ ДОКУМЕНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....	447
<i>Н. М. Павлюк</i> ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ.....	453

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

<i>Slipeniuk V.</i> DETERMINATION OF SCOPE AND QUALITY OF INTERPRETATION AND TRANSLATION IN THE COURSE OF JUDICIAL PROCEEDINGS IN THE JUDGMENTS OF THE ECHR.....	8
---	----------

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

<i>Vinyukova O.</i> CURRENT CHALLENGES OF REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF REGISTRATION OF PLANT VARIETIES IN UKRAINE.....	19
<i>Cherniak O., Muzyka M.</i> THE TIMESHARE CONTRACT IN THE CONTEXT OF THE RECODIFICATION OF THE CIVIL LEGISLATION OF UKRAINE.....	25

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

<i>Motsa A., Horbova N., Sheludiakov R.</i> PECULIARITIES OF ECONOMIC AND LEGAL REGULATION OF ENTERPRISES DURING MARTIAL LAW.....	31
<i>Tsomra V.</i> LIMITATION OF LEGAL PERSONALITY OF LEGAL ENTITIES (THEORETICAL AND APPLIED ASPECT).....	38

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

<i>Zaikina H.</i> LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF INFRASTRUCTURE OF UKRAINE IN THE FIELD OF PUBLIC RAIL TRANSPORT MANAGEMENT.....	46
<i>Masalitin V.</i> CHARACTERISTICS OF THE ELEMENTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CITIZENS OF UKRAINE.....	50
<i>Palyukh A., Kolomiets D., Shyshova O.</i> IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF PREVENTION AND COUNTERACTION OF CORRUPTION IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES.....	56
<i>Sokha S.</i> THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF THE LEGAL REGULATION OF THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE.....	63
<i>Sotska A.</i> CONTROL AND SUPERVISION AS MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF GUARDIANSHIP AND CARE OF ADULTS.....	70
<i>Tytykalo R.</i> ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF INTERNAL DISPLACEMENT	76

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Anishchenko M.</i> THE CONCEPT OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF HEALTHCARE AND ITS MAIN TARGETS	82
<i>Babiak O.</i> FACTORS AND SIGNS OF STRENGTHENING WHO COOPERATION WITH NATIONAL GOVERNMENTS..	89
<i>Halanets V.</i> IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE: HISTORICAL ASPECT.....	96
<i>Gren T.</i> SOCIO-POLITICAL STABILITY AS A GUARANTEE OF EFFECTIVE SOCIAL PROTECTION POLICY.....	103
<i>Danyliak O.</i> SOME ISSUES OF COMPLIANCE BY THE GOVERNMENT AND PARLIAMENT WITH THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S ACCESSION TO THE EU.....	109
<i>Zabolotenko D.</i> DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE SYSTEM OF ELECTRONIC INTERACTION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND THE PUBLIC.....	115

<i>Zvirych V.</i> TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF HEALTHCARE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL RATING ASSESSMENT.....	124
<i>Kravchenko S.</i> PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF LOBBYISM AS A PART OF CORRUPTION PREVENTION SYSTEM IN UKRAINE.....	129
<i>Myroslavskiy S., Kasianenko O.</i> LEGAL RISKS THROUGH THE PRISM OF STATE ADMINISTRATION AND QUALITY MANAGEMENT OF AN AUDIT FIRM.....	138
<i>Shchurin V.</i> COOPERATION WITH THE CUSTOMS UNION AND ITS INFLUENCE ON THE INTERNAL ADMINISTRATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS OF THE EUROPEAN UNION.....	145

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Kavylin O.</i> DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: DOMESTIC PRACTICE AND FOREIGN EXPERIENCE.....	152
<i>Maksimentseva N., Maksimentsev M.</i> FORMS OF CONTROL OVER THE OBSERVANCE OF LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THE EXPERIENCE OF FRANCE.....	161

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

<i>Bondarchuk Yu., Yeshchenko M., Bondarchuk S.</i> MODERN IMPLEMENTATION OF THE RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS.....	168
<i>Kachan Ya., Ivanov A.</i> PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....	175
<i>Serohina N.</i> EMPLOYMENT OF THE POPULATION UNDER MARTIAL LAW AS AN INTEGRAL COMPONENT OF ENSURING NATIONAL SECURITY.....	181
<i>Yunyk I.</i> IMPLEMENTATION OF CURRENT STATE SOCIAL POLICY IN UKRAINE: MAIN PROBLEMS AND STRATEGIC PRIORITIES.....	187

PUBLIC SERVICE

<i>Lazor O., Lazor O., Yunyk I.</i> STATE PERSONNEL POLICY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS.....	196
--	------------

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Kobylnik D.</i> DISTINCTIVE FEATURES OF INTERBUDGETARY TRANSFERS' ENUMERATION UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW IN UKRAINE.....	207
<i>Bondarchuk O.</i> SOCIAL DIALOGUE AS A PRINCIPLE OF BUILDING ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS.....	215
<i>Hladii O.</i> THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL RELATIONS.....	221
<i>Zhadan Ye.</i> REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY: CURRENT STATE AND PRESENT CHALLENGES.....	225
<i>Tychyna D.</i> DETERMINANTS INFLUENCING COMMITMENT OF CRIMINAL OFFENSES RELATED TO DOMESTIC VIOLENCE.....	229
<i>Pyrtskhalava K.</i> CURRENT ISSUES OF ILLEGAL USE OF TRADEMARKS IN DOMAIN NAMES.....	237
<i>Chernenko H.</i> RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE PARTIES TO THE AGREEMENT ON FEED-IN-TARIFF ELECTRICITY PURCHASE AND SALE BY A PRIVATE HOUSEHOLD.....	244
<i>Shcherbanyuk O., Vdovishen V.</i> R. ALEXY'S THEORY OF NORMS AND RELATIONAL TECHNIQUE: CONCEPT AND MEDIATING FUNCTIONS.....	250
<i>Gumirov O.</i> THE RIGHT TO FREEDOM OF ASSOCIATION IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	258

<i>Kovalchuk A., Cherniavska B.</i> ENSURING THE SECURITY OF ELECTRONIC DATA IN ECONOMIC LITIGATION: LEGAL AND ORGANIZATIONAL PROBLEMS.....	266
<i>Shevchuk R.</i> IMPROVING THE QUALITY OF MEDICAL SERVICES IN EUROPEAN COUNTRIES THROUGH THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISM.....	273
<i>Zhdan M.</i> ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL MEASURES TO PREVENT CRIMINAL OFFENSES AGAINST LABOR RIGHTS OF CITIZENS.....	282
<i>Fedotov O., Koval N.</i> PROGRAMME REGULATION OF ECOLOGIZATION OF SHIPPING: EXPERIENCE OF UKRAINE.....	290
<i>Sokolenko O.</i> FUNDAMENTALS OF STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE.....	296
<i>Paterylo I.</i> LEGISLATIVE INITIATIVES TO COMBAT CORRUPTION IN UKRAINIAN HIGHER EDUCATION.....	301
<i>Pidbereznykh I., Yara O.</i> PRINCIPLES OF ACADEMIC INTEGRITY IN UKRAINE.....	308
<i>Kosach, I., Margasova V., Rudenko O.</i> PUBLIC MANAGEMENT OF NATIONAL SECURITY: THE REGIONAL DIMENSION.....	313
<i>Konoplia Y.</i> FOREIGN EXPERIENCE OF GOVERNMENT REGULATION AND CONTROL IN THE FIELD OF THE USE OF THE LANDED RESOURCES AND MARKET APPEAL OF LANDS.....	319
<i>Yunger V.</i> DEVELOPMENT OF STRATEGIC PROVISIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE HEALTH CARE SYSTEM.....	325
<i>Muzyka-Stefanchuk O.</i> ON THE ISSUE OF CUSTOMS PROCEDURES (COMPARING PROVISIONS OF THE CUSTOMS CODE OF UKRAINE AND EU LEGISLATION).....	334
<i>Loza T.</i> CLASSIFICATION OF FORENSIC EXAMINATIONS IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	339
<i>Yarovoi T., Kyrychenko G.</i> CLASSIFICATION OF CRISIS SITUATIONS IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITIES OF THE SECURITY FORCES OF UKRAINE AND THEIR MAINTENANCE SUPPORT: THE STATE-ADMINISTRATIVE ASPECT.....	348
<i>Volyanuk T.</i> POLITICAL CONSCIOUSNESS AND CULTURE AS THE FACTORS OF THE MODERN UKRAINIAN STATE IMAGE FORMATION.....	353
<i>Pavliuk O.</i> FOREIGN ENTITIES AS OWNERS OF TRANSPORT LANDS: PECULIARITIES OF LEGISLATIVE REGULATION.....	359
<i>Hornyk V., Masyk-Besova M., Yevmeshkina O.</i> PROBLEMATIC ASPECTS OF LOBBYING IN THE STATE ADMINISTRATION SYSTEM.....	366
<i>Kozlov O.</i> ON THE ISSUE OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE IMPLEMENTATION OF GUARANTEES OF ADVOCATE ACTIVITY.....	372
<i>Martseliak O.</i> GENDER POLICY IN MODERN ELECTORAL LAW.....	377
<i>Dmytryk O., Isaev A.</i> FORCED WITHDRAWAL OF MONEY UNDER THE CONDITIONS OF MALITAL STATE	387
<i>Stryzheus D.</i> JUDICIAL PROTECTION OF CIVIL RIGHTS: ISSUES OF THEORY.....	394
<i>Khrystynchenko N., Borodin I.</i> PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEMS OF THE ROMANO GERMANIC AND ANGLO-SAXON LEGAL FAMILIES: A COMPARATIVE ANALYSIS AS EXEMPLIFIED BY UKRAINE AND THE USA.....	399
<i>Druchek O., Zvarych R., Novikova M.</i> ROMANO-GERMANIC AND ANGLO-SAXON LEGAL SYSTEMS: HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION AND MAIN CHARACTERISTICS.....	405
<i>Mamedova E.</i> THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE LAW SUPPORT FOR CYBERSECURITY OF THE PATROL POLICE IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT.....	415
<i>Anishchuk N., Horiaha O.</i> IMPLEMENTATION OF THE GENDER APPROACH IN THE HISTORY OF THE STATE AND LAW.....	424
<i>Pulei V.</i> PROBLEMS OF ENSURING THE IMPLEMENTATION OF DECISIONS AS A RESULT OF CONSIDERATION OF CONSTITUTIONAL COMPLAINTS.....	429
<i>Oleksiyuk T.</i> DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN UKRAINE: INTERNATIONAL STANDARDS AND PROSPECTS.....	439
<i>Yatsyshyn V.</i> PRINCIPLES OF DOCUMENTATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES BY THE POLICE OFFICER IN THE FIELD OF ENSURING ROAD TRAFFIC SAFETY.....	447
<i>Pavliuk N.</i> ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS.....	453

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

UDC 342.725

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.1>

V. V. Slipeniuk

Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department
of State Studies, Law and European Integration
Odessa Polytechnic National University

DETERMINATION OF SCOPE AND QUALITY OF INTERPRETATION AND TRANSLATION IN THE COURSE OF JUDICIAL PROCEEDINGS IN THE JUDGMENTS OF THE ECHR

This article describes the author's investigation of the scope and quality of interpretation and translation in the course of judicial proceedings in the judgements of the European Court of Human Rights. This article includes interpretation provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which are aimed at protection of the person's constitutional right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends. In addition, the author has analyzed judgements of the ECHR, which were made in order to ensure statutory parity of languages.

A number of recommendations were developed in accordance with the results of this investigation in order to determine relevant scope of translation and proper quality of translation. It was established that only oral translation (that is, interpretation) can be considered as sufficient scope of interpretation and translation in the course of judicial proceedings on the condition that such interpretation will be sufficient in order to: understand accusation; ensure subsequent legal protection; as well as have possibilities for presentation of own version of events with the help of the relevant interpreter. In this case, written translations of the procedural or other official documents, which were prepared in the course of judicial proceedings, are not necessary. It was established that in order to state that interpretation is the interpretation of low quality, it is necessary to provide proofs of the unsatisfactory interpretation immediately in the course of judicial proceedings. In addition, the author has established that paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention is more connected with interrelations between judge and the person, who/which is accused in commission of a criminal offense, yet nevertheless the court must supervise on quality of interpretation of judicial proceedings.

In addition, in accordance with the results of this investigation the author has revealed unsatisfactory features of the Ukrainian legislation (in respect of assurance of the scope and quality of interpretation and translation in the course of judicial proceedings) and determined areas of improvement of the Ukrainian legislation.

Key words: *scope of translation, quality of translation, judicial proceeding, practice of the ECHR, the person's right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends.*

Formulation of the problem. From the very beginning of discussion on the human rights, principle of equality is the cornerstone for all essential institutions of this sphere of science. During many years, lead-

ing scientists, legal practitioners, politicians, and diplomatic officials make efforts for assurance of this principle through establishment of the grounds, which ensure that discrimination will be impossible. It is worth

to pay attention to the grounds of «the statutory parity of languages», which are aimed at protection of the language of the natural person, because of this language (by its very nature) is not only the method for understanding the world around us, but the method for communications and group identification as well.

Discrimination in accordance with the language principle makes it impossible to ensure free communication of the person both in private and in public spheres. Therefore, such discrimination restricts other rights, freedoms, and obligations of the person. For the most part, such discrimination is obvious in the course of legal proceedings, because of its participants often are the persons, who do not comprehend the language of judicial proceedings, and, therefore, they have no any possibilities to exercise their procedural rights and obligations to the full extent.

Understanding importance of utilization of the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) not only in order to ensure participation of a person in the public life, but in order to ensure fairness of the judicial proceedings as well, various states declare principle of the statutory parity of languages at the national and international levels. In addition, states validate the person's right to use of services of the relevant interpreter.

However, such resolutions and recommendations are not always implemented in due manner. There are examples in the judicial practice, which are connected with the improper assurance of quality and complete translation in the course of judicial proceedings. These facts violate principle of equality of participants of judicial proceedings. In order to develop recommendations in respect of establishment of the relevant scope and proper quality of interpretation in the course of judicial proceedings, it is very important to perform analysis of the judicial practice of the European Court of Human Rights (hereinafter to be referred to as the ECHR).

Analysis of recent research and publications. Essential contribution in research of particular aspects determination of scope and quality of interpretation and translation

in the course of judicial proceedings in the judgments of the ECHR in particular has been made I. A. Berezhna, I. D. Ivanyuk, T. M. Kuzyk, O. P. Kuchynska, M. I. Leonenko, O. V. Markhevki, B. V. Pchelina, R. M. Savchuk, H. P. Sarkisyants, A. Z. Magpies, T. V. Stepanova and others.

The purpose of this investigation is as follows: to analyze judgements of the ECHR, as well as to develop (on the basis of these judgements) recommendations in respect of the relevant scope of translation and proper quality of interpretation and translation in the course of judicial proceedings in order to ensure the person's constitutional right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends.

Presentation of the main research material. The day of November 04, 1950, is a very significant day in the world history, because of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter to be referred to as the Convention) was opened for signing on this day. This Convention is the international contract, which is the basis for legal regulation in the sphere of the human rights, freedoms, legally protected interests, and needs at the international level. Provisions of this Convention cover all spheres of life of society and are the essence of this life. The judicial proceedings are also covered by these provisions, because of norms of this international contract determine relevant legal standards and validate basic rights of participants of judicial proceedings.

In the context of this investigation, it is worth to pay attention to the provisions, which are aimed at protection of the person's constitutional right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends. For example, paragraphs «a» and «f» of section 3 of Article 6 of the Convention determine that each person, who is accused in the criminal wrongful act, shall have the right to be immediately provided with the detailed information in the language, which this person comprehends, on the nature and reasons of the accusation, which was brought against this person. In addition, such person shall have the right to obtain free assistance from the part of the relevant interpreter in the situations, where

such person is not capable to understand language of the relevant judicial proceedings [13].

However, provisions of this international contract in respect of assurance of the above-mentioned right cover not only criminal judicial proceedings. Article 14 of the Convention prohibits existence of any preferences or restrictions in respect of the language principle, which is connected with any sphere of the public life. Taking into account the above-mentioned statement, use of services of the relevant interpreter in the context of assurance of the person's constitutional right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends covers all kinds of judicial proceedings [13].

The European Court of Human Rights must ensure application of relevant interpretations and methods of implementation of the Convention, which are connected with the inter-state affairs and with claims of certain persons. It is this authoritative judicial body, which has approved the judgements, which make it possible to determine the criteria in respect of the relevant scope and proper quality of interpretation in the course of judicial proceedings in order to ensure the person's constitutional right of a person to use a mother tongue or the language that the person comprehends.

The Judgment of the ECHR in the case of «Luedicke, Belkacem, and Koc» dated November 28, 1978 [6], was one of the first of judicial judgements, which was connected with assurance of the statutory parity of languages. As it follows from this judgement, Luedicke (citizen of the Great Britain), Belkacem (citizen of Algeria), and Koc (citizen of Turkey) during the period, when they have been stayed within the territory of the Federal Republic of Germany, have committed criminal offenses of various degrees of gravity approximately during the same period of time.

However, despite of available differences in criminal cases of these persons, in accordance with the results of the judicial examination each of these persons has submitted his own application to the European Commission on Human Rights (hereinafter to be referred to as the Commission).

All these applications included statements on violations of paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention in respect of these persons. In order to substantiate their positions, Luedicke, Belkacem, and Koc have been stated that despite of the fact that these persons did not know the language of judicial proceedings in the necessary degree, the German judicial authorities have compelled them to reimburse expenses for the interpreter. In addition, Luedicke, Belkacem, and Koc have considered that they have suffered from discrimination in the context of Article 14 of the Convention because they were in the less favourable position as compared with their German opponents.

In the course of examination of this case essentially, the ECHR has solved the problem in respect of free interpretation and translation in the course of judicial proceedings, as well as in respect of discrimination in accordance with the language principle. In addition, the ECHR has presented its interpretation in respect of the problem of the scope of translation. Particularly, it was established that the right to have free legal assistance of the interpreter envisages not only oral presentations in the courtroom in the course of the judicial examination, but written materials as well. Therefore, each person, who is accused in commission of a criminal wrongful act and who is not capable to understand the language of the relevant judicial proceedings or who does not speak in the language of the relevant judicial proceedings, shall have the right to use free legal assistance of the interpreter. This assistance envisages both written translations and interpretation in respect of all documents or applications, which are considered in the course of judicial proceedings against the person and which are necessary for realization of the right to fair judicial proceedings and trial [6].

Later on, position of the ECHR in respect of interpretation of the scope of interpretation and translation in the course of judicial proceedings was amended to a small extent as it can be seen from the judgement «Kamasinski v. Austria» dated November 19, 1989 [5]. In this judicial judgement, it was established that a citizen of the USA during certain period after his arrival

to Austria was accounted to be guilty and then he was convicted of fraudulent practices. When Kamasinski has tried all national procedures for legal protection of his rights, Kamasinski has submitted application to the Commission. In his application Kamasinski has stated that there were many violations of the rights, which are determined by the Convention, particularly, the rights, which are guaranteed to him in accordance with Articles 6 and 14 of this international contract.

It is necessary to pay special attention in the context of this investigation to the following violations, which were described by Kamasinski: claims in respect of absence of written translations of official documents at various stages of the legal procedure, including absence of written translation of the relevant indictment. In this connection, the ECHR from the very beginning has approved the Judgment in the case of «Luedicke, Belkacem, and Koc against the FRG» dated November 28, 1978. Then, the ECHR has stated that paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention does not require performance of written translations of all procedural documents, which were made in the course of judicial proceedings. Assistance of the interpreter must only ensure that the accused person will understand the case against him/her, as well as that this assistance will help to ensure legal protection, particularly, due to the fact that the accused person will have possibilities for presentation of his/her own version of events with the help of the relevant interpreter.

In addition, the ECHR has stated that indictment shall have the major role in the course of performance of a criminal process, because of in the moment of service of the indictment to the accused person, this person shall obtain official written information on all accusations, which were brought against him/her. Therefore, the person, who is not capable to understand the language of judicial proceedings, can be in the unfavourable position in the situations, where there will be no written translation of indictment into the mother tongue of this person (or into another language, which this person is capable to understand) [5]. This same

position was also presented in other judgments, particularly in the Judgment in the case of «Protopapa v. Turkey» dated February 24, 2009 [7].

At the same time, the ECHR contradicts violation of paragraph «a» of section 3 of Article 6 of the Convention in this case on the basis of proofs of absence of the relevant information on the nature and reason of accusation as the result of interpretation of oral explanations. Therefore, the ECHR states that absence of the written translation of the relevant indictment did not prevented for Kamasinski any obstacles in order to perform legal protection and this fact did not violated fairness of the judicial examination [5]. Later on, ECHR has made the same conclusion in the course of approval of the Judgment in the case of «Gunger v. Germany» dated May 17, 2001 [2].

Judgment of the ECHR in the case of «Husain v. Italy» dated February 24, 2005 [4], includes more detailed and complete interpretation of the scope of translation in the course of judicial proceedings. This Judgment of the ECHR includes the statement that the claimer, Mr. Husain, is the citizen of Yemen (who was sentenced in Italy for imprisonment for the term of his natural life – in his absentia) for the armed attack on the passenger cruise liner.

In the course of the extradition procedure, the claimer has obtained the judicial document, which was translated into the Italian language and which contained general information in respect of his conviction. At the same time, despite of the fact that this document was interpreted in the oral form into the Arabic language, the claimer has been stated that he had no possibility to pay his attention to the words of the interpreter or understand essence of these words due to his stress state and medical condition, which were caused by unexpected transportation of him to Italy from a foreign prison. In this situation, no written translation was provided to him in later periods.

Having considered this claim, the ECHR has presented its preliminary approval with the conclusions, which were stated in the Judgments in the case of «Luedicke, Belkacem, and Koc against the FRG» [6] and in the case of «Kamasinski v. Austria»

[5]. Later on, the ECHR has presented its more detailed interpretation in respect of scope of translation. Particularly, it was established that provisions of paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention do not include requirements in respect of provision the accused person with written translations of any official documents. In addition, the above-mentioned norm includes only statements on oral translations (that is, interpretation). Therefore, provision of the linguistic legal assistance to the accused person only in oral form (on the condition that such assistance will be sufficient in order to ensure understanding of the relevant accusation, ensure subsequent legal protection and possibility to present own version) is in complete compliance with the requirements of the Convention [4]. Later on, the ECHR has made the same conclusions, particularly it has approved judgements in the case of «Hermi v. Italy» dated October 10, 2006 [3], as well as in the case of «Protopapa v. Turkey» dated February 24, 2009 [7].

The above-mentioned judgements of the ECHR in respect of determination of the scope of translation are very important for the domestic judicial practice and they were duly represented in the Ukrainian legislation.

For example, norms of Article 10 of the Commercial Procedural Code of Ukraine (hereinafter to be referred to as the CPC of Ukraine) [10], provisions of Article 15 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter to be referred to as the CAP of Ukraine) [11], and provisions of Article 9 of the Code of Civil Procedure of Ukraine (hereinafter to be referred to as the CCP of Ukraine) [16] have established that the participants of judicial proceedings, who do not know the officially recognized language or know this language insufficiently, shall have the right to make declarations, provide explanations, speak in the court, and present petitions in their mother tongue (or in another language, which they are capable to understand) on the condition of using services of the relevant interpreter in accordance with the procedure, which is validated by the above-mentioned procedural documents.

Analysis of the above-mentioned norms makes it possible to make the conclusion

that utilization of services of the relevant interpreter in the course of commercial, administrative, and civil judicial proceedings is exclusively aimed at assurance of possibilities of the person to take part in discussion in respect of circumstances of the case. At the same time, there are no indications, which would state that the person must understand essence of the claims under the lawsuit, which were formulated against him/her, as well as understand written translations of the «key» documents in the case. This fact is the evidence of partial lack of correspondence between the Ukrainian legislation and judicial practice of the ECHR in respect of the scope of translation. Therefore, this problem must be solved and corrected.

The Criminal Procedural Code of Ukraine (hereinafter to be referred to as the CPC of Ukraine) includes more detailed conclusions of the ECHR in respect of determination of the scope of translation. Sections 2 and 3 of Article 29 of this normative legal act validate the person's right to be provided with information on suspicion against him/her provided that this information must be presented in the language, which the person is capable to understand as the essence of suspicion in commission of a criminal offense. In addition, it is envisaged that the person shall have the right to give evidences, present petitions, submit claims, speak in the court in the mother tongue (or in another language, which the person is capable to understand) and use services of the relevant interpreter if it is necessary [14].

Analysis of the above-mentioned norms makes it possible to make the conclusion that legal assistance of the interpreter in the course of criminal judicial proceedings is exclusively aimed at assurance of understanding the circumstances of the case against the person and at promotion of legal protection. Such position of legislation is in full correspondence with conclusions of the ECHR, which were made in accordance with the results of examination of the cases, which were analyzed above.

At the same time, section 4 of Article 29 of the CPC of Ukraine validates somewhat more detailed guarantees for realization of

the person's constitutional right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings (in the context of the scope of translation). Particularly, it was established that the final judgements of the court in the course of judicial examination (essentially) should be provided to the relevant person as translation into its mother tongue (or into another language, which the person is capable to understand). Translation of other procedural documents of criminal judicial proceedings shall be only made in accordance with relevant motion of the person or motion of his/her representative [14]. Instead of this, the ECHR considers that it is sufficient to ensure only oral translation/interpretation of the «key judgements» and states that there is no necessity to provide translations of other documents, if the person understands essence of the accusations, which were brought against him/her.

It is worth to note that these norms of the CPC of Ukraine are more favourable for realization of the person's constitutional right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings, as compared with the conclusions, which were presented by the ECHR. However, provisions of the CPC of Ukraine can be used as the basis for abusive acts from the various parties in order to violate principle of due periods of the relevant judicial proceedings. Therefore, we think that the court in each specific case must thoroughly assess necessity of satisfaction of petitions on provision of written translations of «secondary and subsidiary» documents taking into account importance of such subsidiary documents in order to ensure that the person will understand essence of the accusation, to ensure his/her legal protection, as well as observe the principle of due periods.

At the same time, it is worth to note that Article 74 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», which determines specific features of the constitutional judicial proceedings, states only possibility of motion in respect of participation of an interpreter for the participants, who do not know the officially recognized language.

In addition, there are no indications in respect of the scope of translation [15]. Instead of this, the Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter to be referred to as the CUoAO) [12] does not validate not only the problem of the scope of translation, but the person's constitutional right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of examination of cases on administrative offenses.

It is worth to consider the above-mentioned defects as the unsatisfactory feature of the existing legislation, which forms the grounds for violations of the right of the persons, who do not know the officially recognized language, to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings. For the most part, realization of this right is the problem in the cases on administrative offenses, participants of which often are foreigners, stateless persons, or persons without nationality and other citizens, who do not know the Ukrainian language.

In the course of discussion of the scope of interpretation and translation in the course of judicial proceedings, it is also necessary to pay attention to the problem of provision of legal assistance from the part of an interpreter in order to ensure communication of the person, who is not capable to understand language of judicial proceedings, with his/her counsellor-at-law and other participants of judicial proceedings.

In this context, it is worth to pay attention to the judgements of the ECHR in the case of «X v. Austria» dated May 29, 1975 [9]. As it follows from this judicial judgement, a citizen of Italy, who was in the Austrian prison, has submitted application to the ECHR with the claim in respect of absence of free assistance from the part of the relevant interpreter for communications with his counsellor-at-law out of the courtroom. The claimer has stated that these events have caused difficulties in the course of legal protection, because of his counsellor-at-law did not know the Italian language. Therefore, provisions of Article 6 of the Convention were violated.

Having considered the claim of citizen X. and the norms, which are presented in paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention, the ECHR has made the conclusion that translation/interpretation is only connected with interrelations between the judge and the person, who is accused in commission of a criminal offense. In addition, the ECHR has taken into account and approved the statement that such language misunderstanding has caused difficulties in the course of legal protection. The ECHR has rested responsibility for occurrence of this situation upon the claimer. In order to substantiate this position, it was established in the Judgment that the claimer must select the counsellor-at-law, who knows the Italian language, or engage the interpreter for communications with the counsellor-at-law and make payments for these services at his own account. Taking into account the fact that citizen X. had no financial resources, the ECHR has stated that citizen X. could submit his motion on provision of free legal assistance, conditions of which cover services of the interpreter as well [9].

At the same time, later on the ECHR has made certain amendment to its position in respect of assurance of communications between the accused person and his counsellor-at-law in respect of legal assistance in the form of translation and interpretation. Particularly, it follows from the Judgment in the case of «Cuscani v. the United Kingdom» dated September 24, 2002 [1]. It was established in this judicial judgement that the Italian citizen Cuscani (in respect of whom relevant sentence has been passed by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) has submitted his claims to the ECHR in respect of the unfair judicial proceedings and trial due to absence of the interpreter.

The ECHR has stated in the relevant Judgment (in addition to other issues that cover assurance of the rights, which are envisaged by Articles 6 and 14 of the Convention in respect of the statutory parity of languages) that despite of the fact that legal protection is (for all intents and purposes) the matter of the accused person and his counsellor-at-law, the court must ensure fairness in the course of judicial examina-

tion and it must supervise on availability of interpretation in the course of communications between these two persons [1]. Later on, these provisions were approved in other judgements of the ECHR, particularly in the case of «Hermin v. Italy» dated October 10, 2006 [3].

In accordance with results of analysis of these judgements, it is worth to note that the Ukrainian legislation is quite different as compared with the judicial practice of the ECHR. Particularly, analysis of provisions of the CPC of Ukraine [10], the CAP of Ukraine [11], the CCP of Ukraine [16], and the CPC of Ukraine [14] makes it possible to make the conclusion that interrelations in the course of translation and interpretation cover all participants of judicial proceedings. Therefore, it follows from this statement that there exist many various subjects, who are engaged in realization of the right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings, however, this statement is not in correspondence with provisions of the Convention and general judicial practice of the ECHR.

In addition, provisions of these normative legal acts include another inconsistency with the established judicial practice of the ECHR: obligation of the court in respect of supervision over interpretation in the course of communications between the accused person and his/her counsellor-at-law or another representative is not validated in due manner.

Problems of quality of translation/interpretation many times were discussed in various judgements of the ECHR. Particularly, these problems have been discussed in the Judgment «Kamasinski v. Austria» dated November 19, 1989 [5].

This Judgment has established that Mr. Kamasinski had claims in respect of quality of interpretation in the course of judicial proceedings, because of there was a consecutive interpretation only, but not the simultaneous interpretation. Overall, this interpretation was very general; there were no possibilities to understand «details» of the case. The claimer stated that the questions, which were presented to witnesses and answers of these witnesses were not

interpreted. Therefore, it was impossible to perform check of these witnesses, as well as to perform cross-examination on his behalf. Therefore, due to such insufficient interpretation Mr. Kamasinski could not understand which proofs against him were presented. The ECHR has taken into account that minutes of this judicial examination contains no objections from the part of Kamasinski or from his counsellor-at-law in respect of quality of interpretation. Therefore, the ECHR has resolved that fact of violation of norms of the Convention is not proved in respect of these grounds [5].

The ECHR did not change its position in other cases despite of more comprehensive statements of claimers in respect of quality of interpretation and translation in the course of judicial proceedings. For example, it is possible to state Judgment in the case of «Ucak v. the United Kingdom» dated January 24, 2002 [8]. In accordance with this Judgment, it was established that Mr. Ucak (who was a citizen of Turkey of Kurdish origin) was convicted by the law-enforcement authorities of the United Kingdom for possession of narcotic substances. Having tried all methods of legal protection in the national judicial bodies, Mr. Ucak has submitted his application to the ECHR. This application included many facts in respect of unsatisfactory interpretation in the course of the pre-trial examination and in the course of legal proceedings. These facts have violated his rights that are envisaged by Articles 6 and 14 of the Convention.

The claimer has been stated that he had no possibilities to take any efficient part in judicial proceedings due to improper interpretation. Mr. Ucak stated and claimed that he had no translations of main procedural documents, including relevant indictment, as well as written proofs in the form of witnesses.

In addition, this citizen of Turkey stated that interpretation was very short and unsatisfactory; translations were presented in the form of manuscript copies. Overall, interpretation was unsatisfactory interpretation because of it was performed by the interpreter of the Armenian origin, who did not specific characteristics of translation and interpretation of the Kurdish words and the

judicial terms. In addition, Mr. Ucak stated his doubts in respect of qualification and independence of this interpreter, because of he was the witness from the part of accusation and had a conflict situation with the claimer. Therefore, the claimer was frightened and this fact restricted his freedom in communications with his counsellor-at-law.

Having considered this claim, the ECHR has stated on the absence of any violations of provisions of Articles 6 and 14 of the Convention taking into account absence of proofs in respect of unsatisfactory quality of translation and interpretation in the course of the judicial examination or requests in respect of improvement of interpretation [8]. Materials of the case did not include proofs of incorrect interpretation or incompleteness of translations. Therefore, it was not proved that there were violations of paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention in the case of «Husain v. Italy» in respect of unsatisfactory interpretation [4].

In addition, the ECHR has made the conclusion that the interpreter is not the judicial employer; therefore, requirement in respect of necessary check of his independence is not established for this person. At the same time, interpreter must provide efficient legal assistance in the course of legal protection, but his behaviour (on the whole) must not interfere fairness of judicial proceedings [8].

It is worth to pay attention to the fact that in the case of «Kamasinski v. Austria», with the purpose of prevention of possible violations of the person's constitutional right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings due to unsatisfactory interpretation, the ECHR has stated that competent authorities, particularly the court, must appoint relevant interpreter, and it must supervise over subsequent quality of interpretation [5]. Later on, this position was confirmed in the Judgment in the case of «Hermi v. Italy» dated October 10, 2006 [3].

In accordance with results of analysis of the above-mentioned judgements, it is possible to state that national legislation is different as compared with the judicial practice of the ECHR. For example, the CPC of Ukraine [10], the CAP of Ukraine

[11], The CCP of Ukraine [16], the CPC of Ukraine [14], the CUoAO [12], and the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» [15] have no provisions in respect of the criteria for assessment of quality of interpretation and translation in the course of judicial proceedings and supervision over these interpretation and translation. There are no doubts that these facts are the systemic defects and this problem must be solved immediately.

Conclusions and suggestions. Summarizing the above-listed conclusions it is worth to state that the ECHR with the purpose of assurance of the person's constitutional right to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings and of equality of participants of judicial proceedings in accordance with the language principle, has developed certain recommendations in respect of the scope and quality of translation and interpretation, therefore it is worth to generalize these recommendations and make them more specific.

1. In accordance with practice of the ECHR, legal assistance of the interpreter must only ensure that the person is capable to understand circumstances of the case against him/her and that it will help promote legal protection, particularly, due to the fact that with the help of the relevant interpreter the person has possibilities for presentation of own version of events. Therefore, only oral translation (that is, interpretation) can be considered as sufficient scope of interpretation and translation in the course of judicial proceedings on the condition that it will be sufficient in order to understand accusation, ensure subsequent legal protection and has possibilities for presentation of own version of events with the help of the relevant interpreter. Written translations of the procedural or other official documents, which are made in the course of judicial proceedings, are not necessary. At the same time, it is recommended to ensure written translation of such procedural document as indictment, because of its absence can create an unfavourable situation for the person because he/she will not understand essence of the presented accusations.

It does not follow from the recommendations that it is necessary to ensure only oral translations (that is, interpretations) in the course of judicial proceedings and that written translations must not be made at all. The ECHR only states that absence of written translations of documents (provided that proper interpretation makes it possible to understand essence of the case and to take an active part in this case) is not considered as violation of provisions of Articles 6 and 14 of the Convention.

Such position is a fair position because it is necessary to prevent abusive acts of various parties. Such position is a correct position because it is necessary to maintain proper periods of relevant judicial proceedings.

2. Paragraph «f» of section 3 of Article 6 of the Convention is more connected with interrelations between the judge and the person, who is accused in commission of a criminal offense, because of it is the judge who must be ensured in the complete understanding of the essence of the presented accusations, as well as in the subsequent communications with the purpose of establishment of important circumstances of the case. Therefore, the accused person must independently select methods of communication with his/her counsellor-at-law through engagement of such person, who knows relevant language, or he/she must use services of the relevant interpreter. In this situation, the court must supervise over absence of language difficulties in the communications between the accused person and his/her counsellor-at-law.

3. Analysis of the judicial practice of the ECHR has shown that in order to state that interpretation is the interpretation of low quality, it is necessary to provide proofs of the unsatisfactory interpretation immediately in the course of judicial proceedings. Such position is correct, because of it is necessary to prevent abusive acts and manipulations with provisions of Articles 6 and 14 of the Convention. Absence of such proofs casts aspersions in respect of lawfulness of disagreement with quality of translation and interpretation of the persons, who are not satisfied by the final judgement of the court.

4. The ECHR states that it is necessary to ensure supervision over quality of translation and interpretation by competent authorities. In the first turn, this recommendation states that it is necessary to engage only qualified interpreters and ensure administration of oath by these interpreters. In addition, it states that judge must be ensured in understanding essence of the case by the relevant person, understanding the presented proofs and possibility of presentation of own version of events by the relevant person.

At the same time, not all these recommendations are presented in the existing legislation, which determines specific features of various kinds of judicial proceedings. The unsatisfactory features, which were listed in this paper, must be corrected in accordance with the systemic approach and they can be the subject of subsequent scientific investigations.

Summarizing the above-mentioned statements, it is worth to note that analysis of the judicial practice of the ECHR confirms guarantees for the person to use the mother tongue (or another language, which the person is capable to understand) in the course of judicial proceedings. In this case, assurance of this right has certain specific features in respect of the scope of translation of the necessary information in order to ensure understanding the essence of the case, as well as in respect of quality of translation. Therefore, in the case of improper translation, the person must inform the court on the difficulties in understanding relevant circumstances under investigation.

References:

- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Cuscani v. the United Kingdom» (2002, September 24). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-60643%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-60643%22]}). (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Gunger v. Germany» (2001, May 17). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22apno%22:\[%2231540/96%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22apno%22:[%2231540/96%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Hermi v. Italy» (2006, October 10). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-77543%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77543%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Husain v. Italy» (2005, February 24). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-71267%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-71267%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Kamasinski v. Austria» (1989, December 19). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:\[%22001-57614%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57614%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Luedicke, Belkacem, and Koc» (1978, November 28). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461416/2461416.htm> (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Protopapa v. Turkey» (2009, February, 24). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-91499%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-91499%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «Ucak v. the United Kingdom» (2002, January 24). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-22168%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-22168%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Judgment of the European Court of Human Rights in the case of «X v. Austria» (1975, May 29). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22X%20v.%20Austria%20of%2029%20May%201975.%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22X%20v.%20Austria%20of%2029%20May%201975.%22]}) (date of access 25.05.2023)
- Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
- Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
- Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № Ст.88.

15. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

Сліпенюк В. В. Визначення обсягу та якості перекладу судового процесу в рішеннях ЄСПЛ

У даній статті автор досліджує обсяг та якість перекладу судового процесу у рішеннях Європейського Суду з прав людини. Метою даного дослідження є аналіз рішень ЄСПЛ та вироблення на їх основі рекомендацій щодо визначення достатнього обсягу та належної якості перекладу під час провадження різних форм судочинства з метою забезпечення конституційного права особи на використання в судочинстві рідної мови або мови, якою вона володіє.

У статті розтлумачено положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що спрямовані на гарантування та захист права особи на використання в судочинстві рідної мови або мови, якою вона володіє. Також автором визначено основні судові рішення ЄСПЛ, які стосуються забезпечення мовної рівності та проаналізовано основні правові висновки в них щодо визначення обсягу та якості перекладу судового процесу.

За результатами проведеного дослідження розроблено низку рекомендацій щодо визначення достатності обсягу перекладу та його належної якості. Визначено, що достатнім обсягом перекладу в судовому процесі може вважатися лише усний переклад за умови його достатності для розуміння обвинувачення, подальшого захисту та можливості висвітлювати власну версію подій через перекладача, при цьому письмовий переклад процесуальних або інших офіційних документів, що є у провадженні, не є обов'язковим. Встановлено, що для визнання перекладу неякісним необхідні докази незадоволення перекладом безпосередньо під час судового процесу. Також, автором з'ясовано, що пункт «е» частини 3 статті 6 Конвенції в більшій мірі охоплює відносини між суддею та особою, яка обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, попри це суд має контролювати якість здійснення перекладу судового процесу.

Встановлено, що основні судові рішення ЄСПЛ, в яких відображено визначення обсягу та якості перекладу мають важливе значення для вітчизняної практики та знайшли своє відображення в українському законодавстві. Окрім того, за результатами дослідження виявлено недоліки українського законодавства щодо забезпечення обсягу та якості перекладу судового процесу, його часткову невідповідність практиці ЄСПЛ та вказано на напрями його вдосконалення.

Ключові слова: обсяг перекладу, якість перекладу, судовий процес, практика ЄСПЛ, право особи на використання в судочинстві рідної мови, або мови, якою вона володіє.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.2>

О. Б. Вінюкова

кандидат економічних наук,
завідувач сектору маркетингу та економічних досліджень
Донецької державної сільськогосподарської дослідної станції
Національної академії аграрних наук України

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ СОРТІВ РОСЛИН В УКРАЇНІ

У статті досліджено виклики нормативно-правового забезпечення реєстрації сортів рослин. Нормативно-правове регулювання реєстрації сортів рослин здійснюється відповідно до загальноновизнаних норм та правил, що мають обов'язкове значення як на міжнародному, так і на національному рівнях. Національний рівень реєстрації сортів рослин включає положення загального та спеціального характеру. Перші стосуються визначення майнових і особистих немайнових відносин, що виникають у зв'язку з набуттям, здійсненням та захистом прав інтелектуальної власності на сорти рослин, а другі – спрямовано безпосередньо на впорядкування питань, пов'язаних з реєстраційною діяльністю у сфері охорони прав на сорти рослин в Україні. Звернуто увагу на нормативно-правові акти, якими впорядковано реєстрацію сортів рослин.

Виявлено недосконалість юридичної техніки, яка застосована при веденні Державного реєстру заявок на сорти рослин, Державного реєстру прав власників сортів рослин, Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні (Реєстр сортів). Для цілей якісного правозастосування вбачається доцільним внесення змін до Постанов Кабінету Міністрів України, які регулюють реєстрацію сортів рослин шляхом вказівки того суб'єкта владних повноважень, який станом на теперішній час веде вказані реєстри – Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Зазначено відсутність чинного нормативного підпорядкування Українського інституту експертизи сортів рослин. Обґрунтовано доцільність унормування статусних характеристик цієї установи, що забезпечує проведення державної науково-технічної експертизи сортів рослин як умови подальшої реєстрації патенту на сорти рослин та набуття відповідних прав інтелектуальної власності.

Пріоритетним в якості удосконалення нормативно-правового забезпечення ведення реєстрів сортів рослин є переведення їх адміністрування в цифрову форму. Вказано на потребу коректування переліку розпорядників інформації стосовно реєстрів про сорти рослин.

Ключові слова: реєстрація, сорт рослин, нормативно-правове регулювання, міжнародний рівень, цифровізація.

Постановка проблеми. В Україні сформовано досить сучасну правову основу, якою регламентовано питання реєстрації сортів рослин. Водночас існує ряд проблем, пов'язаних із удосконален-

ням нормативно-правового забезпечення реєстраційного аспекту. Первинно це стосується захисту прав об'єктів інтелектуальної власності на сорти рослини, адже створення нових сортів має в максимально

короткий термін бути підтверджено в правовому полі. Отримання виключних прав на новий сорт формує умови його використання на території України. На противагу, сорт рослин, якого не зафіксовано не може бути поширеним на території України без державної реєстрації. Додатковим аргументом на користь обґрунтування удосконалення державної реєстрації сортів рослин слугує цифровізація реєстраційних дій, що вчиняються суб'єктами владних повноважень. Вказаний напрям удосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень торкнувся усіх сфер суспільних відносин, що піддаються владно-розпорядчому впливові.

Таким чином, практичні проблеми реєстрації сортів рослин та намагання визнання України як повноправного члена Європейського Союзу свідчать про своєчасність та актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням реєстрації сортів рослин присвячено роботи таких науковців як: О.В. Кохановська, Н.С. Кузнецова, О.В. Дзера, О.В. Іськова, С.І. Мельник, Н.Б. Линчак, Н.Б. Якубенко, С.О. Ткачик, Н.В. Лещук, О.В. Захарчук. Водночас з урахуванням виникнення нових викликів в Україні тема продовжує бути актуальною.

У цілому проблематика державної реєстрації сортів рослин досліджувалась в частині процедури державної реєстрації, її наслідків та значення для сільськогосподарської сфери та сфери захисту прав інтелектуальної власності. Наприклад О.В. Іськовою проаналізовано нормативні зміни, що торкнулись сфери реєстрації сортів рослин у зв'язку з реформуванням законодавства у 2018 році [1]. Дана стаття присвячується дослідженню аналізу викликів нормативно-правового забезпечення реєстрації сортів рослин, що викликає актуальність даної теми дослідження.

Мета статті – виокремлення та аналіз викликів нормативно-правового забезпечення реєстрації сортів рослин в частині адміністрування реєстру та виокремлення засобів, які для цього застосовуються.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове регулювання реєстрації сортів рослин здійснюється відповідно

до загальноновизнаних норм та правил, що мають обов'язково значення як на міжнародному, так і на національному рівнях. Коли йдеться про міжнародний рівень нормативно-правового регулювання, усталеним є врахування положень міжнародних договорів у сфері охорони прав на сорти рослин, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В розумінні Закону України «Про міжнародні договори України» міжнародним договором України є укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Чинний міжнародний договір України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, визнається частиною національного законодавства [2]. Прикладом такого договору може слугувати Міжнародна конвенція з охорони нових сортів рослин [3], до якої Україна долучилась на підставі Закону України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин» [4]. З огляду на те, що Україна є Договірною Стороною Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин, головне зобов'язання, яке на неї покладається полягає у забезпеченні надання та охорони права селекціонера. Вказане є неможливим без юридичного засвідченого його статусу як такого, що відображено у реєстрі. При цьому, громадяни, фізичні, юридичні особи мають дотримуватись умов та формальностей, застосованих до громадян інших держав [4].

Національний рівень реєстрації сортів рослин включає положення загального та спеціального характеру. Перші стосуються визначення майнових і особистих немайнових відносин, що виникають у зв'язку з набуттям, здійсненням та захистом прав інтелектуальної власності на сорти рослин, а другі – спрямовано безпосередньо на впорядкування питань, пов'язаних з реєстраційною діяльністю у сфері охорони рослинництва в Україні.

До нормативно-правових актів положення яких мають загальний характер первинно може бути віднесено Конституцію України (зокрема, щодо права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст.41); щодо гарантій громадян на свободу наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. 54) [5].

Вагомого значення матимуть положення законів України. Наприклад, норми Цивільного кодексу України: щодо віднесення сортів рослин до переліку об'єктів права інтелектуальної власності (ст. 420); щодо віднесення результатів інтелектуальної до об'єктів цивільних прав (ст. 177); щодо породження результатами інтелектуальної, творчої діяльності та іншими об'єктами права інтелектуальної власності цивільних прав та обов'язків відповідно до книги четвертої Цивільного кодексу України та інших законів (ст. 199) [6]; норми Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» [7], яким виокремлено учасників правовідносин щодо охорони прав на сорти рослин:

а) автора сорту (фізичну особу, яка безпосередньо вивела чи винайшла і поліпшила сорт);

б) власника майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту (особу, якій належить упродовж визначеного законом строку засвідчене свідоцтвом про державну реєстрацію сорту майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту рослин);

в) державу-учасницю (державу, що приєдналася до Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин) [7].

Положення спеціального характеру містяться в Постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні» [8]; «Про затвердження Порядку ведення реєстру заявок на сорти рослин» [9]; «Про затвердження Порядку ведення реєстру патентів на сорти рослин» [10]; «Поло-

ження про Міністерство аграрної політики та продовольства України» [11].

Аналіз вказаних нормативно-правових актів свідчить про ряд прогалин, які містяться у них. Це має прояв у суб'єктному забезпеченні ведення реєстрації сортів рослин.

Відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, саме цей центральний орган виконавчої влади веде три реєстри, що стосуються легалізації нових сортів рослин: Державний реєстр заявок на сорти рослин (Реєстр заявок), Державний реєстр прав власників сортів рослин (Реєстр патентів), Державний реєстр сортів рослин, придатних для поширення в Україні (Реєстр сортів) [11]. Проте, в нормативно встановлених порядках ведення цих реєстрів в якості відповідального суб'єкта вказано – Міністерство аграрної політики. Очевидно, що це питання якості юридичної техніки, але для цілей якісного правозастосування вбачається доцільним внесення змін до Постанов Кабінету Міністрів України, які регулюють реєстрацію сортів рослин шляхом вказівки того суб'єкта владних повноважень, який станом на теперішній час веде вказані реєстри.

Іншою проблемою реєстрації сортів рослин є неналежна визначеність статусу Українського інституту експертизи сортів рослин [12], якого утворено у 2002 році та підпорядковано Державній службі з охорони прав на сорти рослин. Проте, станом на теперішній час орган, до відання якого було віднесено діяльність Українського інституту експертизи сортів рослин ліквідовано. Виходячи з того, що функціональне призначення Українського інституту експертизи сортів рослин полягає у проведенні державної науково-технічної експертизи сортів рослин з метою визначення придатності їх до поширення в Україні та набуття прав на сорти рослин, як об'єктів інтелектуальної власності – тобто є умовою подальшої реєстрації патенту на сорти рослин та набуття відповідних прав інтелектуальної власності, доцільним є унормування його статусних характеристик.

Пріоритетним в якості удосконалення нормативно-правового забезпечення

ведення реєстрів сортів рослин є переведення їх адміністрування в цифрову форму. По-перше, це пов'язано з численністю інформації, що міститься в реєстрах сортів рослин. Наприклад, у Державному реєстрі сортів рослин, придатних для поширення в Україні, в якому визначається офіційний перелік сортів рослин, придатних для поширення в Україні, станом на 26.04.2023 року налічується 13773 найменувань [13]. По-друге, актуальною є потреба щодо створення єдиної уніфікованої інформаційної системи через інтеграцію веб-порталів (офіційних веб-сайтів суб'єктів владних повноважень) з інтегрованою системою електронної ідентифікації та автентифікації; забезпечення інтеграції кваліфікованого електронного підпису та інших схем електронної ідентифікації, зокрема з використанням мобільного електронного підпису (Mobile ID) до веб-порталів (сайтів) органів виконавчої влади. По-третє, ведення будь-яких реєстрів має узгоджуватись з єдиним підходом орієнтування на цифровий формат.

Функціонування електронних реєстрів, а також використання інформації у публічних електронних реєстрах врегульовано Законом України «Про публічні електронні реєстри» [14]. Відповідно, публічним електронним реєстром є інформаційно-комунікаційна система, яка спрямована на забезпечення збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації. Серед загальних засад ведення публічних електронних реєстрів, які можуть стосуватись реєстрів сортів рослин, виокремимо: електронний (технічний та інформаційний) характер взаємодії реєстрів, який здійснюється безперервно в умовах реального часу; до повноважень держателів реєстрів має бути віднесено повноваження щодо: організації електронної (технічної та інформаційної) взаємодії реєстрів; організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації публічних реєстраторів відповідних реєстрів; здійснення контролю за дотриманням суб'єктами у сфері реєстрів законодавства, порядку ведення реєстрів, створення реєстрової інформації тощо;

інформація про об'єкти реєстрів вважається: а) офіційною з моменту її внесення до відповідного реєстру; б) достовірною, тобто такою, що може бути використана державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів; діяльність з забезпечення захисту реєстрів полягає в здійсненні держателем реєстру або адміністратором дій по модернізації та забезпеченні безперервного функціонування засобів технічного і криптографічного захисту реєстрових даних та інформації, у тому числі з використанням запроваджених підсистем захисту.

До правових засад, які визначають порядок функціонування реєстрів та баз даних, звернемо увагу і на Постанову Кабінету Міністрів України 2015 р. «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [15].

Таким чином, ведення реєстрів сортів рослин має слідувати принципам оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних:

відкритості за замовчуванням, що означає забезпечення оприлюднення розпорядниками усієї публічної інформації у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні, крім інформації, яка законом віднесена до інформації з обмеженим доступом, а також інформації, яка не підлягає оприлюдненню згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

оперативності, що означає забезпечення своєчасного оновлення публічної інформації у формі відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, а також її оприлюднення у первинній (неагрегованій) формі;

доступності використання, що означає забезпечення оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних у машиночитаному форматі, а також забезпечення її подальшого вільного та безоплатного використання;

• інтероперабельності, що втілюється у забезпеченні оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних з публікацією у наборі даних єдиних іден-

тифікаторів об'єктів, інформація щодо яких міститься у цьому наборі даних;

- постійної застосовності, що означає забезпечення використання публічної інформації у формі відкритих даних органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень;

- інклюзивності розвитку, що означає забезпечення розпорядниками інформації підтримки та сприяння створення нових інформаційних ресурсів та послуг на основі публічної інформації у формі відкритих даних.

Зазначимо, що відповідно до Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядником інформації стосовно реєстрів про сорти рослин є Міністерство економіки. Означено потребує коректування шляхом внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» та заміну Міністерства економіки на Міністерство аграрної політики.

Як розпорядник інформації, Міністерство аграрної політики та продовольства зобов'язаний застосувати заходи для цифрового перефармування реєстрації сортів рослин. За такого підходу, до адміністрування реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні, реєстру заявок на сорти рослин, а також реєстру патентів на сорти рослин має бути залучено Міністерство цифрової трансформації. Це пов'язано з тим, що з 2019 року Міністерство цифрової трансформації України визнано як центральний орган виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, відкритих даних, національних електронних інформаційних ресурсів, інтероперабельності – взаємодії мережевих систем бази уніфікованих інтерфейсів або протоколів, впровадження електронних послуг та розвиток цифрової грамотності громадян [16]. Тобто, забезпечує в цілому перехід на використання цифрових технологій незалежно від специфіки сфери суспільних відносин.

Висновки. Нормативно-правове регулювання реєстрації сортів рослин здійснюється відповідно до загальноновизнаних

норм та правил, що мають обов'язково значення як на міжнародному, так і на національному рівнях. Національний рівень нормативно-правового регулювання реєстрації сортів, якого спрямовано безпосередньо на впорядкування питань, пов'язаних з реєстраційною діяльністю у сфері охорони рослинництва в Україні потребує удосконалення. Виявлено недосконалість юридичної техніки, яка застосована при веденні Державного реєстру заявок на сорти рослин; відсутність чинного нормативного підпорядкування Українського інституту експертизи сортів рослин.

Обґрунтовано доцільність нормативно-правового забезпечення ведення реєстрів сортів рослин в частині переведення їх адміністрування в цифрову форму. Звернуто увагу на важливість залучення Міністерства цифрової трансформації України до адміністрування реєстрів сортів рослин як органу, що забезпечує цифрову трансформацію різного роду суспільних відносин.

Список використаної літератури:

1. Іськова О.В. Новели законодавства України у сфері охорони прав на сорти рослин у контексті європейської інтеграції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. 1. С. 101–104.
2. Про міжнародні договори України : Закон України від 02.12.1961 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
3. Міжнародна конвенція з охорони нових сортів рослин : Міжнародний документ від 02.12.1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_856#Text
4. Про приєднання України до Міжнародної конвенції з охорони нових сортів рослин : Закон України від 02.08.2006 р. № 60-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-16#Text>
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/card2#Card>
7. Про охорону прав на сорти рослин : Закон України від 21.04.1993 р. №3116-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3116-12#Text>

8. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2018 р. № 774. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2018-%D0%BF#Text>
9. Про затвердження Порядку ведення реєстру заявок на сорти рослин : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2018 р. № 757. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-2018-%D0%BF#n8>
10. Про затвердження Порядку ведення реєстру патентів на сорти рослин : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2018 р. № 755. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-2018-p>
11. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#Text>
12. Про утворення Державної служби з охорони прав на сорти рослин та Українського інституту експертизи сортів рослин : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2002 р. № 714. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/714-2002-%D0%BF>
13. Державний реєстр сортів рослин придатних для поширення в Україні. URL: <https://minagro.gov.ua/file-storage/reustr-sortiv-roslin>
14. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>
15. Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. (у редакції від 21 жовтня 2015 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>
16. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2022-%D0%BF#Text>

Vinyukova O. Current challenges of regulatory and legal provision of registration of plant varieties in Ukraine

The article examines the challenges of regulatory support for the registration of plant varieties. Regulatory regulation of registration of plant varieties is carried out in accordance with generally accepted norms and rules, which are mandatory both at the international and national levels. The national level of registration of plant varieties includes general and special provisions. The first relate to the definition of property and personal non-property relations that arise in connection with the acquisition, exercise and protection of intellectual property rights to plant varieties, and the second are aimed directly at streamlining issues related to registration activities in the field of plant protection in Ukraine. Attention was drawn to the legal acts regulating the registration of plant varieties.

The imperfection of the legal technique used in maintaining the State Register of Applications for Plant Varieties, the State Register of Rights of Owners of Plant Varieties, and the State Register of Plant Varieties Suitable for Distribution in Ukraine (Register of Varieties) was revealed. For the purposes of quality law enforcement, it is considered expedient to make changes to the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which regulate the registration of plant varieties by specifying the authority that currently maintains the specified registers - the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine.

It is noted that there is no valid regulatory subordination of the Ukrainian Institute of Plant Varieties Examination. The expediency of standardizing the status characteristics of this body, which ensures the state scientific and technical examination of plant varieties as a condition for further patent registration for plant varieties and the acquisition of relevant intellectual property rights, is substantiated.

Transferring their administration to a digital form is a priority in order to improve the regulatory and legal support for keeping registers of plant varieties. The need to adjust the list of managers of information regarding registers of plant varieties is indicated.

Key words: registration, plant variety, legal regulation, international level, digitalization.

УДК 347.441: 341.9.019
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.3>

О. Ю. Черняк

кандидатка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри міжнародного та європейського права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

М. В. Музика

аспірант
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ДОГОВІР ТАЙМШЕРУ В КОНТЕКСТІ РЕКОДИФІКАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

В статті досліджуються особливості договорів таймшеру в контексті рекодифікації цивільного законодавства України. Авторами наголошується на необхідності переосмислення договірної права України в цілому, а також залучення норм щодо договорів таймшеру зокрема.

Наголошено, що договори таймшеру, на сьогодні не є дослідженими і концептуально висвітленими по суті в переважній більшості правопорядків, не лише в Україні, що викликає особливий інтерес з точки зору визначення природи таких договорів, дослідження їх основних характеристик та можливих варіантів регламентації в системі сучасного оновленого договірної права України.

Зроблено висновок про необхідність виокремлення нових та переосмислення вже задекларованих принципів договірної права через призму змісту та сутності договорів таймшеру.

Акцентовано увагу на традиції нормотворення ЄС, демонстровано роль та значення актів м'якого права для системи приватно-правових відносин.

Наголошується на визначенні підходів до регулювання змісту та форми договорів. Зосереджено увагу на договорах за участю споживачів, де особливе значення приділяється механізмам їх додаткового захисту, зокрема у вигляді письмової форми переддоговірної інформації про особливості договору таймшеру.

Акцентовано увагу на тому, що концепт оновлення приватно-правового регулювання має неухильно відображати традиції європейського правопорядку. З точки зору договірної права піддаватись переосмисленню мають не лише змістове оформлення окремих видів договорів, але й підходи до розуміння самої природи договору, сутності принципів договірної права та відходів від зарегульованості приватно-правових відносин.

Зважаючи на те, що станом на сьогодні, вітчизняне законодавство не містить положень щодо договорів таймшеру, а їх регулювання є одним із напрямків адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, потребує прискорення цей процес, в тому числі через призму оновлення поглядів на сенс та змісту договору в приватному праві.

Ключові слова: таймшер, договір таймшеру, договірне право, рекодифікація, DCFR, європеїзація, адаптація законодавства, приватне право.

Постановка проблеми. Вітчизняне приватне законодавство перебуває в процесі перманентного наближення до права ЄС протягом щонайменше останнього десятиліття. Такі зміни ми можемо спостерігати із системним оновлення Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)

із обґрунтуванням необхідності приведення національного законодавства до законодавства ЄС. і це справді є виправданим процесом, оскільки, уклавши з ЄС Угоди про партнерство та співробітництво в 1994 році, Угоду про асоціацію в 2014 році, Україна взяла на себе

низку фундаментальних зобов'язань, в тому числі, в правовій сфері, що покликані наблизити правопорядки України та ЄС, тим самим спростивши співпрацю, а в майбутньому сприяти входженню України до складу ЄС.

Однак досить швидко стало очевидно, що концепція ЦК України, закладена авторами та розробниками, на сьогодні вже не може відповідати тим запитам, що ставить світова, в тому числі європейська спільнота, до приватного права, де має мова йти про максимальну ліберизацію, свободи учасників приватних відносин, мінімальне втручання держави в приватно-правові механізми. Досить ґрунтовно зарегульованість існуючого цивільно-правового регулювання, на наше глибоке переконання, простежується власне в межах договірного права. тому, рекодифікація цивільного законодавства, оголошена у 2020 році [1], має стати поштовхом до тектонічних змін в уявленні про систему вітчизняного договірного (контрактного) права.

В свою чергу, договірні конструкції, що опосередковують відносини з таймшеру, на сьогодні не є дослідженими і концептуально висвітленими по суті в переважній більшості правопорядків, не лише в Україні, що викликає особливий інтерес з точки зору визначення природи таких договорів, дослідження їх основних характеристик та можливих варіантів регламентації в системі сучасного оновленого договірного права України та приватного права в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання рекодифікації цивільного законодавства, приведення у відповідність національного приватного права до права ЄС, в тому числі в розрізі договору таймшеру, неодноразово ставало предметом наукових дискусій таких науковців, як: С. Абросімов, Н. Весна, О. Гайдулін, Е. Грамацький, С. Гринько, А. Гриняк., А. Довгерт, І. Діковська, О. Кот, І. Калаур, О. Кривецька, Н. Кузнецова, Л. Сенден, Д. Снідал, М. Стефанчук, Р. Стефанчук, Г. Фединяк, Є. Харитонов, О. Харитонова, Л. Шаталова, та інші.

Метою статті є означення окремих особливостей договорів таймшеру в контексті

рекодифікації цивільного законодавства України з позиції визначення загальних характеристик та вимог до таких договірних конструкцій.

Виклад основного матеріалу.

В першу чергу, ми маємо відзначити те, що свого часу ЦК України варто було називати прогресивним сучасним нормативним актом, що увібрав в себе, переважно, кращі традиції практик правового регулювання приватно-правових відносин з різних країн Світу.

Цю тезу підкреслюють А.С. Довгерт та Є.О. Харитонов, які вказують на певну «європейськість» ЦК України, що на думку вказаних авторів, виявлялась у використанні ідей природного приватного права, об'єктивізації принципів справедливості, добросовісності та розумності [2, с. 9].

Однак, як справедливо зазначається в наукових розвідках, ЦК України в тому числі будувався на засадах тісної співпраці з країнами пострадянського простору [3, с. 49] і тому, ми спостерігаємо те, що первинна редакція вказаного акту, було все ж більш наближена до відповідних кодексів пострадянських країн, аніж європейських, де в повній мірі акцентувалась увага, в першу чергу, на свободі договору в усіх її проявах. Зроблений нами висновок жодним чином не применшує ролі та значення ЦК України в розвитку приватного права в Україні до сьогодні, зважаючи на його істотну відмінність від актів радянської доби. Однак вказане демонструє, що політичне становище країни, з точки зору актуалізації зусиль у співпраці не лише з ЄС, але й пострадянськими країнами, зумовлювали такі певні «подвійні» ігри в тому числі і в межах регламентації суспільних відносин на рівні нормативних актів. Чи була ймовірність того часу прийняття повністю проєвропейських актів, що б брали лише найкращі європейські практики за основу власного регулювання: Очевидно, що ні. Тому досвід регламентації договірних відносин в ЦК України треба розглядати досить предметно і детально, щоб виокремлювати, в тому числі ті прогалини, що залишились поза увагою розробників ЦК України. Про окремі питання звісно зараз йде

мова як в частині форми договору, так і в частині його змісту, загальної структури і доцільності зарегульованості різних видів договорів в межах ЦК України, про що ми будемо вести мову в межах цієї публікації.

Таймшер як договірна конструкція, є досить новою конструкцією для національного правопорядку. Хоча для справедливості варто вказати, що право ЄС також, хоч і має окреме регулювання у цій сфері [4], все ж не дає чітких відповідей на питання про правову природу таких договорів, їх форму, зміст та особливості динаміки, акцентуючи увагу, лише на окремих положеннях, де на думку, європейського законодавця, має бути підсилено захист учасників таких договорів. В загальному концепція таймшеру полягає у тому, що для мети відпочинку особа може набувати обмежене (строком та іншими умовами) право постійного користування житловим приміщенням. Купуючи таймшер (як певних вид туристичної послуги), покупець гарантує собі можливість проживання в конкретному житловому приміщенні з набором конкретних умов такого проживання. Якщо в цьому контексті аналізувати зобов'язання України перед ЄС, взяті в межах Угоди про асоціацію, то вітчизняне законодавство мало бути приведення до відповідності до Директиви № 2008/122/ЄС Жоден правовий акт в Україні до 2017 року, однак необхідно констатувати, що правовідносин щодо спільного володіння та використання власності на умовах таймшеру в Україні не регулюються жодним нормативним актом. Тому, рекодифікація цивільного законодавства, на наше переконання, є досить зручним та вигідним часом в тому числі, для врахування досвіду ЄС щодо регулювання таких договорів.

Для того, щоб досягнути сутності наближення правопорядків України та ЄС, в тому числі в сфері договірного права, необхідно розуміти філософію правотворення в ЄС. В першу чергу, маємо зазначити, що Договір про функціонування ЄС вказує нам на специфіку актів, що приймаються на законодавчими інституціями ЄС. так, до прикладу, ст. 288 вказує, що директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної

держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів [5]. Відповідно текст Директиви 2008/122/ЄС дає нам підстави говорити про те, що легалізація цієї Директивної повинна не завдавати шкоди застосуванню державами-членами відповідно до законодавства Співтовариства положень цієї Директиви до сфер, що не належать до її компетенції. Таким чином, держави-члени можуть підтримувати або запроваджувати національне законодавство, що відповідає положенням цієї Директиви або деяким її положенням, стосовно правочинів, що виходять за рамки цієї Директиви. Фактично тут і закладено філософію наближення правопорядків, де країни можуть самостійно визначати специфіку та зміст такого наближення, тому, щоб досягнути потреби в наближенні національного приватно-правового регулювання таймшерних відносин до права ЄС, варто також проаналізувати загальну концепцію договірного права ЄС, яка закладається в актах м'якого права. М'яке право, як правило, втілюється в необов'язковій юридичні документи, такі як: рекомендації чи заяви, резолюції, кодекси поведінки, керівні принципи та окремі думки. Більшість з цих документів мають письмову форму. В окремих випадках акти м'якого права розробляються колективом авторів (науковців, практиків) (до прикладу, DCFR [6]).

Фактично, м'яке право варто визнавати не тільки юридичним, але й політичним процесом, який відповідає сучасному етапу розвитку ринкової економіки та пов'язаними із нею змінами у законодавстві та управлінні як окремих країн, так і цілих регіонів, а подекуди і континентів. М'яке право відображає і в той же час бере участь у формуванні двох основних тенденцій глобалізації права: по-перше, у зростаючому розповсюдженні суб'єктів законотворчих ініціатив і, по-друге, у «приватизації правових режимів» – процесі відступу держави від прийняття законів у багатьох сферах. З цієї точки зору, інструменти м'якого права відіграють важливу роль у поточному процесі денационалізації, що відбуваються на глобальному рівні та одночасно в межах окремої

країни. Тому розуміння природи м'якого права може допомогти виокремити зміну стилів управління та пролити світло на нові форми глобальних правових механізмів, що суперечать традиційному розумінню права та законності в традиційному просторовому масштабі держави.

Зважаючи на вказане, в сучасному векторі національне договірне право повинно бути реформовано в декількох напрямках. Зокрема ми маємо говорити про переосмислення ролі та значення принципів договірного права. Відповідно основоположним принципом договірного права для всіх національних та наднаціональних правових систем є принцип свободи договору.

Існує декілька аспектів свободи як основоположного принципу в приватному праві. Як правило, свобода договору включає в себе свободу вибору контрагента, змісту та форми договору [7, с. 215]. Це основні ідеї, визначені в DCFR і PECL.

Тому ми хочемо підтримати ідею про те, що питання форми та змісту договору (з точки зору формулювання та наявності концепту істотних умов договору) на сьогодні має бути переглянуто в межах рекодифікації цивільного законодавства.

Так, важливого значення набуває відхід від зарегульованості питань, пов'язаних із формою договору, без розподілу на окремі вимоги до форми договорів для різних видів учасників цивільних відносин. Виключення європейське законодавство та акти «м'якого права» на сьогодні роблять лише для обмеженого кола договорів (письмова форма є обов'язковою для умов безпеки користування продукцією для споживачів, для договорів дарування тощо), що зумовлено необхідністю захисту інтересів учасників таких договорів. Тут варто зазначити, що договори таймшеру одним із учасників передбачають споживача, що власне обумовлює специфічні вимоги до форми контрактної роботи із споживачами, яку має забезпечити продавець (виробник, виконавець). Але навіть в межах Директиви 2008/122/ЄС, як і в переважній більшості актів ЄС у сфері захисту прав споживачів, не встановлено вимог до письмової форми договорів (незважаючи на специфічність

предмету цього договору), однак мова йде про певний механізм захисту споживача, що полягає у обов'язку продавця таймшеру актуалізовувати усю передоговірну та договірну інформацію про таймшер у письмовій формі.

Що стосується змісту договору в частині визначення його умов, то національна правова традиція встановлює вимоги до змісту та обсягу істотних умов договору, залежно від його виду, в тому числі, врегульовуючи позицію про те, що за їх відсутності наступають юридичні наслідки для чинності договору як самого юридичного акту. Однак варто відмітити, що у ст. II.-9: 101 DCFR вказано на можливість зазначення тих умов договору, які витікають із практики договірного досвіду сторін, їх співпраці, сутності самих договорів і не можуть бути визначені не тільки самими сторонами, але й іншими суб'єктами. Тобто, сторони вільні у виборі змісту самого договору. Це не означає, що сторони не можуть брати до уваги, до прикладу, рекомендовані в межах актів м'якого права договірні конструкції, але така свобода договору, на наше переконання, сприятиме індивідуалізації відносин між сторонами, посилення виконавської дисципліни в частині того, що сторони на етапі самостійно пропонуватимуть перелік умов договору і відповідно будуть заінтересовані у їх неухильному виконанні. По суті, якщо говорити про договори таймшеру, то Директива 2008/122/ЄС, оперуючи поняттями договору таймшеру, довгострокового договору на святковий продукт, договорів перепродажу та обміну, не вказує на зміст таких договорів, що дає максимальний обсяг свободи договору.

Також у цьому аспекті важливим є питання відходу від традиції врегулювання різноманітних видів договорів із запровадження такого регулювання на рівні ЦК України. Величезна кількість змішаних договорів, що існують на сьогодні, або ж таких, які є непоіменованими і не отримали свого закріплення в ЦК України чи інших нормативних актах (особливо, що стосується сфери надання послуг), засвідчує факт неспроможності національного законодавця до своєчасного реагування на появу таких видів договорів, а,

можливо, і недоцільність такого додаткового регулювання [3, с. 50].

Акти м'якого права в сфері договірних відносин в межах ЄС демонструють позицію, коли врегульовано на рівні єдиного акту лише загальні положення про зобов'язання, механізми захисту прав учасників таких відносин, та окреслено специфіку лише окремих видів договорів. Відповідно, якщо ми говоримо про таймшер, то європейська правова традиція, як і зміст Угоди про асоціацію, акцентує увагу на захисті прав споживачів за договорами таймшеру, визначають власне права учасників таких договорів та їх обов'язків, тобто укладаючи спеціальне законодавство в цій сфері. Тут варто відзначити, що на сьогодні *Acquis communautaire* (*acquis*) (спільний доробок ЄС) містить 35 глав за напрямками правового регулювання і захист прав споживачів є однією із таких глав. Однак європейський законодавець не має на меті розробляти концептуальні фундаментальні акти із кожної із сфер, а лише вузьконаправлено акцентує увагу на окремих регулювання в межах таких сфер. Так, до прикладу, сфера захисту прав споживачів, на сьогодні налічує декілька десятків регламентів та директив. Очевидно, що національна правова традиція передбачає існування кодифікованих актів, що визначають загальні засади правового регулювання у конкретній сфері. Але в сенсі рекодифікації, можливо варто говорити про те, щоб вилучити із тексту оновленого ЦК України регулювання максимальної кількості договорів, акцентувавши увагу лише на загальні положення про договір, а відповідно специфіку за видами визначати спеціальним законодавством, що значно спростить процес наближення законодавства України та ЄС.

Очевидно, що такий варіант унормування може розширити можливості реалізації принципу свободи договору контрагентами за договором, покладаючи, таким чином, усю відповідальність за зміст договору на самі сторони, з іншого, зменшить переобтяженість ЦК України нормами, що потребуватимуть додаткового тлумачення або ж врегулювання на рівні спеціальних нормативних актів.

В цьому контексті справедливою видається позиція Є.О. Харитонова та О.І. Харитонової, які вказують, що сучасні виклики вимагають адаптації національного цивільного законодавства до сучасного концепту приватного права, що відображений, в тому числі в DCFR. Хоча, як справедливо зазначають автори, така адаптація може бути складним процесом і вимагатиме не лише рекодифікації законодавства, але й відповідної адаптації правосвідомості [8, с. 9].

Тобто, коли мова йде про рекодифікацію цивільного законодавства, ми не маємо зупинятись лише на сенсовій зміні окремих положень одного акту, в цьому випадку ЦК України. На наше переконання, має бути проведена концептуальна робота із переосмислення підходів до регулювання приватно-правових відносин із позиції наближення правопорядків України та ЄС. А таке переосмислення передбачатиме не лише формальну зміну зовнішньої будови ЦК України, але й очевидно філософії його змістового наповнення.

Висновки і пропозиції. Розширення сфери приватно-правового договірного регулювання суспільних відносин, в том числі через підвищення ролі договору як одного регулятора таких відносин, вимагає на сьогодні переосмислення концепту вітчизняного договірного права. Такі зміни зумовлені також європеїзації вітчизняного приватного права.

Процес рекодифікації цивільного законодавства нерозривно пов'язаний із наближенням правопорядків України та ЄС, що повинно досить ретельно бути відображено в концепті оновленого приватно-правового регулювання. З точки зору договірного права, на наше глибоке переконання, піддаватись переосмисленню мають не лише змістове оформлення окремих видів договорів, але й підходи до розуміння самої природи договору, сутності принципів договірного права та відходів від зарегульованості приватно-правових відносин.

Зважаючи на те, що станом на сьогодні, вітчизняне законодавство не містить положень щодо договорів таймшеру, а їх регулювання є одним із напрямків

адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, потребує прискорення цей процес, в тому числі через призму оновлення поглядів на сенс та змісту договору в приватному праві.

Список використаної літератури:

1. Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім АртЕк., 2020. 128 с.
2. Оновлення Цивільного кодексу України: формування підходів : колективна монографія / О. І. Виговський, Н. Ю. Голубєва, С. Д. Гринько та ін.; за ред. проф. Довгерта А. С. І проф. Харитоновна Є. О. Одеса : Видавничий дім «Гельметика», 2020. 674 с.
3. Черняк О. Ю., Абросімов С. А. Оновлення парадигми договірного права в контексті рекодифікації цивільного законодавства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 6, Том 2. С. 48–52.
4. Directive 2008/122/EC of the European Parliament and of the Council of 14 January 2009 on the protection of consumers in respect of certain aspects of timeshare, long-term holiday product, resale and exchange contracts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008L0122> (data access 22.05.2023)
5. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016ME%2FTXT-20200301&qid=1685873326624> (data access 22.05.2023)
6. Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR). Outline Edition. Edited by Christian von Bar, Eric Clive and Hans Schulte-Nölke. URL : <https://sakig.pl/wp-content/uploads/2019/01/dfcr.pdf> (data accessed: 27.06.2022)
7. Димінська О.Ю. Правова природа окремих принципів договірного права ЄС. *Університетські наукові записки*. 2016. № 2 (58). С. 213–219.
8. Харитонов Є.О., Харитонova О.І. Рекодифікації цивільного законодавства в контексті інтеграції України у правовий простір ЄС. *Часопис цивілістики*. 2019. Вип. 34. С. 6–10.

Cherniak O., Muzyka M. The timeshare contract in the context of the recodification of the civil legislation of Ukraine

In the article, the authors examine the peculiarities of timeshare contracts in the context of the recodification of the civil legislation of Ukraine. The authors emphasize that it is necessary to rethink the contract law of Ukraine as a whole.

The authors of the article emphasize that timeshare contracts are currently not researched and conceptually elucidated in essence in most legal systems, not only in Ukraine, which is of particular interest from the point of view of determining the nature of such contracts, studying their main characteristics and possible options for regulation in the system modern updated contract law of Ukraine.

The authors conclude that it is necessary to distinguish new and rethink the already declared principles of contract law through the prism of the content and essence of timeshare contracts.

The authors emphasize the tradition of EU rulemaking, the role and significance of soft law acts for the system of private-law relations are demonstrated.

The authors emphasize the definition of approaches to regulating the content and form of contracts. They focus attention on contracts with the participation of consumers, where special importance is attached to the mechanisms of their additional protection, in the form of written pre-contractual information about the specifics of the timeshare contract.

The concept of renewal of private law regulation should consistently reflect the traditions of the European legal order. From the point of view of contract law, not only the content design of certain types of contracts should be rethought, but also approaches to understanding the very nature of the contract, the essence of the principles of contract law and deviations from the regulation of private law relations.

Because, as of today, domestic legislation does not contain provisions on timeshare contracts, and their regulation is one of the areas of adaptation of national legislation to EU legislation, this process needs to be accelerated, including through the prism of renewing views on the meaning and content of the contract in private law.

Key words: timeshare, timeshare contract, contract law, recodification, DCFR, Europeanization, adaptation of legislation, private law.

.....

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

.....

УДК 346.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.4>

А. А. Моца

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри географії та туризму
Закарпатського угорського інституту імені Ференца Ракоці II

Н. А. Горбова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

Р. С. Шелудяков

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Повномасштабне російське вторгнення на територію України та неспровокована збройна агресія спричинили виникнення значних дестабілізуючих чинників розвитку економіки та суспільства. Особливо гостро постала проблема ведення господарської діяльності в умовах запровадження спеціального правового режиму воєнного стану, що проявляється у неспроможності вітчизняних підприємств забезпечувати високі показники результативності своєї фінансово-господарської діяльності та рентабельності. За таких обставин виникає необхідність посиленого впливу держави на процеси господарсько-правового регулювання діяльності підприємств в Україні.

Встановлено, що законодавство України у сфері регулювання правовідносин щодо діяльності підприємств має значні відмінності у мирний час та в період запровадження спеціального правового режиму воєнного стану, які проявляються у спрощенні процедур адміністрування та сплати податків, наданні податкових пільг, в зниженні рівня регуляторного впливу зі сторони держави та щодо спрощення процедур державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Зокрема, виявлено, що на період дії воєнного стану законодавством дозволено здійснювати господарську діяльність без одержання дозволів та інших дозвільних документів й ліцензій, але на підставі декларації про провадження господарської діяльності, не здійснювати сплату екологічного податку, земельного податку та орендної плати за користування землею на територіях, що перебувають під окупацією та на тих, де відбуваються бойові дії.

Доведено недостатню ефективність існуючих заходів господарсько-правового регулювання діяльності підприємств під час воєнного стану та запропоновано здійснення його подальшого удосконалення, оскільки виявлено низку вагомих проблем, зумовлених посиленням негативного впливу чинників воєнного характеру, а також пов'язаних із вимушеним припиненням діяльності підприємств через руйнування, обмеження доступу до виробничих потужностей та внаслідок анексії територій, на яких вони розміщуються.

Ключові слова: суб'єкти господарювання, господарська діяльність, господарсько-правове регулювання, підприємства, законодавство.

Постановка проблеми. Війна в Україні створила значні перешкоди для правового регулювання відносин в економіці, політиці та суспільстві, внаслідок чого значного деструктивного впливу зазнала господарська діяльність суб'єктів господарювання. Значна кількість підприємств стикнулися з проблемами повного або часткового припинення ведення господарської діяльності через масштабні руйнування, захоплення виробничих потужностей, значні втрати людського потенціалу, фізичну та юридичну неможливість ведення бізнесу, а також окупацію населених пунктів східних та південних областей України.

Вагомі зміни у сфері підприємництва трансформувалися у площину запровадження нововведень щодо правового регулювання діяльності підприємств, зокрема, ті, що стосуються: (1) зобов'язань підприємств подавати звітність та інші документи; (2) адміністрування та сплати податків, зборів, надання податкових пільг; (3) державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, громадських об'єднань, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; (4) планових та позапланових заходів державного контролю й ринкового нагляду; (5) зобов'язань на отримання дозвільних документів для проведення господарської діяльності; (6) організації трудових відносин; (7) розрахунків підприємств, установ, організацій з бюджетом та населенням.

Особливо вагомі зміни торкнулися підприємств у частині виконання положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1], відповідно до якого на підприємства покладаються зобов'язання надавати їх виробничі потужності та трудовий потенціал для потреб сектору оборони, змінювати види власної виробничої діяльності, а також встановлювати нові види умов праці у відповідності до законодавства про працю.

Очевидно, що внаслідок російської агресії підприємства стикнулися з проблемами неможливості виконання господарських договірних зобов'язань. Це, зі свого боку, вимагає від органів законодавчої й виконавчої влади відповідних дій, спря-

мованих на усунення проблем ведення господарської діяльності бізнесовими структурами та іншими суб'єктами господарювання.

Окреслені тенденції свідчать, що зазначена тематика наукового дослідження є вкрай важливою й нагальною, надзвичайно актуалізується в сучасних умовах існування й функціонування України та потребує поглибленого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти виявлення особливостей господарсько-правового регулювання підприємств під час воєнного стану набули особливого значення й актуалізувалися в період повномасштабної російсько-української війни, що триває від 24 лютого 2022 р., внаслідок чого спостерігаються значні зміни щодо ведення господарської діяльності, функціонування підприємств, принципів їх створення та ліквідації. Відповідно, у наукових колах дедалі частіше піднімаються й обговорюються проблеми забезпечення господарсько-правового регулювання підприємств під час воєнного стану, які перетворюються на предмет активних наукових дискусій та практичних досліджень.

Варто відмітити в цьому контексті вагомі напрацювання М. Прохоренка [2, с. 153], який стверджує, що діяльність підприємств в особливий період характеризується запровадженням особливого порядку її організації й здійснення на різних територіях, зокрема, тих, що розміщені на відносно безпечних територіях, прифронтових та тих, що перебувають під окупацією. Тому науковець наполягає, що господарсько-правове регулювання діяльності підприємств в умовах воєнного стану передбачає дотримання норм і положень загального законодавства, а також врахування його особливостей, закріплених спеціальними законодавчими й нормативно-правовими актами.

А. Саєнко [3, с. 270–271], досліджуючи особливості правового регулювання діяльності підприємств в умовах війни, акцентує увагу на важливості дотримання норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1], оскільки вважає, що він встановлює значну кількість обмежень щодо діяльності підприємств, передбачає

запровадження трудової повинності в цілях забезпечення обороноздатності держави та допускає скасування певних регуляторних й інших обмежень.

У цьому контексті слухними є зауваження Н. Ментух та О. Шевчук [4, с. 66], які господарсько-правове регулювання підприємств під час воєнного стану вважають ефективним інструментом формування основи для забезпечення національних оборонних спроможностей держави та виокремлюють в системі досягнення бажаних результатів вагомість оподаткування підприємств, адже, саме податкові надходження до державного бюджету усіх рівнів створюють ефективну базу для здійснення позитивних зрушень та виконання державою її функцій. Критично важливим за таких обставин, на думку науковців, є забезпечення безперервного та належного функціонування суб'єктів господарювання та здійснення ними максимально ефективної діяльності.

О. Баїк [5, с. 175] встановив та констатує достатній рівень ефективності діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання, що підтверджується активізацією їх діяльності в умовах запровадження воєнного стану в країні, а її господарсько-правове регулювання оцінює як оптимальне, зважаючи на прийняття низки нових та доцільних нормативно-правових актів, спрямованих на стимулювання підприємницької діяльності, забезпечення її результативності.

Однак, запровадження воєнного стану створило низку вагомих перешкод для здійснення господарської діяльності підприємствами України, внаслідок чого з'явилася значна кількість проблем, які потребують врегулювання у правовому полі. Як зазначає М. Хмара [6, с. 121], більшість із таких проблемних аспектів пов'язані з посиленням негативного впливу чинників воєнного характеру та масовим припиненням діяльності підприємств через масштабні руйнування, обмеження доступу до них внаслідок анексії певних територій, а також неспроможністю забезпечити господарську діяльність. Більше того, вагомого значення набула проблема, зумовлена призовом на службу до Збройних сил України ключових працівників. У цьому контексті А. Андрушко

[7, с. 147] обґрунтовує необхідність внесення змін і доповнень до чинного законодавства в частині посилення правового регулювання основних засад організаційного механізму взаємодії роботодавців із працівниками, особливо із такою їх категорією як мобілізовані. Водночас, потребує актуалізації законодавство України, що регулює правовідносини у сфері виникнення трудових спорів та усунення їх потенційних ризиків.

Отже, існуючі наукові підходи до пошуку шляхів виявлення проблем господарсько-правового регулювання підприємств під час воєнного стану та їх розв'язання вказують на багатогранність та різносторонність вивчення окресленої проблематики. Однак, варто констатувати обмеженість наявних пропозицій щодо виходу із кризової ситуації, що обумовлено значними перешкодами у доступі до об'єктивної, достовірної та своєчасної інформації. Зважаючи на зазначене, проблематика є достатньо актуальною та потребує подальшого вивчення й поглиблених досліджень.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та практичних аспектів дослідження особливостей та господарсько-правового регулювання підприємств під час воєнного стану, а також у виявленні найбільш значущих проблем.

Виклад основного матеріалу. Сфера підприємництва в умовах запровадження воєнного стану в Україні зазнала значного дестабілізуючого впливу, внаслідок чого підприємства змушені переформатовувати принципи здійснення своєї господарської діяльності та перебувають в активних пошуках забезпечення шляхів і методів підвищення своєї прибутковості й рентабельності. Стає очевидним, що вагомого значення за таких обставин набуває господарсько-правове регулювання діяльності підприємств, яке в умовах воєнного часу характеризується певними особливостями, та участь держави на законодавчому рівні в системі регулювання правовідносин, пов'язаних із підприємництвом.

Якщо провести дослідження існуючої законодавчої та нормативно-правової бази, що забезпечує регулювання діяльності підприємств в Україні, то можна

стверджувати, що вона покликана забезпечувати впорядкування суспільних відносин за допомогою приписів, заходів і засобів державного впливу на суб'єкти господарювання, формуючи їх правосвідомість, а також варто відмітити її розподіл за певними класифікаційними ознаками, зокрема, за юридичною силою:

1) Конституція України [8], якою закріплено основні принципи та норми здійснення підприємницької діяльності в країні;

2) Кодекси України:

– Господарський кодекс [9], де прописані правові засади й принципи господарської діяльності підприємств, визначені господарські відносини, що виникають в процесі організації підприємницької діяльності між учасниками, та основні засади регулювання таких відносин;

– Цивільний кодекс [10], яким передбачені принципи й основні засади врегулювання особистих майнових та немайнових відносин, що передбачають юридичну рівність, майнову самостійність та вільне волевиявлення учасників;

– Податковий кодекс [11], що покликаний врегулювати питання оподаткування фізичних та юридичних осіб, а також визначає принципи взаємодії між суб'єктами господарювання та органами державної влади, зокрема із Державною податковою службою України;

3) Закони України, спрямовані на врегулювання господарської діяльності підприємств, а саме:

– Закон України «Про підприємництво» [12], що визначає загальні правові, економічні та соціальні засади ведення господарської діяльності підприємствами різних форм власності, встановлює гарантії свободи підприємництва та особливості державної підтримки;

– Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [13], який передбачає врегулювання суспільних відносин щодо ліцензування видів господарської діяльності та встановлює порядок ліцензування;

4) Укази Президента України – підзаконні нормативно-правові акти, якими регламентуються заходи регулювання господарської діяльності підприємств.

У цьому контексті варто зазначити, що в довоєнний період сформовано потужну законодавчу базу у сфері підприємництва, яка також охоплює нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та враховує основні засади міжнародно-правового регулювання господарських правовідносин і норми міжнародних договорів.

Однак, розгортання повномасштабної війни на території України обумовили необхідність перегляду й удосконалення чинного законодавства щодо регулювання правовідносин, пов'язаних із господарською діяльністю підприємств, внаслідок чого поступово прийнято низку нових законодавчих й нормативно-правових актів. Зокрема, необхідно відзначити прийняття такого законодавчого акту як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого й середнього підприємства та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» [14], за допомогою якого частково вдалося нівелювати негативний вплив викликів і небезпек сучасності на господарську діяльність підприємств та забезпечити унормування особливостей трудових відносин, на які поширюється спрощений режим.

Більше того, зважаючи на особливості спеціального правового режиму воєнного стану, який запроваджено в Україні, необхідно відмітити певні особливості господарсько-правового регулювання діяльності підприємств, поєднання норм права й правового регулювання шляхом застосування специфічних засобів, а також відособленість певних юридичних норм, які комплексно здійснюють організацію й регулювання господарської діяльності.

Серед найбільш вагомих змін, здійснених у сфері господарсько-правового регулювання діяльності підприємств в Україні під час воєнного стану та регламентованих Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [15] й Постановою Кабінету міністрів України «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» [16] можна виокремити:

1) одержання можливості підприємствами здійснювати господарську діяльність в період дії воєнного стану без одержання дозволів та інших дозвільних документів й ліцензій, але на підставі декларації про провадження господарської діяльності, що подається до Міністерства економіки суб'єктами господарювання, або ж до Міністерства внутрішніх справ, якщо мова йде про суб'єкти, які здійснюють охоронну діяльність;

2) надання суб'єктам господарювання права вільного обрання способу подання декларації без уточнення місця знаходження та місця здійснення господарської діяльності, а саме: (1) в електронній формі із використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (засоби мобільного додатку Порталу Дія); (2) в паперовій формі через центри надання адміністративних послуг, що подаються особисто або надсилаються поштою;

3) припинення перебігу строків звернення за отриманням публічних послуг, передбачених законодавством;

4) терміни дії діючих строкових ліцензій та дозвільних документів автоматично продовжуються до моменту завершення дії воєнного стану.

Очевидно, що запроваджені заходи створюють належні умови для дерегуляції господарської діяльності. Більше того, законодавцем внесено певні зміни до Податкового кодексу України, відповідно до яких регламентовано тимчасовий механізм оподаткування підприємств (оподаткування єдиним податком), застосування якого може обрати підприємство добровільно. В цьому контексті основні зміни полягають у наступному:

1) встановлення правових особливостей адміністрування єдиного податку:

– надання можливостей фізичним особам-підприємцям – платникам 1 та 2 груп не сплачувати єдиний податок;

– розширення категорій суб'єктів господарювання, які можуть скористатися спрощеною системою оподаткування;

– збільшення межі доходу для платників 3 групи з одночасним зняттям обмежень відносно кількості найманих працівників;

– збільшення кількості платників, які не сплачують земельного податку за рахунок тих платників, що переходять на спрощену систему оподаткування;

– зменшення ставки податку до 2 % доходу для платників єдиного податку 3 групи;

– надання прав Кабінету Міністрів України змінювати особливості нарахування та сплати єдиного податку без внесення відповідних змін до Податкового кодексу;

2) встановлення ставки акцизного податку на пальне у розмірі 0 євро, внаслідок чого місцеві бюджети не отримують у розмірі 13,44 % частки акцизу на пальне;

3) скасування земельного податку та орендної плати за користування землею на територіях, які перебувають під окупацією та тих, де ведуться бойові дії;

4) припинення сплати мінімального податкового зобов'язання на 2022 р. та на 2023 р. на територіях, які перебувають під окупацією та тих, де ведуться бойові дії;

5) скасування екологічного податку на територіях, що перебувають під окупацією та тих, де ведуться бойові дії.

Стає очевидним, що існуюче вітчизняне законодавство, яке здійснює господарсько-правове регулювання діяльності підприємств має певні особливості у мирний час та в період запровадження спеціального правового режиму воєнного стану. Однак, варто констатувати, що запропоновані заходи дерегуляції підприємницької діяльності, спрощення процедур адміністрування та сплати податків, а також надання певних преференцій підприємствам не дозволили забезпечити ними досягнення максимально високих показників фінансово-господарської діяльності. Зважаючи на окреслене, можна стверджувати, що існуюча система нормативно-правового й законодавчого забезпечення регулювання діяльності підприємств в Україні потребує подальшого удосконалення з урахуванням чинників війни.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведені дослідження особливостей господарсько-правового регулювання підприємств під час воєнного стану в Україні дають підстави стверджувати, що господарсько-правове регулювання

проявляється у конкретній, цілеспрямованій, організованій та результативній діяльності держави, спрямованій на гарантування реалізації господарсько-правових норм, яка здійснюється із використанням широкого спектру правових заходів, специфічних способів та методів впорядкування суспільних відносин у сфері підприємництва.

Результати проведеного дослідження свідчать, що в період дії воєнного стану в Україні чинне законодавство щодо господарсько-правового регулювання діяльності підприємств зазнало істотних змін, які відобразилися у зниженні рівня регуляторного впливу зі сторони держави та в спрощенні процедур адміністрування та сплати податків. Однак, встановлено, що наявні заходи є недостатніми, а вітчизняне законодавство у цій сфері потребує подальшого удосконалення, що, зі свого боку, свідчить про перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

Список використаної літератури:

1. 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>
2. Прохоренко М.М. Правове регулювання господарської діяльності та господарських відносин в особливий період. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 151-161. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2016/statji_n2_39_2016/26.pdf
3. Саєнко А. Здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 269-272. URL: DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/64>
4. Ментух Н. Ф., Шевчук О. Р. Правові аспекти оподаткування господарської діяльності суб'єктів оподаткування в Україні в умовах воєнного стану. *Наукові записки*. 2022. Вип. 12. С. 64-69. URL: DOI: [10.36550/2522-9230-2022-12-64-69](https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-12-64-69)
5. Баїк О.І. Здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану в Україні: правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 173-175. URL: DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/37>
6. Хмара М. Особливості припинення трудових відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 2 (30). С. 121-125. URL: DOI: [10.35774/app2022.02.121](https://doi.org/10.35774/app2022.02.121)
7. Андрушко А. В. Трудові відносини у період воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 73. Ч. 1. С. 147-150. URL: DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.24>
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
12. Про підприємництво : закон України від 07.02.1991 р. № 698-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12#Text>
13. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого й середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність : Закон України від 19.07.2022 р. № 2434-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2434-20#Text>
15. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
16. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету міністрів України від 18.03.2022 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text>

Motsa A., Horbova N., Sheludiakov R. Peculiarities of economic and legal regulation of enterprises during martial law

The full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine and its unprovoked armed aggression led to the emergence of significant destabilizing factors in the development of the economy and society. The problem of conducting economic activity in the conditions of the introduction of a special legal regime of martial law has become particularly acute, which is manifested in the inability of domestic enterprises to ensure high indicators of the effectiveness of their financial and economic activity and profitability. Under such circumstances, there is a need for increased state influence on the processes of economic and legal regulation of the activities of enterprises in Ukraine. It was established that the legislation of Ukraine in the field of regulation of legal relations regarding the activities of enterprises has significant differences in peacetime and during the introduction of a special legal regime of martial law, which are manifested in the simplification of procedures for administration and payment of taxes, as well as in the provision of tax benefits, in reducing the level of regulatory influence from the side of the state and regarding the simplification of procedures for state registration of legal entities, individual entrepreneurs, public associations, real rights to immovable property and their encumbrances. In particular, it was found that during the period of martial law, the legislation allowed to carry out economic activities without obtaining permits and other permits and licenses, but on the basis of a declaration on the conduct of economic activities, not to pay environmental tax, land tax and rent for the use of land in the territories, which are under occupation and on those where hostilities are taking place. The lack of effectiveness of the existing measures of economic and legal regulation of the activities of enterprises during the state of war has been proven, and its further improvement has been proposed, as a number of significant problems of ensuring the activities of enterprises have been identified, which are caused by the strengthening of the negative influence of factors of a military nature, as well as connected with the forced termination of the activities of enterprises due to the destruction, restriction of access to production facilities and as a result of the annexation of the territories where they are located.

Key words: economic entities, economic activity, economic and legal regulation, enterprises, legislation.

УДК 346.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.5>

В. Ю. Цьомра

аспірант

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського,
голова ГО «Лабораторія права»

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ (ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ)

Дана стаття присвячена розгляду питання обмежень правосуб'єктності юридичних осіб. Автор зазначає про необхідність та доцільність застосування механізмів обмеження правосуб'єктності юридичних осіб задля збалансування публічних та приватних інтересів в процесі здійснення діяльності юридичними особами, а також для запобігання утворення суб'єктів з необмеженими повноваженнями та можливостями. Як приклад автор наводить Ост-Індську торгівельну компанію, яка в період своєї діяльності набула значних повноважень та можливостей, мала власну армію та флот, випускала власну грошову одиницю.

Запропоновано умовний поділ видів обмежень правосуб'єктності юридичної особи на наступні: обмеження в силу закону, договірні обмеження, позадоговірні обмеження та судові обмеження.

Обмеження правосуб'єктності в силу закону, як зазначає, автор є природнім явищем, яке покликане завчасно реагувати на потенційні загрози, а також не допускати можливості утворення суб'єкта з надмірними чи необмеженими можливостями. В якості прикладу автором пропонується розглянути функціонування банків, які володіють значними фінансовими ресурсами та, у випадку відсутності обмежень у процесі здійснення ними діяльності, можуть набути надмірних повноважень та зловживати ними.

Особливу увагу приділено договірним обмеженням правосуб'єктності юридичної особи. Як зазначає автор, договір є динамічною підставою виникнення, зміни, переходу, обмеження чи припинення прав та обов'язків суб'єкта, визначення його бажаних чи заборонених моделей поведінки. Також, на думку автора, саме договір є найтиповішою та найчастішою підставою змін правосуб'єктності юридичної особи. Як приклад автор розглядає договір про спільну діяльність.

До позадоговірних підстав обмеження правосуб'єктності юридичної особи автор відносить обмеження, які виникають в межах організаційно-господарських зобов'язань та можуть бути застосовані засновниками юридичної особи.

На думку автора, судові обмеження правосуб'єктності юридичної особи становлять самостійний та особливий вид обмежень, що спричинено обов'язковою присутністю суду у даних правовідносинах, його особливим статусом та повноваженнями, а також частим застосуванням примусу при їх реалізації.

У висновках автор зазначає, що правосуб'єктність юридичної особи може бути обмежена, а також зазначає про необхідність та доцільність застосування таких обмежень для балансу публічних та приватних інтересів. Також наголошено на необхідності та доцільності продовження досліджень у цій сфері, що обумовлено складністю питання та суспільною необхідністю.

Ключові слова: правосуб'єктність, юридична особа, обмеження, договір, засновник, судові обмеження.

Постановка проблеми. Вивчення питання формування правосуб'єктності юридичної особи має багато внутрішніх аспектів, які потребують детального дослідження і обґрунтування. Юридична особа сьогодні постає чи не значущішим суб'єктом права, аніж фізична особа. Достатньо лише згадати американських чи китайських технологічних гігантів: всі ми можемо назвати з десяток тих чи інших таких компаній, але пригадати фізичних осіб, які стоять за ними, доволі складно. Тому переоцінити роль та місце юридичної особи у сучасних суспільних відносинах важко. Та деколи може постати хибне уявлення про юридичну особу – суб'єкта-гіганта, яка може здійснювати необмежену кількість видів діяльності, стати суб'єктом з необмеженими можливостями. Історія вже знала такі приклади. Так, Голландська Ост-Індійська компанія фактично була державою в державі: вона монополізувала торгівлю в Тихому океані, мала власну армію, випускала власні гроші, засновувала міста та поселення, тому з часом почала конкурувати з самою державою, де її було засновано. Такі негативні приклади безмежності правової суб'єктності окремих юридичних осіб змушують державу встановлювати певні запобіжні механізми, які б обмежували можливість суб'єкта права стати над самою правовою системою. Будь-який суб'єкт права – чи то фізична особа, чи юридична, чи сама держава – повинен бути органічною частиною правової системи, в межах якої він існує. Дослідження питання обмеження правосуб'єктності юридичних осіб в даному контексті є особливо актуальним, оскільки дає нам змогу зрозуміти, які механізми вже застосовуються для таких обмежень, чи належним чином вони застосовуються, а наукова діяльність у цьому напрямку дозволяє розробити нові дієві інструменти, які мають слугувати регулятором певного кола суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексне дослідження обмеження правосуб'єктності юридичних осіб ані на загальнотеоретичному, ані на галузевому рівні, фактично, проведено не було. Українськими науковцями було проведено ряд фундаментальних досліджень,

які мають важливе значення в межах сфер їх наукових досліджень. Наприклад, Мілаш В.С. досліджує питання перспектив модернізації договірного законодавства у сфері господарських правовідносин. Гуцуляк В.К. та Габріадзе М.Р. досліджували інститут договору про спільну діяльність. А Віхров О. проводив дослідження недоговірних організаційно-господарських зобов'язань. В більшій чи меншій мірі вказані наукові дослідження стосувались і обмеження правової суб'єктності окремих суб'єктів, проте вказані науковці не приділяли цьому значної уваги, оскільки їхні дослідження були спрямовані на вивчення інших питань.

Формулювання основних цілей статті. Дане дослідження спрямоване на висвітлення загальнотеоретичних та прикладних аспектів обмеження правосуб'єктності юридичних осіб, проведення класифікації вже наявних форм обмежень.

Виклад основного матеріалу наукового дослідження. Юридична особа та її правосуб'єктність небезпідставно слугувала і слугує особливим об'єктом наукових досліджень. Визначення правильного місця та ролі юридичної особи у сучасних суспільних відносинах дасть змогу належним чином нормативно врегулювати ці взаємовідносини та зробити їх суб'єктів захищеними з точки зору закону та права. Для того, щоб не дозволити юридичного та фактичного домінування одного суб'єкта права над іншим законодавець повинен встановлювати чіткі запобіжні механізми, які збалансуюватимуть правовідносини та робитимуть їх більш гармонійними. Це, в тому числі, стосується і об'єму та змісту правосуб'єктності юридичних осіб.

Юридична особа в процесі своєї діяльності наділена великою кількістю інструментів, які можуть слугувати у надмірно значному росту місця та ролі такого суб'єкта в суспільних відносинах. Як приклад, можемо назвати згадану раніше Голландську Ост-Індську компанію чи Британську Ост-Індську компанію. Проте не лише негативні приклади домінування певних компаній повинні бути підставою для створення тих чи інших механізмів, які обмежуватимуть правосуб'єктність таких юридичних осіб. Завдання законодавця,

перш за все, полягає в тому, що поряд з імперативними приписами у вигляді прямих заборон чи вказівок, повинні існувати і диспозитивні моделі поведінки, які б дозволяли добровільно вибирати бажаний варіант, який одночасно задовольнятиме і приватний інтерес самої юридичної особи, і публічний інтерес суспільства та держави в цілому.

Словник української мови дає визначення поняття «обмежити» як установити певні межі чогось для чого-небудь, зв'язувати щось чи когось певними умовами, не допустити поширення чого-небудь чи локалізувати [1, с. 814]. Тому, власне, суть обмеження правосуб'єктності юридичної особи і полягає в тому, щоб встановити певні межі, які будуть утримувати баланс приватного та публічного і не дозволять юридичній особі абсолютизувати свої бажання чи зловживати своїми правами та можливостями.

Провівши детальний аналіз наявних інструментів та механізмів, які мають чи можуть мати місце при обмеженні правосуб'єктності юридичної особи, можемо виділити такі їхні основні групи:

1. Обмеження правосуб'єктності юридичних осіб в силу вимог закону;
2. Договірні обмеження правосуб'єктності юридичної особи;
3. Позадоговірні або недоговірні обмеження правосуб'єктності юридичної особи;
4. Судові обмеження правосуб'єктності юридичної особи.

Обмеження правосуб'єктності юридичних осіб в силу вимог чинного законодавства є відносно органічним явищем, яке сформоване в процесі законодавчої та правозастосовної діяльності. Разом з тим, такі обмеження можуть бути встановлені ще на етапі формування правосуб'єктності юридичної особи. Наприклад, законодавство, яке регулює банківську діяльність доволі чітко і жорстко встановлює обмеження щодо організаційно-правових форм юридичних осіб, які можуть здійснювати банківську діяльність, а також безпосередньо здійснення банком самої банківської діяльності. Зокрема, банки можуть бути створені лише у формі акціонерного товариства чи кооперативного банку (ст. 6 Закону України «Про банки

і банківську діяльність»), що безпосередньо впливає на методи та форми його подальшої діяльності. Також, законодавство встановлює виключну сферу діяльності банку, зокрема: банк має право надавати банківські та інші фінансові послуги (крім послуг у сфері страхування), а також здійснювати іншу діяльність, яка прямо чи опосередковано витікає з надання власне банківських та фінансових послуг [2]. Наявність такого роду законодавчих заборон чи обмежень не викликає особливих заперечень, оскільки абсолютно логічним є цільова спрямованість діяльності певних категорій юридичних осіб. Разом з тим, логіка закону в даному випадку опирається не лише галузеве спрямування діяльності окремого суб'єкта, а й на уникнення маніпуляцій чи зловживань в майбутній діяльності. Так, наприклад, мінімальний статутний капітал банку становить 200 мільйонів гривень і він повинен бути сформований виключно грошовими коштами, а в процесі своєї діяльності банк може накопичувати значно більші суми за рахунок залучення коштів фізичних та юридичних осіб – своїх клієнтів. Володіння таким значним «живим» капіталом могло б дати можливість банку «увірватись» на ринок будь-яких товарів чи послуг та заволодіти там якщо не монополією, то знаним становищем. Проте, задля уникнення такого роду дій, закон передбачає обмежувальні механізми та спеціально урізає правосуб'єктність банку, чітко вказуючи на площину та рамки його діяльності. Для цього існують різноманітні форми регулювання та контролю, які служать запобіжниками в процесі здійснення банком своєї діяльності [3, с. 58].

З іншої сторони, закон в деяких випадках може урізати вже сформовану правосуб'єктність. Зазвичай такі випадки трапляються не надто часто, оскільки однією із визначальних властивостей законодавства є його стабільність, тобто такий стан, який би забезпечував безперервне, тривке та незмінне співіснування суб'єктів та взаємозв'язків між ними. Проте, опираючись на суб'єктивні чи об'єктивні причини, законодавство інколи змінює «правила гри». Так, наприклад, Законом України «Про третейські суди» визначено

перелік суб'єктів – юридичних осіб, при яких можуть утворюватися та діяти постійно діючі третейські суди. До таких відносяться всеукраїнські громадські організації, всеукраїнські організації роботодавців, торгово-промислові палати, об'єднання та асоціації суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб, у тому числі банків, та деякі інші. Законодавство України, яке діяло до 2009 року та регулювало діяльність третейських судів, не передбачало заборони розгляду останніми справ у спорах щодо нерухомого майна, у тому числі земельних ділянок [4]. Проте, надмірна суспільна важливість такого роду справ, а також наявність зловживань зі сторони недобросовісних учасників третейського процесу, стали причиною для обмеження на законодавчому рівні можливості розгляду такої категорії справ третейськими судами. Тобто, опираючись на ряд важливих підстав, законодавець обмежив правосуб'єктність третейських судів. Така заборона стосувалась як новостворених третейських судів, так і тих, які вже існували на той момент. Варто зазначити, що третейські суди сьогодні утворюються та існують без статусу юридичної особи, проте їхні засновники обов'язково повинні буди зареєстровані як юридичні особи в установленому чинним законодавством порядку.

Законодавчі обмеження правосуб'єктності юридичної особи це органічний результат діяльності держави та її органів, з однієї сторони, та всього громадянського суспільства, з іншої сторони, які спрямовані на гармонізацію та збалансування суспільних відносин таким чином, щоб був дотриманий публічний і приватний інтерес. За своєю правовою природою такі обмеження є публічно-правовими, оскільки витікають з площини саме публічного права.

Договірні обмеження правосуб'єктності становлять значний інтерес як з точки зору загальнонаукових досліджень, так і з точки зору практичної діяльності. На відміну від законодавчих підстав та умов формування правосуб'єктності юридичної особи, які є доволі статичними та стабільними, договір є динамічною підставою виникнення, зміни, переходу, обмеження

чи припинення прав та обов'язків суб'єкта, визначення його бажаних чи заборонених моделей поведінки. Вітчизняне законодавство містить дві концепції договірних теорій: договір як домовленість та договір як зобов'язання [5, с. 25]. Як перша, так і друга теорія може бути реалізована при обмеженні правосуб'єктності юридичних осіб.

Якщо розглядати договір як домовленість двох суб'єктів, то йому буде притаманна рівноправність сторін, тобто горизонтальні правовідносини. В такому випадку, обмеження правосуб'єктності юридичної особи відбуватиметься умовно добровільно, адже принцип свободи договору забезпечує можливість його сторонам укласти його або відмовитись від його укладання. В свою чергу, концепція договору як зобов'язання є більш характерною для вертикальних правовідносин і передбачає фактичне та/або юридичне підпорядкування однієї сторони іншій. Даний підхід в деяких випадках може ставити волевиявлення самої юридичної особи за дужки та не давати можливості впливати на розвиток подій безпосередньо.

Беззаперечно можемо погодитись з тією позицією, що будь-який договір, укладений юридичною особою, в тій чи іншій мірі впливає на об'єм та зміст її правосуб'єктності. На нашу думку, найбільш виражено питання обмеження правосуб'єктності юридичної особи втілюється у складних формах договорів, таких як організаційно-господарські договори (договір про спільну діяльність, угода про розподіл продукції, договори у сфері державно-приватного партнерства, засновницький договір тощо). Кожен із зазначених видів договорів має свої визначальні особливості, тому одночасно охопити їх детальний огляд у даному дослідженні неможливо. Як приклад, розглянемо договір про спільну діяльність.

Укладення договору про спільну діяльність свідчить, перш за все, про наявність спільної мети в його учасників, яка не може бути досягнута ними самостійно. Погоджуємось з позицією В.К. Гуцуляка, який зазначає, що учасники договору про спільну діяльність перебувають в однаковому юридичному становищі, вони наді-

лені як правами, так і обов'язками, проте їм не кореспондують права та обов'язки інших учасників договору. Разом з тим, такі суб'єкти набувають певних матеріальних чи нематеріальних благ, проте не від інших учасників договору, а в результаті спільної діяльності [6, с. 40].

Вивчаючи вказане питання з різних ракурсів, ми можемо звернути увагу на той факт, що в контексті договору про спільну діяльність юридична особа – учасник такого договору як розширює рамки своєї правосуб'єктності, так і значно її обмежує. Якщо юридична особа самостійно своїми діями не може досягти бажаного результату, то, ставши учасником договору про спільну діяльність, в кінцевому результаті, вона отримує очікуване благо чи результат. Проте, в той же час, вона значно обмежує свою можливість бути самостійним та незалежним суб'єктом правовідносин назовні.

Участь у договорі про спільну діяльність передбачає досягнення спільної мети через об'єднання зусиль та вчинення спільних дій, учасники договору повинні мати спільну мотивацію та намір діяти разом [7, с. 64]. Такі дії повинні бути чітко спрямовані на потрібні координати задля досягнення визначеного договором результату, тому однією із важливих умов такого договору є координація спільних дій (передбачає в меншій мірі втрату суб'єктності) або ведення спільних справ від імені учасників договору (передбачає більш значну втрату суб'єктності). Здійснення діяльності учасником договору про спільну діяльність поза межами такого договору не повинно суперечити інтересам іншим його учасникам, тому юридична особа повинна або погоджувати свою діяльність поза межами дії договору зі іншими його учасниками, або ж взагалі відмовитись від такої діяльності. Тобто такі обмеження можуть бути як активними, так і пасивними.

Динаміка зміни правосуб'єктності юридичної особи найбільше проявляється саме у договірних правовідносинах, а принцип свободи договору цьому сприяє. Договір за своєю правовою природою є приватноправовим інститутом, тому договірним відносинам переважно характерна

диспозитивність. Тому, договірні обмеження правосуб'єктності зазвичай добровільно набуваються юридичною особою з врахуванням її інтересів та потреб.

Позадоговірні обмеження правосуб'єктності виникають та реалізуються в межах організаційно-господарських зобов'язань між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень [8]. Так, в процесі реалізації організаційно-господарських повноважень власник (на нашу думку, вживання поняття «власник» є не дуже коректним, проте ним оперує господарське та деяке інше законодавство; більш коректним вважаємо вживати поняття «засновник») створює господарську організацію, в установчих документах якої зазначає мету та предмет діяльності, порядок формування органів управління та прийняття ними рішень, правовий статус майна та порядок його використання та інше [9, с. 143]. Після державної реєстрації новоствореної господарської організації, остання може вступати у правовідносини із зовнішнім світом, в тому числі і з самим засновником. Проте бажання засновника максимально зберегти своє майно, яку було передане створеній ним юридичній особі, і в той же час досягти бажаного результату від його використання, сприяє встановленню меж та рамок у майбутній діяльності: засновник прямо чи опосередковано визначає бажану чи небажану моделі та форми діяльності.

В якості прикладу обмежень встановлених засновником щодо діяльності створеної ним юридичної особи можемо зазначити особливий порядок надання згоди уповноваженими на те органами товариства з обмеженою відповідальністю на вчинення значних правочинів та правочинів щодо яких є заінтересованість. Так, статут товариства може передбачати наявність такого особливого порядку. Проте законодавство визначає наявність вказаної інформації в статуті як право вибору засновника, а не його обов'язок [10]. Тобто засновник або засновники самі повинні вирішити чи застосовувати таку модель обмеження правосуб'єктності товариства з обмеженою відповідальністю, чи ні. З однієї сторони, на вибір засновника повинне

впливати бажання максимально захистити товариство від можливих зловживань чи порушень зі сторони виконавчого органу, проте з іншої сторони засновник повинен враховувати той факт, що такі дії можуть вчинятись лише вищим органом управління товариством, тобто його загальними зборами, а практика показує, що загальні збори товариства є малоефективними для прийняття швидких операційних рішень.

З точки зору запропонованої нами класифікації «судові обмеження» правосуб'єктності юридичної особи можна, в тому числі, віднести і до категорії позадоговірних, але, на нашу думку, їх доцільніше виокремлювати в окрему групу, адже особливістю такого роду обмежень може слугувати застосування державного примусу для їх реалізації. Окрім того, обов'язковим суб'єктом даних правовідносин повинен бути суд.

В процесі розгляду судової справи зазвичай для однієї із сторін настають певні несприятливі результати. Наприклад, суд може позбавити юридичну особу ліцензії чи спеціального дозволу (для тих юридичних осіб, які можуть здійснювати виключну діяльність, настання таких наслідків може, фактично, прирівнюватись до втрати правосуб'єктності), визнати право власності на майно чи позбавити такого права, зобов'язати вчинити певні дії чи утриматись від їх вчинення. Всі ці обмеження меншою чи більшою мірою впливають на правосуб'єктність юридичної особи та урізають її.

Також не варто забувати, що суд це не всесильний орган, який може прийняти будь-яке рішення з будь-якого питання. Суди, приймаючи рішення з питань, які вирішуються в межах судової справи, не можуть своїми діями підмінити компетенцію інших органів чи осіб. Наприклад, в ч. 2 п. 2.10 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України зазначається, що «господарські суди також не можуть приймати рішення з питань, віднесених до виключної компетенції загальних зборів, у тому числі про внесення змін до установчих документів юридичної особи, включення особи до складу наглядової ради юридичної особи тощо» [11].

Висновки та пропозиції. Дослідження питання обмеження правосуб'єктності юридичної особи є актуальним та перспективним. З кожним днем з'являється все більше нових інструментів та можливостей, які прямо чи опосередковано впливають на здатність юридичної особи бути повноцінним суб'єктом права. З однієї сторони, можемо розглядати велику кількість таких можливостей як перешкоджання нормальній та звичній діяльності юридичної особи, проте, з іншої сторони, такі інструменти є необхідні для встановлення певних меж діяльності юридичних осіб та балансу суспільних відносин. Таким чином, за результатом досліджень питання обмеження правосуб'єктності юридичних осіб можемо дійти наступних висновків:

- Будь-які обмеження є необхідними з точки зору збереження балансу між приватними та публічними інтересами суб'єктів правовідносин;

- Правосуб'єктність юридичної особи може бути обмежена. За правовою природою таких обмежень вони можуть бути як примусовими, так і добровільними;

- За результатами даного дослідження можемо провести умовний поділ таких обмежень на: обмеження в силу закону, договірні, позадоговірні та судові обмеження.

- Кожен із досліджених видів обмеження правосуб'єктності містить свої характерні особливості. Наприклад, судовим обмеженням характерний примус при їх реалізації.

Більш глибоке дослідження питання обмеження правосуб'єктності юридичних осіб вбачається нам доволі актуальним та перспективним, враховуючи складність та багатогранність досліджуваного питання. Належне та повне вивчення даного питання дасть змогу не лише теоретично осмислити наявні інструменти та механізми, але запропонувати нові практичні аспекти їх застосування та реалізації.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови у 20 т. / ред. В. Широков. Київ : Наукова думка, 2019. Т. 10: Наступ – Обміль. 994 с.
2. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III:

- станом на 28 квіт. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text> (дата звернення: 12.05.2023).
3. Фурман О. Державне регулювання діяльності банків. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2019. № 1 (106). С. 56–62.
 4. Про третейські суди : Закон України від 11.05.2004 р. № 1701-IV: станом на 15 груд. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15#Text> (дата звернення: 13.05.2023).
 5. Мілаш В. С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання: монографія. Харків : ХНУМГ. 2014. 227 с.
 6. Гуцуляк В. К. Договір про спільну діяльність як дієвий інструмент післявоєнної відбудови та відновлення об'єктів інфраструктури України. *Нове українське право*. 2022. № 2. С. 36–43. URL: <https://doi.org/10.51989/nul.2022.2.5> (дата звернення: 13.05.2023).
 7. Габріадзе М.Р. Особливості цивільно-правового регулювання спільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. №. 3. С. 62–67. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3.9> (дата звернення: 14.05.2025).
 8. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 14.05.2023).
 9. Віхров О. Недоговірні організаційно-господарські зобов'язання та їх види. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2 (65). С. 141–150.
 10. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України від 06.02.2018 р. № 2275-VIII: станом на 1 січн. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
 11. Про деякі питання практики вирішення спорів, що виникають з корпоративних правовідносин : Постанова Вищ. госп. суду України від 25.02.2016 р. № 4: станом на 14 лип. 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004600-16#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
 12. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV: станом на 28 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 16.05.2023).

Tsomra V. Limitation of legal personality of legal entities (theoretical and applied aspect)

This article is devoted to considering the issue of restrictions on the legal personality of legal entities. The author notes the necessity and expediency of applying mechanisms for limiting the legal personality of legal entities to balance public and private interests in the process of carrying out activities by legal entities, as well as to prevent the formation of entities with unlimited powers and capabilities. As an example, the author cites the East India Trading Company, which during the period of its activity acquired significant powers and capabilities, had its own army and navy, and issued its own currency.

A conditional division of the types of restrictions on the legal personality of a legal entity into the following is proposed: restrictions imposed by law, contractual restrictions, non-contractual restrictions, and judicial restrictions.

Limitation of legal personality by virtue of the law, as the author notes, is a natural phenomenon, which is designed to respond to potential threats in advance, as well as to prevent the formation of an entity with excessive or unlimited capabilities. As an example, the author proposes to consider the functioning of banks that have significant financial resources and, in the absence of restrictions in the process of their activities, can acquire excessive powers and abuse them.

Special attention is paid to the contractual limitations of the legal personality of a legal entity. As the author notes, the contract is a dynamic basis for the emergence, change, transition, restriction, or termination of the subject's rights and obligations, and the determination of his desired or prohibited patterns of behavior. Also, according to the author, the contract itself is the most typical and most frequent reason for changes in the legal personality of a legal entity. As an example, the author considers an agreement on joint activities.

The author refers to non-contractual grounds for limiting the legal personality of a legal entity as restrictions that arise within the scope of organizational and economic obligations and can be applied by the founders of a legal entity.

In the author's opinion, judicial restrictions on the legal personality of a legal entity constitute an independent and special type of restriction caused by the mandatory presence of the court in these legal relations, its special status, and powers, as well as the frequent use of coercion in their implementation.

In the conclusions, the author notes that the legal personality of a legal entity can be limited and notes the necessity and expediency of applying such restrictions to balance public and private interests. It also emphasized the necessity and expediency of continuing research in this area, which is due to the complexity of the issue and social necessity.

Keywords: *legal personality, legal entity, restrictions, contract, founder, legal restrictions.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 336.61:342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.6>

Г. М. Зайкіна

кандидат економічних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ

Актуальність статті полягає в тому, що формування правоздатної системи публічного адміністрування транспортним сектором економіки, побудованої на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів, безперечно виступає наразі нагальною для України потребою. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування транспортною сферою в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів особливо у напрямі реалізації державної транспортної політики. Одним із головних суб'єктів адміністрування транспортної залізничної галузі є Міністерство інфраструктури України, правовий статус якого в умовах реформування транспортної залізничної галузі потребує наукового аналізу. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад фінансового та адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити правовий статус Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування. Зроблено висновок, що правовий статус Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування – це правове становище суб'єкта формування та реалізація державної транспортної політики, що визначається комплексом функціональних завдань, прав та обов'язків щодо забезпечення ефективного та безпечного функціонування залізничного транспорту загального користування в Україні, здійснення нормативно-правового регулювання, контролю за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у цій сфері, та розвитку міжнародного співробітництва у сфері управління залізничним транспортом загального користування. Основними функціональними завданнями Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування є: 1) формування та реалізація державної політики у цій сфері; 2) контроль у сфері управління залізничним транспортом загального користування; 3) міжнародне співробітництво у сфері управління залізничним транспортом загального користування.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністрація, бюджет, залізничний транспорт, кредитування, методи адміністративної діяльності, стандарти, фінансовий контроль, фінансово-правові відносини, форми адміністративної діяльності.

Актуальність теми. Формування правоздатної системи публічного адміністрування транспортним сектором економіки, побудованої на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів, безперечно виступає наразі нагальною для України потребою. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування транспортною сферою в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів особливо у напрямі реалізації державної транспортної політики [5].

Одним із головних суб'єктів адміністрування транспортної залізничної галузі є Міністерство інфраструктури України, правовий статус якого в умовах реформування транспортної залізничної галузі потребує наукового аналізу.

Огляд останніх досліджень. Правові питання функціонування та адміністрування залізничного транспорту в Україні розкривали у своїх роботах такі вчені як І. Аксьонов, В. Бабич, Ю. Бараш, І. Булгакова, О. Дейнека, Е. Деркач, В. Дикань, Н. Колеснікова, А. Міщенко, Л. Позднякова, Р. Прокоп'єв, І. Рудяга, Д. Тимоха, та інші.

Однак, в аспекті функціонування залізничного транспорту в Україні важливий симбіоз адміністративного, господарського та фінансового права, що ускладнює цю тематику та зумовлює необхідність наукових досліджень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад фінансового та адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, розкрити правовий статус Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування.

Виклад основних положень. Відповідно до Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР державне управління в галузі транспорту здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері тран-

спорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції [4].

Згідно чинного українського законодавства, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику: у сфері автомобільного, залізничного, морського та внутрішнього водного транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), мультимодальних перевезень, захисту критичної інфраструктури у секторах, за які відповідальне, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, залізничного, морського та внутрішнього водного транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на авіаційному, автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та внутрішньому водному транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на авіаційному, автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та внутрішньому водному транспорті. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [3].

Звужуючи наукову направленість до сфери залізничного транспорту, то слід зазначити, що відповідно Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР з метою забезпечення державних і суспільних інтересів, свободи підприємництва і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього

природного середовища Кабінет Міністрів України визначає умови і порядок організації діяльності залізничного транспорту загального користування, сприяє його пріоритетному розвитку, надає підтримку в задоволенні потреб залізничного транспорту у рухомому складі, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах. Управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученнях здійснюється централізовано і належить до виключної компетенції АТ «Укрзалізниця». Управління об'єктами державної власності, що не увійшли до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця», та його акціями, здійснення державного контролю, регулювання та нагляду за діяльністю залізничного транспорту загального користування провадяться Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до закону з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [2].

Відповідно, основними завданнями Мінінфраструктури є у сфері транспорту є забезпечення формування та реалізація цієї державної політики, а також забезпечення технічного регулювання у сфері транспорту [3].

Також повноваження Мінінфраструктури можна визначити відповідно Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР, зокрема:

1) здійснює державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України [2];

2) затверджує плани діяльності і перспективні плани розвитку АТ «Укрзалізниця» [2];

3) виступає посередником між підприємствами залізничного транспорту з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, зокрема, органи управління залізничним транспортом разом з відповідними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування вирішують питання

експлуатації малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій, а також залізничних під'їзних колій, що перебувають на балансі АТ «Укрзалізниця». У разі неприйняття органами місцевого самоврядування (протягом 6 місяців після звернення залізниці) рішень про компенсацію збитків з місцевих бюджетів або за рахунок підприємств, що обслуговуються цими дільницями, станціями та під'їзними коліями, АТ «Укрзалізниця» за погодженням з центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту має право прийняти рішення про закриття малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій та залізничних під'їзних колій [2];

4) погоджує запроваджені АТ «Укрзалізниця» тимчасові обмеження щодо перевезень в окремі райони під час стихійного лиха, виникнення інших надзвичайних обставин, скупчення нерозвантажених транспортних засобів у пунктах призначення [2];

5) контролює відшкодування збитків користувачам послуг залізничного транспорту загального користування у разі порушення договірних зобов'язань здійснюється в порядку, що встановлюється Статутом залізниць України [2];

6) здійснює міжнародне співробітництво з організаціями залізничного транспорту іноземних держав, правовий захист з питань залізничного транспорту України та представництво інтересів України у відповідних міжнародних організаціях залізничного транспорту загального користування [2].

Загалом, можна визначити, що правовий статус Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування – це правове становище суб'єкта формування та реалізація державної транспортної політики, що визначається комплексом функціональних завдань, прав та обов'язків щодо забезпечення ефективного та безпечного функціонування залізничного транспорту загального користування в Україні, здійснення нормативно-правового регулювання, контролю за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у цій сфері, та розвитку міжнародного співробітництва у сфері

управління залізничним транспортом загального користування.

Основними функціональними завданнями Міністерства інфраструктури України у сфері управління залізничним транспортом загального користування є:

1) формування та реалізація державної політики у цій сфері;

2) контроль у сфері управління залізничним транспортом загального користування;

3) міжнародне співробітництво у сфері управління залізничним транспортом загального користування.

Список використаної літератури:

1. Статут акціонерного товариства «Українська залізниця» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 938). Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2018-p#n647>
2. Про залізничний транспорт : Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
3. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-p#Text>
4. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
5. Бойко А. В. Спеціалізована публічна адміністрація як невід'ємна складова адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики в Україні. *Юридична наука*. (2(104)). 2020. С. 80–88. <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-104-2.10>

Zaikina H. Legal status of the Ministry of Infrastructure of Ukraine in the field of public rail transport management

The relevance of the article lies in the fact that the formation of a valid system of public administration by the transport sector of the economy, built on the basis of the development of power-society relations, the interaction of public authorities and institutions of public society, the improvement of the legal status and the forms and methods of activity of its subjects, is indisputable at present an urgent need for Ukraine. At the same time, the institutional component of the public administration of the transport sector in the current conditions requires, more than ever, the adoption of decisive reform measures, especially in the direction of the implementation of the state transport policy. One of the main subjects of the administration of the transport and railway industry is the Ministry of Infrastructure of Ukraine, whose legal status in the conditions of the reform of the transport and railway industry requires scientific analysis. The purpose of the article is to reveal the legal status of the Ministry of Infrastructure of Ukraine in the field of public rail transport management based on the analysis of the theoretical foundations of financial and administrative law, the norms of current legislation and the practice of the executive authorities. It was concluded that the legal status of the Ministry of Infrastructure of Ukraine in the field of public rail transport management is the legal position of the subject of the formation and implementation of state transport policy, which is determined by a set of functional tasks, rights and obligations to ensure the effective and safe functioning of public rail transport use in Ukraine, the implementation of legal regulation, control over compliance with legislation and the implementation of state policy in this area, and the development of international cooperation in the field of public rail transport management. The main functional tasks of the Ministry of Infrastructure of Ukraine in the field of public rail transport management are: 1) formation and implementation of state policy in this field; 2) control in the field of public rail transport management; 3) international cooperation in the field of public rail transport management.

Key words: *administrative procedures, administration, budget, railway transport, lending, methods of administrative activity, standards, financial control, financial and legal relations, forms of administrative activity.*

УДК 342.24: 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.7>

В. В. Масалітін

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

У цій роботі автор прагне дослідити, виокремити та охарактеризувати елементи адміністративно-правового статусу громадян України. Особливу увагу автор приділяє характеристиці елементів адміністративно-правового статусу.

Розглянуто наукове значення вивчення та дослідження елементів адміністративно-правового статусу. Воно має також практичний, правозастосовний характер, що зумовлено різноманітністю сфери адміністративного права як між галузями права загалом, так і між галузями публічного права зокрема, що вказує на своєрідність та індивідуальність предмета і методу правового регулювання.

Встановлено, що адміністративно-правовий статус громадянина України включає такі елементи: 1) адміністративну правосуб'єктність; 2) права; 3) обов'язки; 4) систему гарантій; 5) юридичну відповідальність.

Підкреслюється, що адміністративно-правова суб'єктність громадянина України – це певна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права, яка проявляється і конкретизується в адміністративній правоздатності, дієздатності та кримінальній правосуб'єктності. Автор звертає увагу на те, що адміністративна правоздатність громадянина України виникає в момент набуття громадянства і припиняється в момент втрати громадянства України.

Характер взаємовідносин між державою та особою є важливим показником стану суспільства в цілому, цілей та перспектив його розвитку. Для того, щоб дослідити взаємовідносини держави та особи, необхідно проаналізувати зміст, особливості та взаємодію категорій «людина», «особистість» та «громадянин». Вони характеризують інтеграцію індивіда в суспільство і державу як біологічного суб'єкта і визначають специфіку його статусу.

Встановлено, що адміністративно-правовий статус громадян України складається з різних елементів, які визначають їхні права та обов'язки перед державою, а також механізми захисту їхніх прав від дій державних органів. Забезпечення належного рівня адміністративно-правового статусу громадян України є важливою передумовою для зміцнення правової держави та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, громадянин, статус громадянина, елемент правового статусу.

Постановка проблеми. Аналіз правового статусу особи як аксіологічного суб'єкта включає в себе опис структури ціннісних функцій правової свідомості людини. Аналіз правового статусу особи як суб'єкта права включає, насамперед, оцінку особи як носія соціального статусу. Формування правового статусу особи – це завжди процес вхо-

дження соціального індивіда в правове буття як одну зі сфер культури. І починається цей процес не стільки з виховання і навчання у сфері права, скільки шляхом соціалізації через передачу соціального досвіду (виховання і накопичення досвіду), оскільки це визначається самим фактом народження «homo socialis».

Інша справа, коли ми говоримо про правову особу, тобто про суб'єкта - носія реальних правових ознак, тобто про рівень його присутності в правовій сфері, яка включає в себе особистісний вимір особистості, тобто взагалі весь комплекс соціальних вимог суспільства до особистості як «набір» правових норм підпорядкування і примусу, а з іншого боку індивідуальне ставлення особистості до права як стійких правових знань, правових установок, правових переконань та інших форм правосвідомості нормативного характеру.

Характер взаємовідносин між державою та особою є важливим показником стану суспільства в цілому, цілей та перспектив його розвитку. Для того, щоб дослідити взаємовідносини держави та особи, необхідно проаналізувати зміст, особливості та взаємодію категорій «людина», «особистість» та «громадянин». Вони характеризують інтеграцію індивіда в суспільство і державу як біологічного суб'єкта і визначають специфіку його статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового статусу громадян України вивчалась, досліджувалась та розглядалась в працях вчених-юристів, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. В. Зуй, М. А. Бояринцева [2], Ю. П. Битяк [1], І. В. Гамалій, Я. В. Журавель, М. В. Костілов, О. В. Литвин [3], Т. О. Мацелик, Г. С. Тимчик, Ю. Н. Армаш, Н. О. Старілов, С. В. Шестаков, та інші.

Метою цієї статті є огляд та характеристика елементів адміністративно-правового статусу громадян України.

Виклад основного матеріалу. Відправною точкою для аналізу логіки формування правового статусу особи є розуміння сутності феномену правового статусу. При цьому, через поняття статусу ми можемо розуміти значення, яке вкладав у нього відомий теоретик права Р. Лінтон, а саме: «Статус, на відміну від особи, яка його має, є просто сукупністю прав та обов'язків...» [5].

Як відомо, в інструментальному праві (юриспруденції) термін «правовий статус» використовується у поєднанні з терміном «правове становище». На сьогоднішній день у судовій практиці з цього приводу

немає єдиної думки. Важливим є вплив правового становища на визначеність статусу особи. Для прикладу, сім'я, стать і національність людини відомі від народження, так само від початку визначаються правові характеристики її майбутнього громадянства, що також апріорі виступає як правовий статус щодо цієї особи. Іншими словами, процес становлення суб'єкта права вимагає певних умов правової соціалізації щодо законодавчо встановлених і фактично реалізованих позитивних соціальних можливостей, які влада і держава зобов'язані надавати всім. Правова культура країни походження як специфічний «набір» матеріальних та ідеалізованих соціальних цінностей [4, с. 95–98].

Правовий статус особи - це юридично визначене становище особи в державі та суспільстві, яке характеризує організовані державою відносини між державою та суспільством. Такі відносини виникають між різними верствами суспільства, різними категоріями осіб і державою та регулюються майже всіма галузями національного законодавства України.

Види правового статусу осіб:

- Загальний – поширюється на всіх людей і громадян.
- Спеціальний – характеризує особливості статусу окремих категорій осіб і громадян, таких як біженці, студенти, пенсіонери тощо.
- Індивідуальний – характеризує окрему людину.

У сучасному суспільстві кожен стикається з поняттям прав людини в різних формах. Це питання обговорюється на всіх рівнях – від шкільної парти до трибуни Організації Об'єднаних Націй. Однак ставлення людей до цієї концепції дуже різне: від вихваляння прав людини як найвищої цінності суспільства до їх знецінення та відкидання. Тому ми дослідимо, як змінювалося розуміння суспільством природи прав людини та їх застосування на практиці» [6]. Адміністративно-правовий статус громадян України включає різні елементи, що визначають їх права та обов'язки перед державою, а також передбачають механізми захисту їхніх прав від дій державних органів. Основні елементи адміністративно-правового статусу гро-

мадян України на сьогодні включають такі:

Права та свободи громадян – цей елемент визначає основні права та свободи, які гарантуються громадянам України відповідно до Конституції України та законів. До цих прав та свобод належать, зокрема, право на життя, свободу вираження своїх поглядів, право на освіту та культуру, право на працю та соціальний захист, право на здоров'я та медичну допомогу.

Обов'язки громадян – цей елемент передбачає, що громадяни мають виконувати певні обов'язки перед державою та іншими громадянами. Зокрема, громадяни зобов'язані виконувати закони та інші правові акти, платити податки та збори, дотримуватися правил дорожнього руху та інших вимог.

Адміністративна відповідальність громадян – цей елемент передбачає, що громадяни можуть нести відповідальність перед державою за порушення законодавства та інших правових норм. До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни за порушення правил дорожнього руху, порушення правил пожежної безпеки, порушення правил благоустрою міста та інші порушення, передбачені законодавством.

Механізми захисту прав громадян – цей елемент визначає механізми захисту прав та свобод громадян від дій державних органів. До таких механізмів належать звернення до суду, звернення до органів внутрішніх справ та інших контролюючих органів, а також звернення до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, громадяни можуть звернутися до суду з позовами про захист своїх прав та інтересів, а також звернутися до комісії з питань прав людини при Верховній Раді України. Крім того, громадяни можуть звертатися до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з проханнями та зверненнями, а також звертатися до правозахисних організацій за допомогою.

Документи, що посвідчують особу – цей елемент визначає, що громадяни мають право на документи, що посвідчують їхню особу, зокрема паспорти громадянина

України та інші документи, які видаються органами державної реєстрації.

Громадянство України – цей елемент визначає, що громадяни України мають право на громадянство України та користуються всіма правами та свободами, які гарантуються Конституцією та законами України.

Реєстрація місця проживання – цей елемент визначає, що громадяни мають право на реєстрацію свого місця проживання та на користування всіма пов'язаними з цим правами та свободами.

Охорона здоров'я громадян – цей елемент визначає, що держава має забезпечувати громадянам України медичну допомогу та захист їхнього здоров'я, зокрема шляхом створення відповідної медичної інфраструктури та забезпечення якісних медичних послуг.

Охорона довкілля – цей елемент визначає, що держава має забезпечувати громадянам України безпечне та здорове довкілля, зокрема шляхом здійснення контролю за викидами шкідливих речовин та забрудненням водних та природних ресурсів.

Загалом, адміністративно-правовий статус громадян України складається з різних елементів, які визначають їхні права та обов'язки перед державою, а також механізми захисту їхніх прав від дій державних органів. Забезпечення належного рівня адміністративно-правового статусу громадян України є важливою передумовою для зміцнення правової держави та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Важливим європейським документом з прав людини є Декларація прав людини, яка була прийнята під час Великої французької революції. Вона мала на меті обмежити абсолютну владу монарха і фактично була протиположною свавіллю англійського короля Якова II. Метою цього парламентського акту було підтримання верховенства закону, а не волі окремої особи. Однак слід зазначити, що це не був акт боротьби проти монархії як явища, а скоріше проти зловживання монархом своєю владою. Авторами цього документу були англійські протестанти, які діяли на основі концепції християнської правди і справедливості. На цьому принципі стояли

і засновники Сполучених Штатів, що відображено в тексті Декларації незалежності.

Сьогодні неурядові організації, які називають себе правозахисними, воліють говорити про поточну епідемію, а не про порушення прав на охорону здоров'я та освіту. Ця тенденція набула системного характеру, що є яскравим підтвердженням принципу, що всі люди рівні, але більш рівні. У сучасному систематизованому світі з неомарксистськими принципами вищезгадані групи, які ліві інтерпретують як «пригноблені», є «рівними». Це знаходить своє відображення в тому, що в країнах, які вважаються демократичними, визнається і навіть заохочується позитивна дискримінація. Ці заходи спрямовані на надання додаткових прав і привілеїв групам, які вважаються пригнобленими, з метою «подолання несправедливості» з боку гнобителів.

Наприклад, визнані державою системи квот для жінок – це просто механічний підрахунок частки жінок у певному секторі, який подається як показник рівності жінок.

Проблемою на сучасному етапі розвитку людства було та залишається неспроможність гарантування основоположних прав людини серед яких чинне місце посідає право на життя. Право на життя є першим і найбільш фундаментальним правом. Парадоксально, але вбивство мільйонів ненароджених дітей виправдовується правом жінки розпоряджатися своїм тілом. І що найгірше, це робиться на законних підставах.

Права людини – це поняття, які представляють реальні, а не потенційні можливості для соціального функціонування та особистого розвитку і закріплені юридичними нормами в конституціях і статутах. Сучасні дослідження в галузі прав людини та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права підтримують цю точку зору.

Ці «реальні можливості» окреслюють зміни у правовому статусі соціальних індивідів. Тому, якщо держава і суспільство не можуть забезпечити реальні гарантії цих прав людини, то декларації і заклики на рівні вираження цінності «прав» не можуть бути основою для фор-

мування типу юридичної особи, яка своєю поведінкою демонструє не відчуження, а легітимне прийняття влади і законів, які накладають.

Зміст адміністративної правосуб'єктності громадянина може складатися лише з прав без обов'язків (наприклад, право на звернення до суду, право на зміну імені, прізвища або прізвища), лише з обов'язків (наприклад, обов'язок дотримуватися всіх положень про громадський порядок і безпеку, обов'язок виконувати всі законні вимоги та розпорядження органів влади) або і з прав, і з обов'язків (наприклад, право на отримання та завершення державної освіти), але і з прав, і з обов'язків (наприклад, обов'язок отримати дворічну Ці права належать усім громадянам і не пов'язані з соціальними і національними особливостями та специфікою, галуззю і економікою, трудовою, особистою, психологічною і соціальною діяльністю людини і громадянина в усіх секторах, галузях і сферах діяльності. Він охоплює численні та різноманітні особисті, політичні, соціально-економічні та соціально-культурні права і свободи, а також усі норми і права, спрямовані на захист законних інтересів людини і громадянина.

Спеціальний адміністративно-правовий режим включає в себе всі особливі та специфічні права і обов'язки громадян в окремих сферах, галузях і сферах діяльності виконавчої влади, які застосовуються в адміністративно-правових відносинах. Наприклад, спеціальні права громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин, які виступають як підприємці, фермери, менеджери, клієнти, подорожуючі, абітурієнти та студенти, пацієнти, призовники, військовослужбовці, військовозобов'язані тощо. Вони входять до складу спеціальних прав громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин. Складові спеціального адміністративно-правового статусу громадян регулюються, зокрема, нормами спеціальних розділів КУпАП.

Адміністративно-правовий спеціальний режим включає в себе особливі права та обов'язки категорій громадян, які не є суб'єктами адміністративних правовідносин.

З огляду на вищезазначене, поняття правового статусу є комплексною ознакою, що описує взаємовідносини між людиною та суспільством, як елемент правового буття, з точки зору місця та ролі «*homo socialis*» у суспільному поділі. Праця регулюється правом. Тому, коли ми говоримо про правовий статус людини, ми не можемо і не повинні обмежуватися «набором» прав, які гарантують процес його виникнення. Перший «набір» забезпечує лише принцип процесу формування індивідуалізованої особистості, яка зовні проявляється в рольовій діяльності, що також потребує правового захисту.

Іншими словами, правовий статус особи по суті має втілювати первинний правовий статус соціальної людини як громадянина, змістом якого є право на гарантії індивідуалізації (право на проживання, право на вибір зовнішності, імені та статі) та індивідуалізації (право на недоторканність приватного життя, конфіденційність і недоторканність, право на честь, гідність і захист репутації, право на індивідуальні переконання та індивідуальний світогляд).

Висновки. Адміністративно-правовий статус громадян України є багаторівневою та складною базовою категорією.

Сучасний правовий режим майже на всіх пострадянських теренах характеризується крайньою нестабільністю, слабкою правовою захищеністю, відсутністю надійних гарантійних механізмів та нездатністю органів публічної влади ефективно забезпечувати права громадян на інтереси, життя, свободу, честь, гідність, власність,

безпеку, рівність і соціальну справедливість. Тому вважаємо, що утвердження та дотримання основоположних прав людини як ознака правового режиму в сучасному інструментальному праві сприяє розумінню первинної ролі права як передумови формування правового статусу громадян. Саме народ є носієм цінностей правосвідомості, які фактично гарантують формування реального статусу громадянства, що має політичне та ідеологічне вираження.

Список використаної літератури:

1. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком-Інтер, 2006, 544 с.
2. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : автореферат дисертації кандидата юридичних наук : 12.00.07, Київ, 2005, 21 с.
3. Литвин Т.О. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореферат дисертації кандидата юридичних наук : 12.00.07, Ірпінь, 2009, 20 с.
4. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010. № 2. Ст. 95–98.
5. Linton Ralph. The Study of Man / Ralph Linton. – N. Y. : D. Appleton-Century Co, 1936. – 503 p.
6. Мар'яна Чорна «Права людини: становлення, деформація, нівелювання - Християни для України». URL: <https://c4u.org.ua/prava-lyudyny-stanovlennia-deformatsiia-nivelyuvannia/>

Masalitin V. Characteristics of the elements of administrative and legal status of citizens of Ukraine

In the work the author makes an attempt to investigate, highlight, characterize the elements of administrative and legal status of citizens of Ukraine. The author pays special attention to the characteristics of the elements of administrative and legal status.

It is considered to be of scientific importance to study and research the elements of administrative and legal status. As well as the practical, law enforcement nature, given the distinctiveness of the field of administrative law, both among the branches of law in general and among public law branches separately, which indicates the peculiarity and individuality of the subject and method of legal regulation.

The administrative and legal status of a citizen of Ukraine includes the following elements: 1) administrative legal personality; 2) rights; 3) duties; 4) system of guarantees; 5) legal responsibility.

Administrative legal personality of a citizen of Ukraine is a certain ability of a person to be a subject of administrative law, which is expressed and specified in administrative legal capacity, legal capacity, tort capacity. Please note that the administrative legal capacity of a citizen of Ukraine arises from the moment a person acquires citizenship and terminates from

the moment a person loses citizenship of Ukraine (as a result of renunciation of citizenship of Ukraine; as a result of loss of citizenship of Ukraine). Ukrainian citizenship). citizenship of Ukraine (on the grounds provided for by international treaties of Ukraine) or with death.

The nature of the relationship between the state and the individual is an important indicator of the state of society as a whole, the goals and prospects of its development. In order to investigate the relationship between the state and the individual, it is necessary to analyze the content, features and interaction of the categories «person», «personality» and «citizen». They characterize the integration of the individual into society and the state as a biological subject and determine the specificity of his status.

It has been established that the administrative and legal status of Ukrainian citizens consists of various elements that determine their rights and obligations before the state, as well as mechanisms for protecting their rights from the actions of state bodies. Ensuring the appropriate level of administrative and legal status of Ukrainian citizens is an important prerequisite for strengthening the rule of law and developing civil society in Ukraine.

The rights of a citizen of Ukraine as an element of his administrative and legal status are defined as the scope of possible or permitted behavior of a person guaranteed by an administrative and legal norm, which is established to meet his interests and is ensured by the state in the field of public administration. The rights and obligations of a citizen of Ukraine in the field of public administration, depending on the presence of a special status within administrative law, are divided into general and special.

Key words: *administrative and legal status, citizen, citizen status, element of legal status.*

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.8>

А. Я. Палюх

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри інформаційної діяльності та соціальних наук
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя

Д. С. Коломієць

аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

О. М. Шишова

кандидат психологічних наук,
старший викладач кафедри соціальної освіти та соціальної роботи
Навчально-наукового інституту молодіжної та сімейної політики і соціальної роботи
Українського державного університету імені Михайла Драгоманова

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті здійснено спробу вирішення наукової проблеми щодо пошуку ефективних шляхів удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів. Проведено компаративний аналіз основних наукових підходів щодо виявлення проблем формування законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів і значних динамічних змін. Встановлено, що поширення корупції в Україні обумовлено наявністю вагомих дестабілізуючих чинників соціально-економічного розвитку та слабкістю національного антикорупційного законодавства.

Виявлено відсутність законодавчо закріпленої методики оцінювання рівня корупції в Україні та встановлено, що його розрахунок проводиться на підставі методики, розробленої та запропонованої міжнародною неурядовою організацією з питань запобігання та протидії корупції Transparency International, відповідно до якої стан корумпованості економіки, політики й суспільства визначається шляхом розрахунку індексу сприйняття корупції. Доведено підвищення параметрів значення індексу сприйняття корупції за період з 2018 р. по 2022 р. на фоні зниження ефективності антикорупційної боротьби таких спеціалізованих органів державної влади як Вищого антикорупційного суду, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державної служби фінансового моніторингу та Національного агенства з питань запобігання корупції.

Запропоновано основні стратегічні напрями удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, а саме: (1) унормування нормативно-правового забезпечення антикорупційного реформування у найближчій перспективі; (2) врегулювання принципів посилення взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби; (3) затвердження Методики розрахунку рівня корупції в Україні; (4) посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики; (5) планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАБУ й громадськості.

Ключові слова: корупція, індекс сприйняття корупції, корупційні ризики, антикорупційне законодавство, антикорупційні заходи, антикорупційні органи.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку України як незалежної, суверенної і демократичної держави характеризується її прагненнями інтегруватися у світовий фінансово-економічний та суспільно-політичний простір, реалізувати євроінтеграційний вектор та набути членства у Європейському Союзі. Проте, існуючі тенденції досягнення бажаного свідчать про наявність вагомих дестабілізуючих чинників успішної євроінтеграції та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, одним із найбільш загрозливих серед яких є корупція.

Очевидно, що посилення корупційних ризиків, зростання масштабів та інтенсифікація корупції в Україні обумовлені посиленням кризових явищ, що спостерігаються в економіці, політиці й суспільстві та спричиняють деформацію національної економіки й диспропорції суспільно-політичних процесів. За таких обставин обумовлюється необхідність пошуку ефективних методів протидії даному деструктивному явищу, одним із яких може стати перегляд і удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції. Зазначене актуалізує тематику дослідження та потребує поглибленого вивчення теоретико-прикладних засад боротьби із корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти дослідження основних засад формування законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, його реалізації в умовах євроінтеграційних процесів й значних динамічних змін, а також пошуку методів його удосконалення впродовж тривалого періоду часу висвітлюються в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, достатньо ґрунтовно особливості антикорупційного законодавства розглянуто у працях К. Лосієна [1], який стверджує, що зростання рівня корупції в країні корелює із темпами соціально-економічного розвитку й соціальною стабільністю в суспільстві, при цьому, доводячи відсутність чітко сформованого й законодавчо регламентованого методичного інструментарію оцінювання її рівня. На нашу думку, твердження науковця є цілком виправданим. Більше того, можемо стверджувати,

що проблема криється не лише у відсутності методичного інструментарію оцінювання рівня корупції, а й у тому, що досі не сформовано механізму фіксації фактів вчинення корупційних діянь офіційною статистикою.

Водночас, В. Бліхар, В. Сировацький, М. Вінічук та М. Кашук [2, с. 370] комплексно підійшли до аналізу чинного національного законодавства щодо врегулювання проблем протидії корупції та на основі досвіду країн Європейського Союзу сформували інституційно-правовий базис протидії корупції в Україні, внаслідок чого запропонували основні заходи удосконалення вітчизняного законодавства у сфері протидії корупції, зокрема, довели необхідність формування й законодавчого закріплення методичних рекомендацій щодо проведення систематичного аналізу корупційних ризиків, прийняття Закону України «Про перевірку публічних осіб на доброчесність» та регламентування систематичних заходів контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Схожої позиції дотримуються М. Копитко, О. Подра, М. Верескля та М. Вінічук [3], які стверджують, що ефективна протидія корупції, яка здійснюється в правовому полі, є одним із глобальних викликів фінансово-економічній системі України на шляху до євроінтеграції, адже боротьба із корупцією в Україні та зниження її рівня є однією із передумов набуття членства Україною у Європейському Союзі.

Оцінюючи чинне законодавство України у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів варто зупинитися на трактуванні феномену корупції та на комплексі заходів щодо її протидії, які запропоновані Законом України «Про запобігання корупції» [4], відповідно до якого корупцією вважаються діяння, що передбачають використання посадовою особою наданих їй службових повноважень та реалізації нею можливостей щодо одержання власної неправомірної вигоди. Зазначимо, що даним законодавчим актом визначено основні організаційно-правові засади формування й функціонування національної системи запобігання та протидії корупції, комплекс превентивних заходів її попередження,

а також механізми усунення негативного впливу й наслідків вчинення корупційних діянь.

Більше того, вкрай важливим у системі ефективної боротьби із корупцією в Україні є прийняття Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки [5], яка систематизує основні стратегічні пріоритети протидії корупції, зокрема, на законодавчому рівні врегульовує проблемні аспекти щодо формування державної антикорупційної політики, підвищення ефективності діяльності антикорупційних органів та посилення нормативно-правового забезпечення проблем оцінювання й усунення корупційних ризиків.

У даному контексті, Ю. Харазішвілі [6, с. 143–146] доводить нормативно-правову неврегульованість питань протидії корупції у взаємозв'язку її проявів із іншими такими небезпечними явищами як: тінізація економічної діяльності, тіньова зайнятість, тіньова оплата праці та ухилення від сплати податків. Тому науковець пропонує основні заходи щодо удосконалення антикорупційного законодавства формувати та спрямовувати комплексно із урахуванням тенденцій протидії даним деструктивним явищам.

Стає очевидним, що слабкість чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів створює передумови для поглиблення негативних тенденцій щодо зростання масштабів і поширення корупції в Україні та істотно впливає на параметри макроекономічної й суспільної стабільності, що відображено в працях М. Копитко та Г. Левків [7], а також детально обґрунтовано емпіричними дослідженнями М. Вінічук [8, с. 21, 25].

Таким чином, зважаючи на наявність проблем законодавчого та нормативно-правового забезпечення у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів, обумовлюється необхідність поглибленого вивчення окресленої проблематики з метою виявлення ефективних шляхів її унормування й удосконалення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-прикладних засад та виявленні проблемних аспектів удосконалення зако-

нодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Доведеність стрімкого поширення корупції в Україні та набуття нею загрозливих масштабів свідчить про наявність певних проблем в організаційно-правовому механізмі запобігання і протидії корупційним проявам. Зазначені тенденції обумовлюють потребу у формуванні комплексу заходів посилення існуючого антикорупційного законодавства та забезпечення об'єктивного оцінювання параметрів корупції в країні.

Проведені дослідження наукових підходів щодо аналізу стану та виявлення проблемних аспектів законодавчого й нормативно-правового регулювання відносин у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів дозволяють стверджувати, що серед найбільш вагомих проблемних питань постає відсутність чітко сформованого й законодавчо врегульованого механізму фіксації корупційних правопорушень та методичного інструментарію оцінювання рівня корупції. Існуючі методики, здебільшого, орієнтуються на вимірювання показників її сприйняття суспільством, а не оцінювання фактичного стану, а відповідні дослідження проводяться на підставі соціологічних досліджень та з використанням методики експертних оцінювань, внаслідок чого, фактично, нівелюються якісні й кількісні параметри. Це призводить до того, що в розрахунки неможливо включити ті прояви корупції, які не оцінені в грошовому вираженні. Очевидно, що результати таких оцінювань містять значний рівень суб'єктивізму та високу ступінь похибки. Зазначені тенденції обумовлюють необхідність врегулювання даної проблеми на законодавчому рівні шляхом розробки та затвердження відповідного документу – «Методики розрахунку рівня корупції в Україні», який би містив перелік якісних й кількісних індикаторів оцінювання реального стану корупції в економіці, політиці й суспільстві.

Оскільки такого документу на національному рівні наразі не сформовано, то при розрахунку рівня корупції в Україні

використовується методика міжнародної неурядової організації Transparency International, яка займається питаннями дослідження й протидії корупції на світовому рівні. Відповідно до даних зазначеної організації, при оцінюванні рівня корупції в конкретній країні здійснюється розрахунок індексу сприйняття корупції, основні тенденції динаміки зміни якого впродовж 2018–2022 рр. в Україні відобразимо на рис. 1.

Як бачимо, індекс сприйняття корупції в Україні не має стійкої тенденції до зростання, а періодично знижує своє значення, що свідчить про посилення корупції в дані періоди часу. Крім того, зростання рівня корупції спостерігалися в той момент, коли в країні посилювалися кризові явища, зумовлені пандемією COVID-19 та поглибленням макроекономічної нестабільності.

Водночас, система заходів протидії корупції, що сформована та апробована на рівні держави, а також посилення антикорупційних заходів зі сторони спеціально уповноважених на боротьбу з корупцією державних органів, зокрема, Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної служби фінансового моніторингу, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Вищого антикорупційного суду, дозволили част-

ково забезпечити підвищення показників ефективності боротьби з корупцією, що підтверджено результатами відповідних емпіричних досліджень, які систематизовані на рис. 2. Однак, ці показники свідчать про дещо недостатню ефективність антикорупційної боротьби, яка зі сторони окремих органів державної влади істотно знизилася в період російської агресії в Україні.

Результати проведених досліджень дають підстави констатувати, що в Україні у 2022 р. порівняно із 2020 р. спостерігається зниження ефективності діяльності по запобігання та протидії корупції зі сторони Вищого антикорупційного суду, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державної служби фінансового моніторингу та Національного агентства з питань запобігання корупції. При цьому, слід зазначити, що абсолютна ефективність антикорупційної боротьби оцінюється 5 балами, а абсолютна неефективність – 1 балом.

Отже, встановлюється парадоксальний факт, що при зростаючих тенденціях значення індексу сприйняття корупції, що свідчить про зниження її рівня в країні, фіксується істотне зниження ефективності антикорупційної боротьби зі сторони спеціально уповноважених на це органів. Така ситуація говорить про недостатню

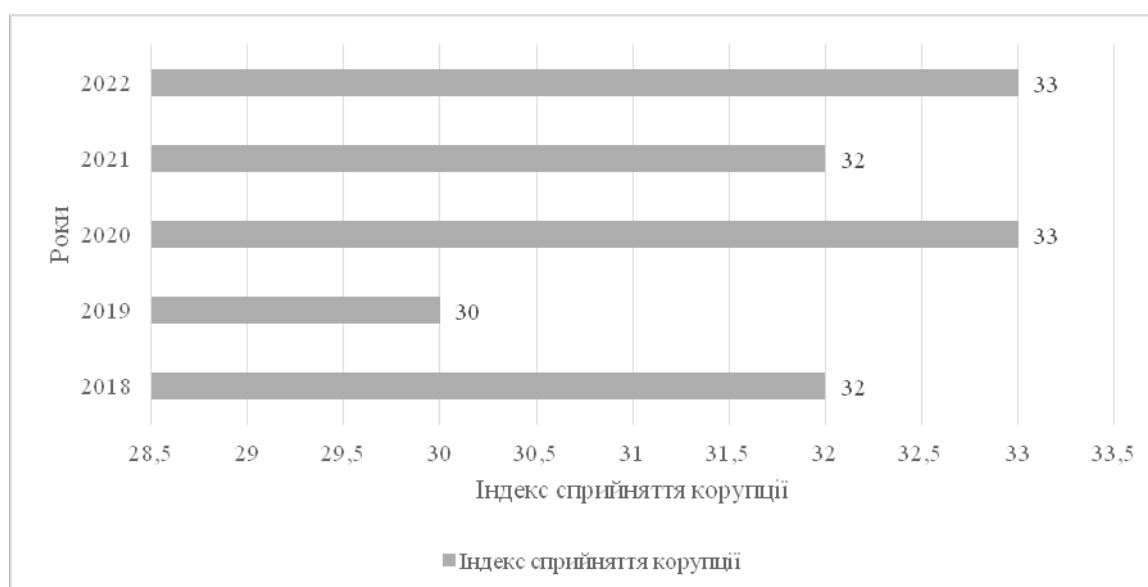


Рис. 1. Динаміка зміни індексу сприйняття корупції в Україні впродовж 2018–2022 рр. (розраховано за [9])

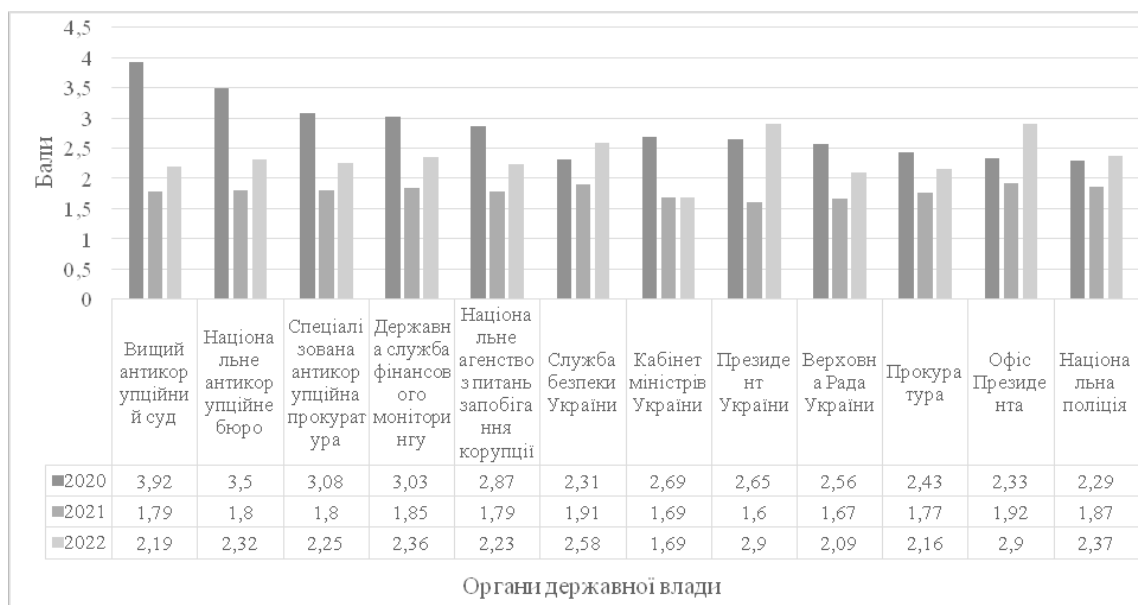


Рис. 2. Рівень ефективності антикорупційних заходів в системі діяльності спеціалізованих органів державної влади України протягом 2020–2022 рр. (розраховано за: [10, с. 28; 11, с. 14; 12, с. 15])

ефективність механізмів протидії даному деструктивному явищу та про слабкість національної антикорупційної політики навіть в рамках Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, що, своєю чергою, доводить потребу в удосконаленні законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

У даному контексті вважаємо за доцільне запропонувати основні стратегічні напрямки вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема:

1) забезпечити розвиток ефективної нормативно-правової бази, необхідної для подальшого проведення антикорупційної реформи;

2) унормувати й регламентувати принципи взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби;

3) розробити та на законодавчому рівні затвердити «Методику розрахунку рівня корупції в Україні»;

4) удосконалити механізм посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики;

5) здійснити планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАЗК, НАБУ й громадськості;

6) розробити та прийняти відповідний закон, спрямований на визначення юридичної сили та видів нормативно-правових актів, регламентацію вимог щодо їх підготовки, правил нормотворчої техніки та порядку подолання прогалин й колізій.

Запропоновані заходи дозволять досягнути бажаних результатів та привести вітчизняне законодавства у сфері запобігання та протидії корупції у відповідність до європейських вимог, стандартів та нормативів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведені дослідження щодо обґрунтування теоретико-прикладних засад та виявлення проблемних аспектів удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів, дають підстави стверджувати, що національна система антикорупційного законодавства є достатньо слабкою та не спроможна вчасно й ефективно виявляти, запобігати та протидіяти корупційним ризикам, внаслідок чого темпи поширення корупції зростають, а ефективність боротьби з даним деструктивним явищем знижується.

Доведено необхідність удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, що запропоновано здійснювати шляхом нормативно-

правового забезпечення подальшого антикорупційного реформування; врегулювання принципів посилення взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби; затвердження «Методики розрахунку рівня корупції в Україні»; посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики, а також планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАБУ й громадськості.

Список використаної літератури:

1. Losien M. Effective Prosecution of Corruption. Asian Development Bank Series on Corruption in Asia. Pekin, 2014. 218 p. URL: <https://www.adb.org/publications/effective-prosecution-corruption?msclkid=5504826bbbd-f11ecad1b877879ba9993>
2. Blikhar V., Syrovackyi V., Vinichuk M., Kashchuk M. Institutional legal basis of Counteraction Corruption: Experience of the European Union and Ukraine. Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice. 2022. Vol. 2 (43). P. 365 – 372. URL: DOI: 10.55643/fcapt.2.43.2022.3757
3. Kopytko M., Podra O., Veresklya M., Vinichuk M. Strategic Priorities for Combating Corruption under Conditions of Global Financial and Economic Challengers. Problems of Infocommunications. Science and Technology: International Scientific-Practical Conference (October, 8–11, 2019, Kyiv, Ukraine). 2019. IEEE. P. 465–470. URL: DOI:10.1109/PICST47496.2019.9061458
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки.: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
6. Харазішвілі Ю. М. Системна безпека сталого розвитку: інструментарій, оцінки, резерви та стратегічні сценарії реалізації : монографія. К. : НАН України, Інститут економіки промисловості, 2019. 304 с.
7. Kopytko M., Levkiv. H., Vinichuk M. Macroeconomic Security of Ukraine: Problematic Aspect of Research and Prospects. Journal of Automation and Information Science. 2018. Vol. 50. Issue 2. P. 62 – 70. URL: DOI: 10.1615/JAutomatInfScien.v50.i2.60
8. Вінічук М. В. Корупція в Україні: проблеми оцінки та методи протидії у контексті зміцнення економічної безпеки держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 20–35. URL: <http://dSPACE.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1227/1/%d0%92%d1%96%d0%bd%d1%96%d1%87%d1%83%d0%ba.pdf>
9. Corruption Perception Index, 2018–2022. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/>
10. Волосевич І. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2021. 28 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf.
11. Волосевич І. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2022. 54 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_.pdf.
12. Волосевич І. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2023. 59 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_.pdf.

Palyukh A., Kolomiets D., Shyshova O. Improvement of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption in the conditions of European integration processes

The article attempts to solve the scientific problem of finding effective ways to improve legislation in the field of preventing and countering corruption in the context of European integration processes. A comparative analysis of the main scientific approaches to identifying the problems of the formation of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption in the conditions of European integration processes and significant dynamic changes was carried out. It has been established that the spread of corruption in Ukraine is due to the presence of significant destabilizing factors of socio-economic development and the weakness of national anti-corruption legislation. The absence of a legally established methodology for assessing the level of corruption in Ukraine was found, and it was established that its calculation is carried out on the basis of the methodology developed and proposed by the international non-governmental organization for the prevention and counteraction of corruption Transparency International, according to which the state of corruption of the economy, politics and society is determined by calculating the index perception of corruption. An increase in the parameters of the corruption perception index for the period from 2018 to 2022 against the background of a decrease in the effectiveness of the anti-corruption fight of such specialized state authorities as the High Anti-Corruption Court, the National Anti-Corruption Bureau, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the State Financial Monitoring Service and the National Agency for Prevention corruption The main strategic directions for improving domestic legislation in the field of prevention and countering corruption are proposed, namely: (1) normalization of regulatory and legal support for anti-corruption reform in the near future; (2) regulation of the principles of strengthening the interaction of the public with state authorities regarding the anti-corruption fight; (3) approval of the Methodology for calculating the level of corruption in Ukraine; (4) increased publicity regarding the coverage of anti-corruption policy evaluation results; (5) planning of law-making activities taking into account the provisions of the anti-corruption policy and multi-level examination of NABU and the public.

Key words: *corruption, corruption perception index, corruption risks, anti-corruption legislation, anti-corruption measures, anti-corruption bodies.*

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.9>

С. С. Соха

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Автор аналізує теоретичні та організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування. Особливу увагу приділено сучасному стану правового регулювання та можливостям впливу громадянського суспільства на процес прийняття рішень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Автор констатує, що встановлене і гарантоване конституцією і законами країни місцеve самоврядування та право територіальної громади управляти своєю територією є невід'ємними ознаками справжньої демократії в такій країні.

У статті стверджується, що через визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні будується громадянське суспільство, демократична держава, яка керується принципами верховенства права, прав людини та поділу влади.

Зроблено висновок, що лише тривале усвідомлення у свідомості населення - членів територіальних громад - стійких антидержавних інститутів, докорінна зміна стереотипів суспільно-політичної поведінки населення, його самоорганізації та самодисципліни, формування патріотичних настроїв може стати основою збалансування конфлікту державних і суспільних інтересів у майбутньому, формування оптимального співвідношення між державними і приватними суб'єктами, а отже є потужним інструментом підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Підкреслено, що конституційно-правова наука, у свою чергу, покликана вивчати та досліджувати місцеве самоврядування як конституційно-правовий інститут, систему місцевого самоврядування, гарантії та механізми реалізації місцевого самоврядування. самоврядування, шукати шляхи забезпечення та вдосконалення механізмів реалізації та надання цього права територіальній громаді, удосконалювати управління територіями та їх розвитком, а також державою загалом.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правові засади, громадянське суспільство, взаємодія з громадянським суспільством.

Постановка проблеми. Україна має сильне громадянське суспільство та незалежний медіа-сектор, які активно взаємодіють з політиками та державними установами, надають громадянам інформацію про нагальні політичні та соціальні питання, а також дають можливість суспільству просувати реформи та вирішувати суспільні проблеми. У країні також зростає культура волонтерства, яка демонструє відданість громадян України справі покращення умов життя у своїх громадах та в країні в цілому. Ця робота має вирішальне значення в той час, коли україн-

ське суспільство стикається з російською агресією і прагне зміцнити свої політичні та правові інститути, а також просунути євроатлантичну інтеграцію.

Організації громадянського суспільства (ОГС) відстоюють потреби та інтереси українців і дають можливість громадянам активніше долучатися до громадської діяльності, а незалежні ЗМІ є важливим джерелом інформації та противагою поширенню дезінформації, спрямованої на підірив громадської думки та довіри до демократичних процесів. Ці сектори стали ще більш важливими в контексті

широкомасштабного вторгнення Росії в Україну. Організації громадянського суспільства надають важливу підтримку людям, які постраждали від війни, а незалежні ЗМІ надають українцям і зовнішньому світу достовірну інформацію про російське вторгнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теоретичного обґрунтування місцевого самоврядування та визначення українських реалій у впровадженні моделей місцевого самоврядування перебувають у полі зору науковців у галузі державного управління та місцевого самоврядування в країні, і цим науковим проблемам особливо присвячені дослідження науковців у галузі державного управління В. М. Бабаєва, В. Д. Бакуменка, М. Х. Корецького, В. В. Кравченка, І. В. Красницький, В. С. Куйбіди, О. Я. Лазора, О. Ю. Лебединської, В. В. Мамонової, О. В. Прієшкіна, В. В. Цветкова, Ю.П. Шарова та ін.

Метою цієї статті є дослідження теоретичних та організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значний прогрес у розвитку громадянського суспільства, відповідним організаціям та ЗМІ часто бракує фінансової підтримки та підготовки для ефективної роботи на національному та місцевому рівнях. Через нерозвиненість внутрішніх джерел фінансування ці сектори все ще значною мірою залежать від міжнародного фінансування. Збільшення внутрішнього фінансування сприятиме зміцненню муніципальної власності та підвищенню довіри громадськості до українського громадянського суспільства та незалежних ЗМІ. Ситуація ускладнилася повномасштабним російським вторгненням в Україну, яке збільшило потребу в діяльності на рівні громад, послабивши внутрішню ресурсну базу.

Громадянське суспільство втілюється в публічно-приватних відносинах з їхніми атрибутами – свободою переговорів, формальною рівністю кожного. Органи місцевого самоврядування не припуска-

ють централізації чи підпорядкування. Таке ставлення характерне для більшості сучасних досліджень організації місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування та державні засади фактично об'єднані в одному комплексі механічної взаємодії публічної влади в місцевому самоврядуванні, і вони синергетично беруть участь у здійсненні публічної влади.

Практично об'єднує їх в один, але вже комплекс механічної взаємодії влади, проте, ці дві класифікації публічної влади є абсолютно самостійними та рівноправними. Власне, їх взаємозалежність дає теоретичну можливість розглядати їх як окремі та взаємопов'язані в рамках єдиної системи, але таку систему обґрунтовано розглядати не як механізм держави, а як механізм суспільства, як систему громадських (соціальних) потужностей.

Важливо, що між державою і громадянським суспільством існує «лімінальне поле», в межах якого формуються і особливу роль відіграють проміжні, поліфункціональні форми й інститути. Сучасна епоха характеризується зближенням держави і суспільства, де замість протистояння і захисту пріоритетним стає вектор їх взаємодії. Це є своєрідною основою конституювання місцевого самоврядування як особливого інституту, що поєднує в собі риси державного ладу та громадянського суспільства. Ми погоджуємося із західним вченим Стентоном Ендрю, який приписує обраним для дослідження суб'єктам наступні характеристики:

- це незалежна юридична особа, а не адміністративний підрозділ іншої організації;
- керується керівним органом, в якому місцеве населення має більшість;
- має певну форму легального доступу до державних коштів або регульованих державою платежів;
- має певний ступінь автономії у прийнятті рішень щодо принаймні одного аспекту державної політики на своїй території;
- всі жителі території автоматично підпадають під її юрисдикцію в межах повно-

важень, які вона сама для себе визначила [5].

Деякі з перерахованих вище характеристик видаються нам досить революційними, але слід враховувати, що характеристики, описані західними вченими, характерні для західних країн, де громадянське суспільство відносно автономне від держави. Таким чином, така держава здатна швидко й ефективно реагувати на появу нових потреб у суспільстві та запобігати конфліктам через незадоволення населення політикою країни [6].

Сутність ефективності місцевого самоврядування як форми правління слід шукати в його соціальній основі – об'єднанні жителів певних територіальних одиниць за спільністю інтересів у територіальні громади, діяльність яких вільна від недоліків бюрократичних рішень – процес формування на місцевому та національному рівнях.

Місцева влада здатна сконцентрувати достатню кількість ресурсів, максимально підвищити ефективність місцевої влади та забезпечити високий рівень надання державних послуг. Надані їм повноваження мають бути повними та виключними і можуть бути обмежені іншим органом державної влади (центральною чи регіональною) у межах закону.

Рекомендується попередньо консультиватися з ними в процесі планування та прийняття рішень щодо місцевого самоврядування. Як відомо, місцеве самоврядування покликане виконувати різні завдання:

- Впровадження ефективної політики розвитку муніципалітетів, міст та регіонів.
- Розвиток спонтанності громадян та самодіяльності.
- Розвиток людських ресурсів, які працюють в органах місцевого самоврядування [6].

Виходячи з цих завдань, сприяючи узгодженню інтересів суб'єктів муніципальної сфери діяльності та підвищенню ефективності управління, місцеве самоврядування активізує соціальну активність мешканців, які мають можливість безпосередньо висловлювати свою волю та брати участь в управлінні через обрані

органи. Важливо, щоб місцеве самоврядування було доступним для громадян, які беруть активну участь у громадському та політичному житті.

Як носії філософії громади та принципу субсидіарності, органи місцевого самоврядування привертають увагу інших організацій громадянського суспільства, які працюють у суміжних сферах. Органи місцевого самоврядування також можуть виступати ефективними посередниками між неурядовими організаціями та державою.

Органи місцевого самоврядування представляють інтереси суспільства в цілому, в той час як НУО захищають інтереси окремих груп. Проблема полягає в тому, як узгодити ці інтереси, знайти рішення, які принесуть користь усім, і уникнути конфлікту з політичними партіями та іншими НУО, які представляють їхні інтереси в місцевих радах.

Таким чином, місцеве самоврядування є сполучною ланкою між громадянським суспільством і державою, де зустрічаються інтереси місцевих громад, громадян, держави, політичних партій та груп інтересів. Місцеве самоврядування здатне гармонізувати відносини між ними та зміцнювати соціальні зв'язки, водночас сприяючи розвитку індивідуальних свобод, розширюючи та обмежуючи суб'єктів політичної влади.

Визнання соціального потенціалу місцевого самоврядування та пріоритету інтересів суспільства в цілому над інтересами держави може усунути можливість виникнення конфліктів. Цьому сприяє забезпечення правоздатності територіальних громад та правового захисту від зловживань з боку органів державної влади. Реалізація спільних інтересів громад і суспільства в цілому може бути забезпечена шляхом використання ресурсів публічних інституцій та спільного використання владних повноважень з іншими інституціями.

Теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні охоплюють різноманітні аспекти, які пов'язані зі здійсненням громадського контролю, участі громадян у процесах

прийняття рішень та виконанні рішень місцевих органів влади, забезпеченням прозорості та відкритості місцевих органів влади, створенням умов для розвитку громадських організацій та інших форм громадської участі у розвитку території.

Одним із головних документів, який визначає теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні, є Конституція України. Згідно зі статтею 5 Конституції України, народ є єдиним джерелом влади в Україні, і він здійснює її через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Правові засади впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування включають також створення умов для прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади. Наприклад, закон «Про доступ до публічної інформації» визначає права громадян на отримання інформації від місцевих органів влади та забезпечує прозорість та відкритість діяльності цих органів.

У додаток до законодавчих актів, в Україні діють також різні програми та проекти, які сприяють розвитку громадської участі у процесах місцевого самоврядування. Наприклад, «Програма розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» містить заходи щодо підвищення рівня громадської участі у прийнятті рішень місцевого значення, забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади та зміцнення ролі громадських організацій у розвитку території.

Отже, теоретико-організаційні засади правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні передбачають різні правові інструменти та механізми, які сприяють забезпеченню громадської участі у процесах місцевого самоврядування та громадського контролю за діяльністю місцевих органів влади. Ці засади базуються на принципах демократії, правової держави та громадянського суспільства.

Одним із ключових принципів теоретико-організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспіль-

ства на місцеве самоврядування є засада прозорості та відкритості. Зокрема, ця засада передбачає доступ громадян до інформації про діяльність місцевих органів влади, їхні рішення та процеси прийняття рішень. Це дозволяє громадянам бути активними учасниками місцевих процесів, брати участь у прийнятті рішень та контролювати діяльність місцевих органів влади.

Іншою важливою засадою є засада громадської участі у прийнятті рішень місцевого значення. Ця засада передбачає залучення громадян до процесів прийняття рішень, зокрема шляхом проведення громадських слухань, консультацій та інших форм громадської участі.

Також важливим елементом теоретико-організаційних засад правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є засада громадського контролю. Ця засада передбачає можливість громадян контролювати діяльність місцевих органів влади, включаючи контроль за виконанням рішень, виділенням та використанням бюджетних коштів, станом довкілля та іншими аспектами.

Крім того, важливим елементом правового регулювання впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є створення умов для розвитку громадських організацій та інших форм громадської участі у розвитку території. Це може передбачати, зокрема, надання фінансової та іншої підтримки громадським організаціям, забезпечення умов для їхньої діяльності та співпраці з місцевими органами влади.

Усі ці засади є важливими для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування та забезпечення максимальної участі громадськості у прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя та розвитку їхніх територій. Дотримання цих засад допомагає зміцнювати демократію та правову державу в Україні, а також забезпечувати належний рівень розвитку громадянського суспільства.

Сьогодні, вперше за сотні років, можна сказати, що в Україні реалізується концепція місцевого самоврядування, яка

існувала в нашій державі ще 500 років тому - місцеве самоврядування. Магдебурзьке право закріпило принцип самоврядування, тобто наявність певних прав територіальних громад, у нашому сучасному законодавстві (Конституції України та законах України).

Структура організацій громадянського суспільства за попереднього режиму була дуже фрагментованою, в той же час обізнаність громадян щодо їхніх прав людини значною мірою ігнорувалася. Такі форми публічного самовираження, як демонстрації, існували, але контролювалися державою. На практиці не було місця для індивідуальної діяльності недержавних громадян, а отже, не існувало концепції громадянського суспільства, незалежного від державного контролю. Після розпаду Радянського Союзу в 1991 році нова незалежна Україна визнала права і свободи людини, включаючи свободу вираження поглядів і зібрань. Закон «Про свободу вираження поглядів та зібрань» [1] (нині скасований) став каталізатором швидкого розвитку організацій громадянського суспільства. Громадяни отримали можливість створювати неурядові організації (НУО) та асоціації без контролю з боку держави.

Сьогодні українські громадські організації намагаються привернути увагу до суспільних потреб, які держава не в змозі задовольнити. Вони також прагнуть підвищити обізнаність громадськості щодо питань розвитку та поширювати інформацію про права громадян та їхній вплив на формування та реалізацію політики.

План дій Україна-ЄС дав конкретний поштовх для розвитку організацій громадянського суспільства. Наразі правові засади діяльності організацій громадянського суспільства регулюються наступними законами України. «Про громадські об'єднання» [2], «Про благодійні фонди та благодійні організації» [3], «Про органи самоорганізації населення», «Про громадські об'єднання». Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [4].

Становлення громадянського суспільства в Україні було складним еволюційним

процесом, який включав, з одного боку, появу нових інститутів, генетично пов'язаних з діяльністю правозахисників за радянських часів, а з іншого – модифікацію та часткову модернізацію радянських організацій.

Концепція громадянського суспільства, що з'явилася на зорі сучасності, пройшла різні етапи розвитку і змінювала свій зміст відповідно до еволюції соціальної реальності; з кінця 19 століття до кінця 20 століття концепція громадянського суспільства була значною мірою забута; лише в 1920-х роках концепція громадянського суспільства отримала розвиток і перетворилася на нову концепцію. Потім, з розпадом комуністичних тоталітарних режимів, ця концепція знову стала популярною як у Західній Європі, так і в країнах, що стали на шлях демократичних змін.

На відміну від країн, де демократія була відновлена (наприклад, Україна, Молдова), громадянське суспільство не змогло швидко розвинутися в країнах Балтії, Чехії та Польщі. Для його повноцінного розвитку знадобляться десятиліття. Дозрівання громадянського суспільства відбувається значною мірою спонтанно і тому потребує часу. Його розвитку можуть сприяти цілеспрямовані зусилля, а не раціонально побудовані конкретні плани [5, 6].

Організації громадянського суспільства (ОГС) – це публічний простір, де люди добровільно об'єднуються для просування своїх спільних інтересів, виходячи за межі державних, бізнесових, родинних та інших відносин. Щоб не робити необґрунтованих суджень про складний і багатогранний феномен громадянського суспільства та правильно оцінити його значення для демократії, його присутність в Україні та ступінь його суспільно-політичного впливу, необхідно: зрозуміти його нормативний зміст, його значення.

– «Громадянське суспільство» – що воно являє собою як ідеальний тип, які його основні характеристики, місце і роль у соціальній системі?

– окреслити «межі» громадянського суспільства та відрізнити його від інших суміжних соціальних явищ і понять.

– Визначити типи громадянського суспільства, їх спільні та специфічні риси в різних країнах та окреслити конкретні «моделі».

Громадянське суспільство в широкому розумінні включає громадські організації, благодійні фонди, бізнес-асоціації, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, профспілки, об'єднання роботодавців, позапарламентські партії, релігійні організації та ініціативні групи. Більшість українців під терміном «громадянське суспільство» або «третій сектор» розуміють неурядові організації та благодійні фонди.

Висновки. Україна перебуває на шляху побудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства. Досягнення цієї мети вимагає комплексного підходу до вирішення політичних, соціальних, правових, ідеологічних та економічних питань, а також системних реформ у всіх сферах суспільного життя.

Громадянське суспільство та місцеве самоврядування є взаємопов'язаними явищами та процесами. На сьогодні місцеве самоврядування відіграє ключову роль у формуванні громадянського суспільства. Ми перебуваємо в умовах коли громадянське суспільство є умовою формування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування означає право та спроможність кожного члена територіальної громади брати участь в управлінні державними справами через реалізацію власних повноважень та взаємодії з органами місцевого самоврядування. Участь в місцевому самоврядуванні вимагає високого рівня освіти та громадської самосвідомості незалежно від того чи особа обіймає посаду в органі місцевого самоврядування чи особа реалізує власні права через звернення до органу місцевого самоврядування. Таким чином у сукупності отримуємо ситуації. Коли без громадянського суспільства ми не можемо сформувані достатній рівень громадської свідомості для здійснення місцевого самоврядування.

Простежується й інша сторона даного питання. Місцеве самоврядування є

однією з гарантій для практичного втілення верховенства права та демократії на рівні територіальної громади. Саме через це місцеве самоврядування пов'язується з громадянським суспільством саме тим що воно створює умови для того щоб розвивалось громадянське суспільство.

Тому для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та створення необхідних якісних умов для його впливу на місцеве самоврядування необхідно провести суттєві реформи законодавства про громадські об'єднання, докласти зусиль для поширення ідеї участі громадян у громадській діяльності, створення нових організацій та розвитку цього потенціалу. Розвиток громадянського суспільства в Україні є набагато слабшим, ніж він мав би бути, щоб суттєво впливати на життя людей та призводити до змін у державній політиці. Третій сектор в Україні перебуває в процесі консолідації та «радикалізації». Профспілки та політичні організації в Україні не визнають себе членами громадянського суспільства. Суспільство не визнає громадянське суспільство як ефективний засіб представництва та захисту своїх прав. Організації громадянського суспільства не перебувають на передовій боротьби за громадянські права.

Список використаної літератури:

1. Про об'єднання громадян : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 34, ст. 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text>
2. Про громадські об'єднання : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
3. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 25, ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31–32, ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

-
5. Ендрю Сенктон. Система міського управління / перекл. з англ. С. Куц. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
6. Лотюк О. С. Співвідношення громадянського суспільства, держави і місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 145–148.
-

Sokha S. Theoretical and organizational foundations of the legal regulation of the influence of civil society on local self-government in Ukraine

The theoretical and organizational foundations of the legal regulation of the influence of civil society on local self-government are analyzed. The author pays particular attention to the current state of the rule of law in the local government system in Ukraine and the ability of civil society to influence the decision-making process.

Since self-government at the local level is established and guaranteed by the Constitution and laws, the right of territorial communities to dispose of their territories is an unconditional sign of real democracy in these countries.

Recognising and ensuring regional autonomy, Ukraine is building a civil society, a democratic legal system based on the rule of law, the primacy of human rights and the distribution of power.

It is concluded that the long-term perception of stable anti-state institutions in the minds of the population (members of society), fundamental changes in the stereotypes of socio-political behaviour of a large part of the population, self-organisation and self-discipline and the formation of patriotism can in the future form the basis for the conflict between state and public interests and the optimal balance between the state and the private sector and thus become a powerful tool for improving the effectiveness of.

On the other hand, constitutional law studies self-government as a constitutional and legal institution, self-government systems, guarantees and mechanisms for the implementation of self-government, with the aim of finding ways to improve the mechanisms for the implementation and realisation of the rights of territorial communities, the management of territories and their development, as well as the improvement of the state as a whole.

Key words: *local self-government, legal framework, civil society, interaction with civil society.*

УДК 342.9:347.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.10>

А. М. Соцька

кандидат юридичних наук,
заступник завідувача відділу Офісу Президента України,
старший викладач кафедри філософії, права та соціально-гуманітарних
дисциплін Фінансово-економічного факультету
Національної академії статистики, радник Голови
Національної Асамблеї людей з інвалідністю України
<https://orcid.org/0000-0002-6633-9192>

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ

Авторкою у статті приділено увагу контролю та нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Передусім наголошено на непоодиноких випадках посягань на права таких осіб не лише в Україні, а й за кордоном, що зумовлює потребу в ефективному адмініструванні сфери опіки та піклування засобами контролю та нагляду. Акцентовано, що відповідні контроль та нагляд є різних видів залежно від суб'єктів та рівнів здійснення, а також мети. Для посилення розуміння досліджуваної теми і висновків наведено наукові дефініції понять «контроль» та «нагляд», а також сформульовано авторське розуміння категорій «контроль у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами» і «нагляд у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами»; зазначено про співвідношення контролю й нагляду. Проаналізовано здійснення органами опіки та піклування контролю та нагляду за діяльністю опікунів та піклувальників повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена. Зазначено про способи їх здійснення, пов'язані з перевіркою умов проживання, перевіркою дотримання прав, збором, аналізом і перевіркою звітів, сповіщенням опікунами про згоду підопічного на госпіталізацію тощо. Коротко сказано про контроль за діяльністю управителя майном недієздатної чи обмежено дієздатної фізичної особи – підприємця. Окремо приділено увагу питанню контролю за діяльністю органів опіки та піклування в контексті виконання ними безпосередніх управлінських обов'язків та здійснення цими органами опіки та піклування над повнолітніми особами. Охарактеризовано парламентський контроль в досліджуваній сфері з наведенням практичного прикладу. Насамкінець зазначено про повноваження зі здійснення контролю Кабінетом Міністрів України і місцевими органами виконавчої влади.

Ключові слова: контроль, нагляд, опіка, піклування, повнолітня особа, недієздатність, обмежена дієздатність.

Постановка проблеми. Відповідно до Правил опіки та піклування, затверджених наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26 травня 1999 р. № 34/166/131/88, опіка та піклування є особливими формами державної турботи про повнолітніх осіб, які потре-

бують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів, і встановлюються, окрім іншого, для захисту особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки [6].

Практика свідчить, що незахищеність повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування, може зробити їх об'єктом

маніпуляції з боку корисливих опікунів чи піклувальників та членів сім'ї, недобросовісних співробітників спеціальних закладів тощо. Відтак потрібне здійснення належних та ефективних засобів адміністрування, серед яких, контроль і нагляд за процедурою встановлення опіки й піклування, сумлінним виконанням суб'єктами здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами відповідних обов'язків, дотриманням прав у захисті інтересів осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, тощо.

Стан дослідження. Питання контролю та нагляду у сфері опіки та піклування тією чи іншою мірою у своїх наукових працях вивчали й аналізували Н.А. Аблятіпова, І.В. Мамай, О.І. Пергамент та інші. Проте як і за всіма іншими напрямками адміністрування сфери опіки та піклування над повнолітніми особами дослідження питання контролю та нагляду є незавершеним і потребує подальших наукових пошуків.

Мета. У зв'язку з зазначеним у цій статті зроблено спробу аналізу контролю і нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Виклад основного матеріалу. Передусім варто зазначити, що на практиці опіка та піклування можуть використовуватися недобросовісними суб'єктами як способи обмеження, дискримінації і зловживання правами та інтересами повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування. Про можливість такого ефекту опіки й піклування свідчить навіть те, що ще на початку виникнення в різних країнах цієї інституції зазначене питання часто розглядалося як засіб контролю та обмеження людей з інтелектуальною недостатністю в інтересах громади. Іноді така опіка перетворювалася на контроль не лише за підопічною особою, а й за всією її сім'єю. І лише ближче до сьогодення аспект сприйняття опіки та піклування змістився на захист і турботу про осіб, над якими вони встановлюються.

Такий стан справ у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами не є винятковим лише для України. Підтверджує зазначене наукова позиція, яка

полягає в тому, що життя тисяч людей у Східній та Центральній Європі зазнає значного впливу опікунства. Для прикладу, часто ці інституції регулюються цивільними кодексами, які залишаються незмінними ще з соціалістичних часів, а самі інституції опіки не привертають значної уваги законодавців. Тому найзначніші зловживання в усьому регіоні Центральної та Східної Європи у сфері роботи з відповідними категоріями осіб трапляються саме в інститутах опіки, починаючи від судового розгляду питання про недієздатність особи і закінчуючи призначенням опікуна, наділенням його повноваженнями, контролем за діяльністю опікуваної особи та переглядом необхідності опіки [12].

Загалом контроль і нагляд як ефективні та результативні засоби адміністрування, зокрема й у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, здійснюються різними суб'єктами, на різних рівнях і з різною метою.

Водночас контроль варто розуміти як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [2, с. 8]. Своєю чергою нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [4, с. 622].

Принагідно, як стверджує О.Ф. Андрійко, нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, особливістю якого є те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, а контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, за результатами ж контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [1, с. 349–350].

Як здійснюються зазначені два засоби адміністрування досліджуваної сфери?

Органи опіки та піклування, на обліку в яких перебувають повнолітні недієздатні особи та особи, дієздатність яких обмежена, уповноважені на здійснення контролю і нагляду за діяльністю опікунів та піклувальників зазначених осіб, спрямованих на здійснення перевірки відповідності діяльності опікунів та піклувальників вимогам національного законодавства та переконання у відсутності ризиків для їх підопічних [8].

Загалом на практиці контроль за діяльністю опікунів та піклувальників здійснюється такими способами: перевірка умов проживання повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням; перевірка дотримання прав таких осіб; здійснення інших заходів відповідного спрямування.

Цей вид контролю здійснюється за встановленим графіком, проте не рідше рази на рік, із залученням громадськості шляхом планових відвідувань осіб, які перебувають під опікою та піклуванням. Водночас перша перевірка має бути проведена через три місяці після встановлення опіки чи піклування. За потреби результати розглядаються на засіданнях опікунської ради з метою прийняття рішень щодо заходів реагування та їх подальшої реалізації. Акт про результати перевірки є підставою для оцінки діяльності опікунів і піклувальників [8].

Формою здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників є також збір, аналіз і перевірка звітів опікунів та піклувальників. Для прикладу, відповідно до підпункту 4.11 пункту 4 Правил опіки та піклування опікуни та піклувальники подають щорічно, не пізніше 1 лютого, до органів опіки та піклування звіт про свою діяльність за минулий рік щодо захисту прав та інтересів підопічних, у тому числі щодо збереження належного їм майна та житла [6].

Принагідно варто зауважити, що законодавством багатьох країн передбачається оцінка діяльності опікунів [12], проте в Україні чіткі критерії такої оцінки не встановлені, а обов'язковий щорічний звіт (який опікуни здають доволі рідко) не

може об'єктивно свідчити про якість виконання ними своїх обов'язків.

Опікуни недієздатних осіб в рамках здійснення органами опіки та піклування контрольної функції щодо них повинні сповіщати відповідний орган за місцем проживання підопічного про згоду останнього на госпіталізацію до закладу з надання психіатричної допомоги [9]. Проте на законодавчому рівні не визначено порядок такого інформування. Тому вбачається, що таке сповіщення може надійти в усній або письмовій формі: в телефонному режимі, іншими каналами зв'язку або на особистому прийомі громадян. З огляду на викладене, видається доцільним ведення журналу реєстрації повідомлень про надання особі, визнаній недієздатною, психіатричної допомоги.

Крім того органи опіки та піклування контролюють цільове використання коштів повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням.

Органи опіки та піклування можуть вживати також інші заходи, спрямовані на здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників щодо опіки та піклування над повнолітніми особами [8].

Також органи опіки та піклування статтю 54 Цивільного кодексу України [11] уповноважені на здійснення контролю за діяльністю управителя майном недієздатної чи обмежено дієздатної фізичної особи – підприємця відповідно до правил про контроль за діяльністю опікуна і піклувальника.

Окрім опікунів та піклувальників підконтрольними в питаннях опіки та піклування над повнолітніми особами органам опіки та піклування є також спеціальні заклади як суб'єкти здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Однак через відсутність належної законодавчої регламентації зазначеного контролю на практиці спосіб його здійснення визначається органами опіки та піклування.

Водночас згідно з пунктом 1.9 Правил опіки та піклування [6] за діяльністю органів опіки та піклування стосовно здійснення ними своїх повноважень у сфері опіки та піклування над повноліт-

німи недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, також здійснюється контроль. Суб'єктами його здійснення є орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та виконавчі комітети вищестоящих рад.

Такий контроль здійснюється за двома напрямками: 1) стосовно виконання безпосередніх управлінських обов'язків; 2) а також щодо здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами, яким не призначено опікунів та піклувальників і які не перебувають під опікою або піклуванням спеціальних закладів. Порядок цього контролю в досліджуваній сфері з боку місцевих органів виконавчої влади не регламентований.

Важливим видом контролю, зокрема і за додержанням конституційних прав і свобод повнолітніх недієздатних та обмежено дієздатних осіб, у досліджуваній сфері є парламентський контроль, здійснюваний Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [10]. Об'єктом такого контролю, окрім іншого, є діяльність органів опіки та піклування.

У цьому контексті цікавим видається моніторинговий візит Департаменту моніторингу додержання соціальних та економічних прав Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Ірпінської міської територіальної громади щодо додержання прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, в умовах воєнного стану. Із виявлених порушень в контексті здійснення органом опіки та піклування Ірпінської міської ради відповідних функцій: не здійснюється належний контроль за діяльністю опікунів і піклувальників, єдиним заходом контролю є отримання річних звітів від опікунів (піклувальників) про їх діяльність; не здійснюються планові відвідування осіб, які перебувають під опікою (піклуванням), не виконується вимога законодавства щодо наявності графіків проведення відвідувань таких осіб; не вжито належних превентивних заходів щодо захисту майнових прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена; не здійснюється взаємодія з відповідними

органами, установами та організаціями з метою контролю додержання прав осіб, які потребують опіки (піклування) у різних сферах, тощо [5].

Своєю чергою статтею 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7] на Уряд покладено обов'язок контролювати діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій. У цьому випадку можливе здійснення Кабінетом Міністрів України контролю за діяльністю Національної соціальної сервісної служби України, яка виконує завдання зі здійснення методичного забезпечення діяльності та в межах повноважень, визначених законом, координацію взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, центрів надання адміністративних послуг з питання опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту [3], а також за місцевими органами виконавчої влади.

Зазначеним вище питання здійснення контролю та нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, не вичерпується і потребує подальшого наукового вивчення.

Висновки. Резюмуючи вищезазначене, вважаємо, що контроль у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами – це правова форма діяльності уповноважених суб'єктів із перевірки дотримання суб'єктами у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, вимог законодавства з метою унеможливлення, запобігання, виявлення та припинення протиправних діянь і застосування в разі їх встановлення відповідних засобів впливу. Своєю чергою нагляд у досліджуваній сфері вважаємо правовою формою діяльності уповноважених суб'єктів зі спостереження за діяльністю суб'єктів у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, збору, аналізу і перевірки звітів та інших процедур з метою встановлення відповідності такої

діяльності законодавству та вжиття відповідних заходів реагування.

Насамкінець існуюча в нашій державі система моніторингу діяльності у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами є недосконалою, адже не забезпечує виявлення всіх порушень та зловживань і не дає змоги ліквідувати їх наслідки. Тому, вона потребує вдосконалення, передусім у частині належної законодавчої регламентації та практики реалізації вимог законодавства.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Аверьянов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2007. 592 с.
2. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1999. 55 с.
3. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 серп. 2020 р. № 783. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text>
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Моніторинг додержання прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, в умовах воєнного стану на території Ірпінської міської територіальної громади. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/monitoring-doderzhannya-prav-nediezdatnih-osib-ta-osib-civilna-diyezdatnist-yakih-obmezhenav-umovah-voennogo-stanu-na-teritoriyi-irpinskoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi
6. Про затвердження Правил опіки та піклування : наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26 трав. 1999 р. № 34/166/131/88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text>
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
8. Про опіку та піклування над повнолітніми особами : лист Міністерства соціальної політики України від 10 черв. 2015 р. № 8596/0/14-15/19. <https://www.msp.gov.ua/news/8364.html>
9. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1489-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>
10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
12. Lewis O. Mental disability law in Central and Eastern Europe : paper, practice, promise. *Journal of Mental Health Law*. 2002. №8. P. 293-303. https://www.researchgate.net/publication/291576220_Mental_disability_law_in_central_and_eastern_Europe_paper_practice_promise

Sotska A. Control and supervision as means of public administration in the field of guardianship and care of adults

The author of the article pays attention to control and supervision in the field of guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited. First of all, it is emphasized that there are rare cases of violations of the rights of such persons not only in Ukraine, but also abroad, which leads to the need for effective administration of the sphere of guardianship and care by means of control and supervision. It is emphasized that the relevant control and supervision are of different types depending on the subjects and levels of implementation, as well as the purpose. To strengthen the understanding of the research topic and conclusions, scientific definitions of the concepts of «control» and «supervision» are given, and the author's understanding of the categories «control in the field of guardianship and care of adults» and «supervision in the field of guardianship and care of adults» is formulated; the ratio of control and supervision is indicated. The monitoring and supervision of the activities of guardians and custodians of adult incapacitated persons and persons with limited legal capacity by guardianship and guardianship authorities was analyzed. The methods of their implementation related to checking living conditions, checking

compliance with rights, collecting, analyzing and checking reports, notifying guardians about the ward's consent to hospitalization, etc. are indicated. It is briefly said about the control over the activity of the manager of the property of an incapacitated or limitedly capable natural person – an entrepreneur. Particular attention is paid to the issue of control over the activities of guardianship and guardianship bodies in the context of their performance of direct management duties and the implementation by these bodies of guardianship and care over adults. Parliamentary control in the researched area is characterized with a practical example. At the end, it is mentioned about the powers of control by the Cabinet of Ministers of Ukraine and local executive bodies.

Key words: *control, supervision, guardianship, guardianship, adult, incapacity, limited legal capacity.*

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.11>

Р. С. Титикало

кандидат юридичних наук, адвокат,
асистент кафедри менеджменту охорони здоров'я
Інституту післядипломної освіти
Національного медичного університету імені О.О. Богомольця
<https://orcid.org/0000-0002-6406-8800>

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Адміністративна процедура щодо отримання статусу ВПО складається з проходження декількох процесуальних етапів. Перш за все, особа повинна отримати довідку ВПО, що дасть можливість юридично отримати статус ВПО та відповідно претендувати на реалізацію юридичних гарантій щодо себе та членів своєї родини. Для цього особа (повнолітня або неповнолітня особа – особисто, а малолітня дитина, недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена, – через законного представника) подає заяву про взяття на облік.

ВПО може бути відмовлено в отриманні довідки ВПО. Тоді, особа має право оскаржити дане рішення органу місцевого самоврядування. У разі оскарження рішення про відмову у видачі довідки особа має право звернутися із заявою повторно, якщо у неї з'явилися підстави для взяття на облік як ВПО, або усунуті підстави для відмови у видачі довідки. Рішення про відмову у видачі довідки про взяття на облік ВПО можна оскаржити в судовому порядку, тобто законом передбачено порядок судового та адміністративного оскарження.

Зазначимо, що після початку війни, Україна прийняла ряд законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, яким визначила види та механізми забезпечення юридичних гарантій захисту прав ВПО.

До таких, на мою думку, варто віднести внесення змін до Законів України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; «Про безоплатну правову допомогу»; постанов Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»; від 20 березня 2022 р. № 331 «Порядок надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні»; від 20 березня 2022 року № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам»; від 19 березня 2022 року № 333 «Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану»; від 16 квітня 2022 року № 457 «Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 204-р «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми "єПідтримка"»; наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 25 квітня 2022 року № 75 «Перелік територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)»; наказ МОН України від 28 березня 2022 року №274 «Про деякі питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану в Україні» та інші.

Ключові слова: публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради, делегування повноважень, нормативно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Російсько-українська війна завдала не аби яких руйнувань Україні. Спричинила надтяжку ситуацію для близько 12 млн громадян України, які були змушені стати ВПО (далі – ВПО). В той же час, це стало викликом для діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні захищати права ВПО на місцях та всіляко сприяти їх матеріально-соціальному забезпечення. ВПО належать до категорії соціально незахищених осіб і держава в особі уповноважених компетентних органів повинна всіляко сприяти захисту їхніх прав, свобод та інтересів. Особливо актуальним дане питання постає тоді, коли особа вимушена залишити свою домівку, роботу та інші звичні для себе умови та переїхати на нове місце в умовах воєнного стану. В результаті чого особа опиняється в кризових для себе ситуаціях. Саме тому, держава повинна забезпечити дієві механізми захисту прав ВПО. Одним з таких інституцій є місцеве самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В. Б. Авер'янова, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемчушенко, М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина, О. В. Батанов, М. А. Баймуратов, В. А. Григор'єв, І. С. Щебетун, П. А. Трачук, В. С. Костицький.

Метою статті є визначення напрямків діяльності органів місцевого самоврядування в сфері внутрішнього переміщення.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» надано визначення того, кого законодавець відносить до категорії ВПО. Так, ст. 1 даного Закону визначено, що ВПО є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [1, ст. 1].

Таким чином, коли мова йде отримання допомоги внутрішньо переміщеної особи, то відповідно її може отримати не лише громадянин України, але й іноземець та особа без громадянства, яка на законних підставах перебуває на території України. Наразі зазначимо, що законодавець неоднозначно підходить до ВПО називаючи його різними визначеннями, при тому, що в жодних програмах підтримки ВПО прямим адресатом іноземців та осіб без громадянства такими не називає. В той же час, і компетенція органів місцевого самоврядування щодо ВПО повинна поширюватися на ці категорії суб'єктів.

Заява про взяття на облік та включення до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО інформації про внутрішньо переміщену особу за наявності технічної можливості може подаватися також через Єдиний державний вебпортал електронних послуг. У період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні», ВПО для отримання довідки може звернутися до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг [2].

Уповноважена особа територіальної громади / центру надання адміністративних послуг приймає рішення та видає довідку ВПО і реєструє заяву з формуванням електронної справи з використанням інформаційних систем Мінсоцполітики для включення інформації про ВПО до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. З метою обліку внутрішньо переміщених осіб орган соціального захисту населення на підставі отриманої електронної справи включає інформацію про таких осіб до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО [2].

Слід відзначити, що після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації право на отримання довідки мають право особи, які після введення Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» воєнного стану перемістилися з території адміністративно-територіальної одиниці, на якій проводяться бойові дії та яка визначена в переліку,

затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204 «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «ЄПідтримка» [3]. Слід мати на увазі, що Перелік адміністративно-територіальних одиниць постійно зазнає змін, що може вплинути на набуття статусу та можливість отримання різних видів державних виплат, міжнародної допомоги, гуманітарної чи благодійної підтримки.

Так, останні зміни, якими урегульовано перелік адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках Програми «ЄПідтримка» визначено в постанові Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. №204-р. До таких віднесено: м. Київ, Волинську, Дніпропетровську, Донецьку, Житомирську, Запорізьку, Київську, Луганську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Харківську, Херсонську, Чернігівську області. В залежності від інтенсивності бойових дій на певній території, перелік адміністративно-територіальних одиниць може змінюватися.

У період дії воєнного стану в разі звернення ВПО для отримання довідки до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг відповідна довідка видається уповноваженою особою територіальної громади / центру надання адміністративних послуг [2].

Пакет документів, необхідних для взяття на облік ВПО включає: заява про взяття на облік; документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини; документ на підтвердження повноважень особи як законного представника чи родича малолітньої дитини, недієздатної особи; докази, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, на день виникнення обставин,

що спричинили внутрішнє переміщення, у разі відсутності в документі, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документі, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення.

Електронна форма довідки ВПО може формуватися засобами Єдиної інформаційної бази даних про ВПО та Порталу Дія і передається в мобільний додаток Порталу Дія ВПО за її запитом шляхом використання інформації, наявної в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО та переданої до Порталу Дія з дотриманням вимог законодавства про інформацію та законодавства про захист персональних даних [2].

Особа, яка отримала статус ВПО має право отримувати інформацію про порядок надання: можливості розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат; можливість та порядок отримання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання; місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо. Водночас, у ВПО виникають додаткові обов'язки, що обумовлені новим статусом, наприклад: обов'язок повідомити про зміну місця проживання уповноваженому органу за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання; обов'язок повідомити уповноваженому органу або уповноваженій особі територіальної громади / центру надання адміністративних послуг за місцем отримання довідки про добровільне повернення до покинутого постійного місця проживання не пізніше як за три дні до від'їзду або протягом трьох днів уповноваженому органу після повернення до покинутого постійного місця проживання [1].

Про факт видачі довідки дитині-сироті, дитині, позбавленій батьківського піклування, малолітній дитині, яка прибула без супроводження законного представника, уповноважений орган невідкладно інформує службу у справах дітей за місцем перебування такої дитини.

Найбільш масовими регіонами куди переселяються ВПО є західні області України та м. Київ. Не дивлячись на те, що м. Київ піддається частим та масовим обстрілам, за офіційною публічною інформацією Київської міської ради в м. Києві зареєстровано майже 400 тисяч ВПО. Із них понад 66 тисяч – діти до 18 років. Майже 14 тисяч – люди з інвалідністю. Близько 250 тисяч переїхали до м. Києва з територій, на яких ведуться бойові дії. Відповідно на органи місцевого самоврядування покладено додаткові обов'язки по забезпеченню їх конституційних прав. Відповідно для того, щоб забезпечити права ВПО міська влада розробила та прийняла міську програму підтримки ВПО – «Турбота. Назустріч киянам». Така програма діяла і в 2022 році, однак в 2023 році обсяг її фінансування було удвічі збільшено до 4 791 901,400 тис гривень.

За цією програмою ВПО мають право отримати: одноразову адресну матеріальну допомогу малозабезпеченим мешканцям столиці та киянам, які опинилися в складних життєвих обставинах (від 2-х до 10-ти тисяч гривень); одноразову адресну соціальну матеріальну допомогу з нагоди відзначення державних свят та визначних дат (від 300 до 1000 гривень); допомогу на поховання деяких категорій осіб виконавцю волевиявлення померлого або особі, яка зобов'язалася поховати померлого (від 2000 гривень); щомісячну адресну соціальну матеріальну допомогу дітям-сиротам та окремим категоріям осіб із інвалідністю Києва (від 1200 до 2500 гривень); грошове забезпечення за утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя в м. Києві (5 мінімальних зарплат, які дорівнюють одноразово 35 000 гривень); одноразову матеріальну допомогу багатодітним сім'ям, які виховують троє і більше дітей, і є отримувачами державної соціальної допомоги (5000 гривень); матеріальну допомогу жінкам, зареєстрованим у Києві, які народили трійню і більше дітей (одноразово 20 000 гривень); адресну матеріальну допомогу студентам із інвалідністю, сиротам, позбавленим батьківського піклування, із сімей Героїв Небесної Сотні та з малозабезпечених родин на часткову

оплату навчання у вищих навчальних закладах за їхнім вибором (до 19 000 гривень) [4].

Законодавство закріплює права ВПО, такі як: – єдність родини; – сприяння у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення; – інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; – безпечні умови життя і здоров'я; достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання; – створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання та оплату вартості комунальних послуг, – сприяння у переміщенні її рухомого майна та сприяння у поверненні на попереднє місце проживання; – забезпечення лікарськими засобами і надання необхідної медичної допомоги; – влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; – отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; – отримання гуманітарної та благодійної допомоги та низка інших [1]. Окрім того, держава гарантує ВПО право на безоплатну правову допомогу – правова допомога.

Також, варто зазначити, що як окрема категорія ВПО, з числа громадян України, є діти. Держава гарантує дітям з числа ВПО можливість здобувати освіту за дистанційною формою в закладі освіти, в якому навчалася раніше, а також продовжити навчання за її новим місцем перебування. До закладу освіти один з батьків дитини чи родичів має подати відповідну заяву про зарахування будь-яким зручним способом: особисто, електронною поштою, тощо. При наявності до заяви можуть бути додані копії свідоцтва про народження дитини чи свідоцтва її навчальних досягнень. Порядок урегулювання процесу освіти урегулює Міністерство освіти і науки України з урахуванням умов воєнної ситуації. Стосовно ВПО дітей також є ряд юридичних гарантій, які забезпечує держава.

Міністерство соціальної політики України може виділяти фінансові ресурси для надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні.

Кошти спрямовуються на: оплату допоміжних засобів реабілітації, у тому числі виготовлення та/чи встановлення протезно-ортопедичних виробів, протезно-ортопедичних виробів підвищеної складності, протезно-ортопедичних виробів підвищеної функціональності за новітніми технологіями і складових таких протезно-ортопедичних виробів для безоплатного забезпечення цими виробами дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, а також громадян, які у період воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях проживали безпосередньо в районах та у період проведення воєнних (бойових) дій або районах, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам та іншим збройним нападам, і отримали поранення, контузію, каліцтво або захворювання внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, а також учасників бойових дій, незалежно від встановлення їм інвалідності; розвиток сімейних форм виховання, в тому числі щодо дітей, позбавлених батьківського піклування внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, шляхом забезпечення житлом дитячих будинків сімейного типу, а саме: нове будівництво житла, включаючи розроблення проектної документації на таке нове будівництво; капітальний ремонт/реконструкцію житла, включаючи розроблення проектної документації на такий капітальний ремонт/реконструкцію житла; придбання житла у прийнятих в експлуатацію житлових будинках, в тому числі рецензування звітів про оцінку житла, яке придбавається на вторинному ринку; ремонтні роботи, меблі, побутову техніку та інші предмети тривалого вжитку; оформлення права власності на житло, земельну ділянку, на якій розташоване житло, із сплатою передбачених законодавством податків, зборів, платежів; оплату за надання (компенсацію за надання) таких соціальних послуг: догляд стаціонарний (для осіб похилого віку, для дорослих з інвалідністю), в тому числі створення спеціалізованих будинків для громадян похилого віку з числа внутрішньо переміщених осіб, як альтернативи для геріатричних будинків; підтримане проживання для осіб з інва-

лідністю, в тому числі з психічними розладами; догляд та виховання в умовах, наближених до сімейних (малі групові будинки); денний догляд дітей з інвалідністю; денний догляд осіб з інвалідністю та осіб похилого віку; соціальна адаптація; тимчасовий відпочинок для осіб, які здійснюють догляд за дітьми/особами з інвалідністю; соціальний супровід, в тому числі соціальний супровід сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; супровід під час інклюзивного навчання; екстрене (кризове) втручання; соціальна реабілітація; надання притулку [5].

Сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, військові адміністрації є суб'єктами звернення (одержувачами коштів) до Міністерства соціальної політики України за отриманням коштів на придбання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні.

Висновки. В структурі органів місцевого самоврядування можуть діяти спеціально створені консультативно-дорадчі органи щодо ВПО. Так, при Київській міській раді діє Координаційна рада з питань ВПО у місті Києві при Київській міській раді. До сфери її відання належить: 1) здійснення повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) з питань забезпечення захисту ВПО в місті Києві; 2) налагодження співпраці з суб'єктами надання міжнародної, благодійної, фінансової, гуманітарної та іншої допомоги; 3) взаємодія з суб'єктами публічної адміністрації у вирішенні питань ВПО; 4) здійснення нормотворчої діяльності по розробленню та прийняттю відповідних підзаконних нормативно-правових актів щодо ВПО; 5) соціальна адаптація ВПО до вирішення справ територіальної громади; 6) та ін.

Отже, органи місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації, який компетентний надавати різного роду допомогу ВПО, у межах реалізації прийнятих програм соціальної, матеріальної, інформаційної, психологічної підтримки в період дії воєнного стану на всій території України.

Список використаної літератури:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України, 2015. № 1. Ст. 1.
2. Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 476. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2022-%D0%BF#Text>
3. Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми “єПідтримка”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#Text>
4. У Києві проживає майже 400 тисяч внутрішньо переміщених осіб, із них – понад 66 тисяч дітей. URL: https://kyivcity.gov.ua/news/u_kiyevi_prozhivaye_mayzhe_400_tisyach_vnutrishno_peremischenikh_osib_iz_nikh__ponad_66_tisyach_ditey/
5. Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2022-%D0%BF#Text>

Tytykalo R. Activities of local self-government bodies in the field of internal displacement

The administrative procedure for obtaining IDP status consists of several procedural stages. First of all, a person must obtain a certificate of an IDP, which will make it possible to legally obtain the status of an IDP and, accordingly, apply for the implementation of legal guarantees for himself and his family members. For this, a person (an adult or a minor – personally, and a minor child, an incapacitated person or a person whose legal capacity is limited – through a legal representative) submits an application for registration.

An IDP may be refused an IDP certificate. Then, the person has the right to appeal this decision of the local self-government body. In the event of an appeal against the decision to refuse to issue a certificate, a person has the right to apply again if he has grounds for registration as an IDP, or the grounds for refusing to issue a certificate have been removed. The decision to refuse to issue a certificate of registration of IDPs can be appealed in court, that is, the law provides for the procedure for judicial and administrative appeal.

It should be noted that after the beginning of the war, Ukraine adopted a number of legislative and sub-legal normative legal acts, which defined the types and mechanisms of providing legal guarantees for the protection of the rights of IDPs.

Among these, in my opinion, it is worth including the introduction of amendments to the Laws of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons»; «On free legal assistance»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 1, 2014 No. 509 «On registration of internally displaced persons»; dated March 20, 2022 No. 331 «Procedure for providing compensation to the employer for labor costs for the employment of internally displaced persons as a result of hostilities during martial law in Ukraine»; dated March 20, 2022 No. 332 «Some issues of payment of housing allowance to internally displaced persons»; dated March 19, 2022 No. 333 «Procedure for compensation of expenses for temporary accommodation of internally displaced persons who moved during the period of martial law»; dated April 16, 2022 No. 457 «On support for certain categories of the population that suffered in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine»; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 6, 2022 No. 204-r «On approval of the list of administrative and territorial units, on the territory of which assistance is provided to insured persons within the framework of the «eSupport» Program»; Order of the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine dated April 25, 2022 No. 75 «List of territorial communities located in the area of military (combat) operations or under temporary occupation, encirclement (blockade)»; order of the Ministry of Education and Culture of Ukraine dated March 28, 2022 No. 274 «On some issues of the organization of obtaining general secondary education and the educational process in the conditions of martial law in Ukraine» and others.

Key words: public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils, delegation of powers, regulatory and legal regulation.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.12>

М. А. Аніщенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я,
медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇЇ ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ

Стаття присвячена визначенню поняття державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я та окресленню її основних завдань (напрямів). Обґрунтована актуальність теми, що полягає у небезпеці, яку привносить корупція до розвитку економіки, соціальної сфери, захисту прав громадян, взагалі до існування держави. Найбільший рівень небезпеки досягається, якщо корупція проникає у ті сфери, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність людини. Для запобігання та протидії корупції необхідно сформулювати та реалізувати ефективну державну антикорупційну політику. Констатовано, що чинне законодавство України не містить термін «державна антикорупційна політика». Тому, на підставі етимологічного та змістовного аналізу категорій «політика» і «корупція» запропоновано дефініцію для законодавчого закріплення: «Державна антикорупційна політика – це сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у державних органах, інших органах публічної влади, господарських організаціях, інститутах громадянського суспільства». З урахуванням загального поняття та специфіки корупційних проявів у сфері охорони здоров'я сформульовано поняття «державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я як сукупність юридичних, організаційних, профілактичних, інформаційних та ін. заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів в органах публічної влади, установах, організаціях, закладах, діяльність яких спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги», окреслені завдання (напрями) цієї політики. Зроблений висновок про необхідність прийняття окремого відомчого нормативно-правового акта – Державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я із затвердженням Плану заходів щодо її реалізації з вказівкою на строки та виконавців, а також встановленням відповідальності за невиконання.

Ключові слова: корупція, державна антикорупційна політика, запобігання та протидія корупції, охорона здоров'я, завдання (напрями реалізації) антикорупційної політики.

Постановка проблеми. Серед чинників, що негативно впливають не тільки на економіку, державне управління, але й на суспільство в цілому, корупція займає першочергове місце. Вона тим масштабніша, чим кардинальніша зміна держав-

ного та громадського курсу, чим чіткіше розбіжність норм і намірів порядків, що минає і народжується.

Для України вирішення проблеми запобігання та протидії корупції є вкрай актуальним, тому що корупційні схеми існують

майже у всіх сферах життя суспільства та держави. У 2022 році Україна отримала 33 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (CPI) та посіла 116 місце зі 180 країн [1]. У 2021 році було 32 бали зі 100 можливих і 122 місце серед 180 країн. Тож Україна зміцнила свій показник, який є найвищим для країни з часу запуску оновленої методології CPI. Цьому сприяла, за словами юридичного радника Transparency International Ukraine Олександра Калітенка, низка позитивних моментів. По-перше, призначили керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. По-друге, влітку 2022 року прийняли закон, яким затверджена Державна антикорупційна стратегія [2]. Це важливий документ, що містить опис стратегічних результатів у боротьбі з корупцією, яких має досягти Україна.

Серед негативних моментів, які не дають Україні зайняти вищу позицію в CPI, радник Transparency International Ukraine Олександр Калітенко називає, зокрема, те, що вже майже три роки як призупинений обов'язок політичних партій подавати звіти до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Також, каже фахівець, Україна не провела реформу Конституційного суду з урахуванням правок Венеційської комісії.

У цьому ж повідомленні експерт Центру протидії корупції Антон Марчук вказує на те, що хоча зміна показника на 1 бал рік до року не є надто значущою, але у порівнянні з 2014 р. показник України зріс на 8 балів – і це демонструє загальну позитивну тенденцію. Водночас він зауважує, що Україна попереду має багато роботи для подальшого зниження рівня корупції. «Україна поступово запроваджує потрібні системні зміни, але часто це відбувається надто повільно і всупереч волі посадовців. Якщо говорити про розвиток антикорупційної інфраструктури, то поліпшити показник України у наступному році могли би відновлення декларування посадовців, посилення автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [3].

Запобігання та протидія корупції має здійснюватися на державному рівні як частина внутрішньої політики на підставі чинного антикорупційного законодавства

із створенням системи антикорупційних органів та залученням інститутів громадянського суспільства. Серед основних напрямів державної антикорупційної політики в Україні фахівці виділяють наступні: розвиток антикорупційних органів й інструментів; судова реформа; реформа правоохоронних органів; забезпечення прозорості закупівель та інші секторальні реформи [3].

Сфера охорони здоров'я, що відіграє першочергову роль у зміцненні трудових ресурсів потенціалу країни, забезпеченні основоположних прав людини, проведенні соціальних перетворень, у той же час відноситься до найкорумпованих, що актуалізує дослідження щодо сутності, змісту та завдань антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я як складової державної антикорупційної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання щодо сутності, змісту та завдань державної антикорупційної політики взагалі, та у сфері охорони здоров'я зокрема були предметом наукових досліджень таких авторів, як: О. І. Білик, О. В. Новікова (державне управління) [4], М. І. Мельник (юридичні науки) [5], Є. В. Невмержицький (юридичні науки) [6], В. М. Соловійов (державне управління) [7], М. І. Хавронюк (юридичні науки) [8] та ін. Проте залишається низка дискусійних та невирішених питань у зв'язку із особливостями сучасного стану корупції в Україні, що потребує подальші дослідження.

Мета статті. Визначити сутність, зміст та завдання державної антикорупційної політики у су сфері охорони здоров'я, окреслити проблемні питання та запропонувати способи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 статті 5 Конвенції Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості

й відповідальності [9]. Сформувати таку політику можна, насамперед, розуміючи природу та сутність цієї категорії.

Як відомо, політика (др.-грец. політікῆ – «державна діяльність», від πόλις – «місто, держава») – це діяльність з вирішення питань життя суспільства чи певної його частини. Політика є управлінською діяльністю стратегічного рівня щодо внутрішніх та зовнішніх правових стосунків і взаємодій. У широкому розумінні політика – визначена частина, програма або напрям такої діяльності, сукупність засобів (інструментів) та методів для реалізації певних стратегічних інтересів задля досягнення визначених (суб'єктом політичного процесу) цілей в певному соціальному середовищі. Політикою позначають процес прийняття рішень, а також поведінку в суспільно-державних установах [10, с. 15].

Автори підручника «Державна політика» визначають її як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [11, с. 8]. Цілі політики – це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві (інколи як цінності виступають стратегічні пріоритети політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Виходячи з цілей, розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для вирішення проблеми, тобто виникає така послідовність заходів: суспільні цінності – цілі політики – альтернативні стратегії досягнення цілей – завдання і заходи для реалізації стратегій [11, с. 63].

У науці існує безліч визначень поняття «корупція». Перш за все, зазначимо, що ця дефініція походить від латинського слова «*corruptio*» та складається з двох кореневих слів: – *cor* (серце, душа, дух, розум) і – *ruptum* (псувати, руйнувати, розбещувати), отож, значення терміна «корупція»: 1) підкуп; 2) псування, занепад; 3) мінливість; 4) розлад, поганий

стан [12, с. 369]. Укладачі вітчизняного юридичного словника-довідника також пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов'язану з підкупом посадових осіб [13, с. 12]. Як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення, пропонує розглядати корупцію В. Соловйов [7, с. 123]. М. Мельник визначає корупцію як правову категорію, зазначаючи, що корупція – це «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм» [5, с. 128]. Розглядаючи корупцію в контексті політичних процесів, Є. Невмержицький визначає її як «соціально-політичне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямована на задоволення особистих корисливих, і групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою всупереч суспільним інтересам» [6, с. 62].

Чинне антикорупційне законодавство України не містить визначення «державна антикорупційна політика». Ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. регламентує, що засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом [14]. На сьогодні діє Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р., яким затверджена Антикорупційна стратегія на

2021–2023 роки [2]. Тому, пропонується для законодавчого закріплення, державну антикорупційну політику визначити як: «сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у державних органах, інших органах публічної влади, господарських організаціях, інститутах громадянського суспільства. Вона має включати юридичні, організаційні, профілактичні, інформаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності боротьби з корупцією та покращення прозорості та відкритості діяльності вказаних суб'єктів та процесів». Державна антикорупційна політика має ґрунтуватися на принципах законності, гласності, відповідальності та поваги до прав і свобод громадян, і вона є важливим елементом забезпечення стабільності та розвитку держави та суспільства.

Враховуючи, що корупція проникає у всі сфери державного та суспільного життя, а у тих сферах, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність людини (до них, насамперед, відноситься охорона здоров'я) корупція представляє особливу небезпеку, слід надати виважену дефініцію державній антикорупційній політиці у сфері охорони здоров'я та сформулювати її завдання з метою створення ефективної системи протидії корупції.

Якщо розглядати корупцію у сфері охорони здоров'я як негативне соціально-правове явище, що виражається в корисливому використанні службовими особами органів публічної влади з управління сферою охорони здоров'я, медичними працівниками державних (муніципальних) і приватних закладів охорони здоров'я свого службового становища з метою неправомірного збагачення (отримання матеріальних, нематеріальних благ та переваг), а також у незаконному наданні переваг фізичним та юридичним особам, що заподіяло або здатне заподіяти істотну шкоду інтересам суспільства та держави, державну антикорупційну політику в сфері охорони здоров'я можна сформулювати як сукупність юридичних, організаційних, профілактичних, інформаційних та ін. заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення

корупційних проявів в органах публічної влади, установах, організація, закладах, діяльність яких спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги.

Узагальнюючи матеріал щодо корупції в медицині можна виділити найбільш типові види порушень, що мають бути враховані при формулюванні завдань (напрямів) антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я: 1) витрата та розкрадання коштів, виділених на охорону здоров'я, або доходів, отриманих за рахунок платежів з боку споживачів. Це може відбуватися як на державному та місцевому рівнях, так і безпосередньо у медичних установах, які отримують такі кошти. Ліки, обладнання та інші ресурси медичного призначення розкрадаються для особистого користування, використання у приватній практиці або з метою подальшого перепродажу; 2) корупція у сфері державних закупівель. Залучення до різних змов, хабарництво та отримання «відкатів» у сфері державних закупівель призводить до переплат за одержувані товари та послуги або до неможливості забезпечення якості, зумовленої контрактами для таких товарів та послуг. Також витрати лікарень можуть містити необґрунтовано завищені витрати на капітальне будівництво та придбання дорогого обладнання; 3) корупція у платіжних системах. Корупційні дії можуть включати безкоштовне обслуговування, підробку страхових документів або використання коштів медичних установ на користь тих чи інших привілейованих пацієнтів; виставлення незаконних рахунків страховим компаніям, державним органам чи пацієнтам, які не входять до відповідних переліків, або зовсім не наданих послуг з метою максимізації доходів; підробка рахунків, квитанцій, видаткових документів чи облік фіктивних пацієнтів; розвиток власного бізнесу за рахунок фінансових стимулів або виплати «відкатів» лікарям за направлення пацієнтів у ту чи іншу організацію (до діагностичних центрів або лабораторій для проведення обстежень, в аптеку тощо); неправомірне направлення лікарями державних медичних установ обслуговування у власні приватні

структури; проведення невинного медичного втручання з метою збільшення власних доходів; 4) корупція у системі постачання лікарських препаратів. Препарати можуть розкрадатись на різних рівнях системи розподілу; державні чиновники можуть вимагати «винагороду» за видачу дозволів на продаж продукції або роботу тих чи інших структур, проведення митних процедур або встановлення вигідних цін; порушення кодексів поведінки на ринку призводить до того, що лікарі змушені віддавати перевагу певним лікам при виписці рецептів; у постачальників можуть вимагатися різні поступки за умови виписки рецептів з їхньої продукції; видача дозволів на торгівлю підробленими чи неякісними лікарськими препаратами; за підтвердження чи приховування тих чи інших медичних фактів (наприклад, побоїв чи інших тілесних ушкоджень); за виписку «потрібного» рецепту; за спотворення справжньої причини смерті; за дострокову виписку пацієнта з лікарні або продовження перебування пацієнта у лікарні; 5) корупція в установах, що надають медичні послуги: штучне створення дефіциту медичних послуг, коли люди, які гостро потребують певних медичних досліджень, змушені чекати їх місяцями, але за певну плату ці дослідження проводяться оперативніше; «винагорода» – за отримання листка тимчасової непрацездатності та різноманітних довідок (про непридатність до військової служби, про придатність до керування транспортними засобами, про допуск до виконання тих чи інших робіт, про дозвіл займатися тим чи іншим видом спорту тощо); за якісне проведення операції (якісний доопераційний та післяопераційний догляд, застосування кращих медичних препаратів, шовних та перев'язувальних матеріалів, тобто «не як усім»).

Для досягнення мети щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень необхідно окреслити коло завдань з визначенням механізму їх реалізації. До основних завдань можна віднести: вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я, зокрема, розробка державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я, посилення

відповідальності за порушення прав пацієнтів та медичного персоналу, за корупційні правопорушення; встановлення прозорих процедур закупівлі лікарських засобів та медичного обладнання, посилення контролю за витратою державних коштів; затвердження переліку платних медичних послуг з встановленням єдиних розцінок і оплатою виключно через лікарняні каси; періодичне оцінювання фаховості та морально-етичних якостей лікарів та іншого медичного персоналу; затвердження єдиних бланків довідок, рецептів, направлень тощо та віднесення їх до категорії суворої звітності.

Організаційно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я мають бути розроблені фахівцями у галузі права, державного управління, медицини і оформлені у вигляді нормативно-правового акта, затвердженого Міністерством охорони здоров'я України, – Державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я. Також має бути розроблений і затверджений План заходів щодо її реалізації з вказівкою на строки та виконавців, а також встановленням відповідальності за невиконання. Цей документ має корелюватися з Державною антикорупційною програмою, де перелічуються проблеми та очікувані стратегічні результати у різних сферах життєдіяльності держави, у тому числі охорони здоров'я (04.03.2023 р. Рішенням Кабінету Міністрів України схвалено Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки з виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки).

Висновки та пропозиції. Необхідність формування державної антикорупційної політики обумовлено тим, що корупція зменшує привабливість держави для інвестицій, перешкоджає розвитку економіки та соціальної сфери, знижує рівень життя населення. Антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я – це сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у сфері охорони здоров'я. Вона включає в себе розробку та впровадження нормативно-правових актів, що регулюють етичні, моральні та професійні стандарти поведінки медичних працівни-

ків та організацій, а також проведення заходів щодо навчання та освіти медичних працівників та громадян з питань запобігання та боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я.

Ключовими завданнями антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є забезпечення доступності та якості медичної допомоги, запобігання зловживанням при закупівлі медичного обладнання та лікарських засобів, боротьба з незаконною медичною діяльністю та захист прав пацієнтів. Для викорінення корупції в сфері охорони здоров'я необхідно продовжити вдосконалювати законодавство у сфері охорони здоров'я, включаючи введення правових норм для захисту соціальних прав лікарів та інших працівників сфери охорони здоров'я, у сфері проведення державних закупівель з метою створення відкритої і ефективно функціонуючої системи витрачання бюджетних коштів на медичну техніку, обладнання, лікарські засоби; ввести процедури незалежного громадського аудиту, контролю та моніторингу витрачання коштів при проведенні державних закупівель; всіляко сприяти розвитку вітчизняної медичної промисловості, інновацій у сфері охорони здоров'я; використовувати інструменти державно-приватного партнерства для розвитку технологічної бази охорони здоров'я; не зменшувати обсяг надання безкоштовної медичної допомоги окремим категоріям хворих під жорстким державним контролем тощо.

Ефективна державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я має стати важливим елементом забезпечення здоров'я та благополуччя населення, сприяти розвитку держави загалом.

Список використаної літератури:

- Індекс сприйняття корупції 2022. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/>
- Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. Офіційний вісник України. Від 22.07.2022 2022 р., № 56, стор. 66, стаття 3272, код акта 112455/2022
- «Громадський контроль обмежений». Як війна впливає на рівень корупції в Україні. Радіо Свобода. Публікація 03.02.2023 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/indeksiv-spryjnyattya-koruptsiyi-ukrayina.html>
- Білик О. І., Новікова О. В. Обґрунтування шляхів подолання корупції у сфері охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1008>
- Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юрид. думка, 2014. 400 с.
- Невмержицький Є. В. Правові проблеми боротьби з економічною злочинністю і корупцією : навч. посіб. Київ : АПСВ, 2015. 415 с.
- Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні в Україні : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
- Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев та ін. ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ, 2021. 234 с.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Дата підписання: 31.10.2003 р. Дата ратифікації Україною: 18.10.2006 р. Дата набрання чинності для України: 01.01.2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення 01.03.2023).
- Політологія / Ф. М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько та ін. ; за ред. Ф. М. Кирилюка. Київ : Знання, 2004. 776 с.
- Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
- Корупція. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998–2004. Т. 3: К–М. С. 369.
- Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження: монографія / авт. кол.: І. О. Ревак та ін. ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 219 с.
- Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1707-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. Редакція від 01.01.2023 р.

Anishchenko M. The concept of state anti-corruption policy in the field of healthcare and its main targets

The article is devoted to defining the concept of state anti-corruption policy in the field of healthcare and outlining its main targets (directions). The relevance of the topic, which consists in the danger that corruption brings to the development of the economy, social sphere, protection of citizens' rights, and in general to the existence of the state, is substantiated. The highest level of danger is achieved if corruption penetrates into those spheres on which the daily life of a person directly depends. To prevent and counter corruption, it is necessary to form and implement an effective state anti-corruption policy. It was stated that the current legislation of Ukraine does not contain the term «state anti-corruption policy». Therefore, based on the etymological and meaningful analysis of the categories «politics» and «corruption», a definition is proposed for legislative consolidation: «State anti-corruption policy is a set of measures aimed at prevention, detection and cessation of corruption manifestations in state bodies, other public authorities, economic organizations, institutions of civil society». Taking into account the general concept and the specifics of corruption manifestations in the field of healthcare, the concept «state anti-corruption policy in the field of healthcare is formulated as a set of legal, organizational, preventive, informational and other measures aimed at prevention, detection and cessation of corruption manifestations in the bodies of public authorities, establishments, organizations, institutions, whose activities are aimed at implementation the rights of citizens to healthcare and receiving medical assistance», the targets (directions) of this policy are outlined. A conclusion was drawn on the necessity of adoption of a separate departmental regulatory legal act - State anti-corruption policy in the field of healthcare with the approval of the Plan of measures for its implementation with an indication of deadlines and executors, as well as establishing responsibility for non-compliance.

Key words: *corruption, state anti-corruption policy, prevention and counteraction of corruption, healthcare, targets (directions of implementation) of anti-corruption policy.*

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.13>**О. В. Баб'як**

кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри медико-профілактичних дисциплін та лабораторної діагностики
Комунального закладу вищої освіти «Рівненська медична академія»
Рівненської обласної ради
<https://orcid.org/0000-0003-1934-0075>

ЧИННИКИ ТА ОЗНАКИ ПОСИЛЕННЯ СПІВПРАЦІ ВООЗ З НАЦІОНАЛЬНИМИ УРЯДАМИ

Визначено, що національні уряди та органи державного регулювання не можуть самостійно вирішувати питання, які за масштабами перевищують межі національних кордонів. Серед чинників посилення співпраці міжнародних організацій та національних органів державного управління в сфері охорони здоров'я ми можемо визначити наступні: глобалізація, яка принесла нові загрози для конкретної людини, а принципи доступу до медичної допомоги та доступу до ефективних ліків лишилися на попередньому рівні; інтеграційні процеси в світі; проведення у багатьох країнах світу – в тому числі і в Україні – процесу реформування систем охорони; формування глобального громадянського суспільства та його вплив на санітарно-епідеміологічну ситуацію, продовольчу, харчову безпеку, стан екології та ліквідацію наслідків політичних криз та військових конфліктів; посилення значення волонтерських організацій, значну частину діяльності яких спрямовано на забезпечення первинних медичних потреб окремих категорій населення.

Доведено, що провідною інституцією світової системи охорони здоров'я є Всесвітня організація охорони здоров'я. Її особливе значення в цій системі проявилось під час пандемії COVID-19. Діяльність ВООЗ є багатогранною та різноплановою. ВООЗ частіше за все позиціонують як організацію – майданчик для переговорів. Слід зауважити, що її функції є універсальними і вони охоплюють всі інструменти впливу міжнародних організацій на глобальну систему охорони здоров'я та діяльність національних органів управління цією сферою. Ознаки діяльності ВООЗ як наднаціонального органу управління багато в чому зумовлені її особливим статусом – роботою під егідою ООН. Представництва ВООЗ, що володіють дипломатичним статусом, органи управління, співробітники, представники держав при органах ВООЗ, які володіють дипломатичними привілеями та імунитетами стають авторитетними учасниками світової медичної спільноти.

В своїй діяльності – нормотворчій, науковій, освітній, пропагандистській ВООЗ спирається на співпрацю та діяльність інших міжнародних організацій. В окремих сферах ВООЗ співпрацює з іншими організаціями системи ООН.

Ключові слова: чинники, ВООЗ, співпраця, національні уряди, міжнародні організації, ООН, COVID-19.

Постановка проблеми. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) була заснована в 1948 році з амбітною метою – досягнення всіма народами найвищого можливого рівня здоров'я. Її Конституція визначила 22 широкі функції, першою з яких була «діяти як керівний і координуючий орган з питань міжнародної охорони здоров'я». З 1948 року багато змінилося у системі глобальної охорони здоров'я. З'явилися нові ініціативи, було

створено нові міжнародні організації, які кидають виклик ВООЗ як головному органу координації та регулювання світової системи охорони здоров'я. Прикладом впливу інших міжнародних організацій є залучення Світового банку до широкомасштабного кредитування сектору охорони здоров'я у 1980-х роках, створення нових організацій, таких як ЮНЕЙДС, Альянс GAVI (раніше Глобальний альянс з вакцин та імунізації), Глобальний фонд

для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією (Глобальний фонд) і ЮНІТЕЙД. Ці організації створено з метою вирішення конкретних проблем із захворюваннями. В світі існують приклади нових державно-приватних партнерства для розробки продуктів та технологій боротьби з небезпечними захворюваннями, такі як Medicines for Malaria Venture або Drugs for Neglected.

Тим часом надійне фінансування ВООЗ від урядів зменшувалося, і вона стала залежною на добровільних внесках урядів та інших суб'єктів, як правило, призначених для конкретного заходу, якому віддають перевагу донор. В останні роки Фонд Білла та Мелінди Гейтс став одним із найбільших добровільних вкладників до ВООЗ. В нових умовах ВООЗ повинна по іншому позиціонувати себе по відношенню до цих нових структур і нового інституційне середовище.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В подані роботі ми спиралися на напрацювання таких авторів як Вівсьянник О. М., Загороднева О. В., Зима І. Я., Пономарьова Л. І., Сазонець І. Л., Сазонець О. М., Саричев В. І., Семигіна Т. В., Хендель Н. В. В працях цих вітчизняних науковців було проаналізовано проблеми інституційної трансформації системи державного управління охороною здоров'я під впливом розвитку діяльності міжнародних організацій, сутність міжнародних організацій сфери охорони здоров'я та напрями їх діяльності, функції міжнародних організацій як наднаціональних органів управління, місце міжнародних організацій охорони здоров'я в світовій інституційній системі.

Мета дослідження. У подані статті розглядаються актуальні завдання діяльності ВООЗ, її нові цілі та завдання та основні питання які виникають при визначенні ролі ВООЗ у міжнародній глобальній системі охорони здоров'я. Визначається необхідність в еволюції організації та її особливе значення під час пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Національні системи охорони здоров'я функціонують в умовах глобальних викликів

та загроз. Серед глобальних викликів та загроз, які впливають на стан здоров'я населення, його смертність слід визначити стихійні лиха, погіршення екологічного стану довкілля, політичні та демографічні кризи, військові дії, епідеміологічні стани світового масштабу – епідемії та пандемії. Національні уряди та органи державного регулювання не можуть самостійно вирішувати питання, які за масштабами перевищують межі національних кордонів. Такі питання розглядаються органами наддержавного регулювання, ними опікуються ООН та Рада Європи. В світі створено систему міжнародних організацій, які є важливим чинником врегулювання кризових станів охорони здоров'я.

Серед чинників посилення співпраці міжнародних організацій та національних органів державного управління в сфері охорони здоров'я ми можемо визначити наступні:

– глобалізація, яка принесла нові загрози для конкретної людини, а принципи доступу до медичної допомоги та доступу до ефективних ліків лишилися на попередньому рівні. Тому необхідність запровадження нових методів медичної допомоги, справедливого доступу до медичної допомоги стали чинником розвитку міжнародних організацій різного спрямування та форм діяльності та їх співпраці з національними системами охорони здоров'я;

– інтеграційні процеси в світі. Ці процеси зумовлені різними формами глобалізації і потребують співпраці в різних форматах. Практика посилення процесів міжнародної інтеграції в різних сферах співпраці національних урядів та глобального громадянського суспільства сприяє розвитку аналогічних форм інтеграції с сфері охорони здоров'я в світових масштабах;

– проведення у багатьох країнах світу – в тому числі і в Україні – процесу реформування систем охорони. Реформування національних систем охорони здоров'я спрямовано, в тому числі, і на посилення інтеграції в сфері медичної співпраці урядів, закладів охорони здоров'я, органів місцевого самоврядування, національних спілок та організацій із світовими медич-

ними інституціями, міжнародними організаціями;

– формування глобального громадянського суспільства та його вплив на санітарно-епідеміологічну ситуацію, продовольчу, харчову безпеку, стан екології та ліквідацію наслідків політичних криз та військових конфліктів. Міжнародні організації охорони здоров'я є інструментами цього процесу. Певні організації роблять це шляхом організації комунікативних систем в сфері охорони здоров'я, інші мають повноваження щодо надання рекомендацій національним системам охорони здоров'я, окремі – надають рекомендації певному колу професіоналів у тій чи іншій сфері медицини. Є організації, які поєднують в собі види медичної допомоги з іншими видами гуманітарної діяльності;

– в світі посилялось значення волонтерських організацій, значну частину діяльності яких спрямовано на забезпечення первинних медичних потреб окремих категорій населення. Такі організації посідають все більш вагомe місце серед організацій гуманітарного профілю і їх діяльність також необхідно враховувати при проведенні впливу міжнародних організацій на міжнародне інституційне середовище охорони здоров'я.

Провідною інституцією світової системи охорони здоров'я є Всесвітня організація охорони здоров'я. Її особливе значення в цій системі проявилось під час пандемії COVID-19. Формалізовані межі функціонування ВООЗ не можуть охопити всі напрями співпраці країн в системі охорони здоров'я, що зумовлено багатогранним виміром проблем, які створює процес глобалізації. Хендель Н. В роботі «Пандемія COVID-19 і міжнародне право» визначає, що «У ХХІ столітті проблематика охорони здоров'я перейшла в розряд глобальних проблем сучасності, включаючи забезпечення справедливого доступу до основних видів медико-санітарної допомоги та колективний захист від транснаціональних загроз. Глобалізація призвела до переходу загроз колективному і індивідуальному здоров'ю на інший, новий якісний рівень, і до появи нових загроз, що спричинило необхідність спільних дій в галузі охорони здоров'я зусиллями всієї світової

спільноти. Вони пов'язані як зі змінами самій природі захворювань, так і в появі нових захворювань, і шляхів їх поширення» [1, с. 249]. Як зазначає науковець, глобалізація принесла нові загрози для конкретної людини, а принципи доступу до медичної допомоги та доступу до ефективних ліків лишилися на попередньому рівні. Тому необхідність запровадження нових методів медичної допомоги, справедливого доступу до медичної допомоги стали чинником розвитку міжнародних організацій системи охорони здоров'я.

З урахуванням напрямів співпраці міжнародних організацій та органів державного управління в Україні, Вівсяник О. М. пропонує власне бачення місця міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. У відповідності до функцій міжнародних організацій автором визначено чотири групи міжнародних організацій, що активно співпрацюють з органами державного управління охороною здоров'я. До функцій міжнародних організацій сфери охорони здоров'я автором віднесено такі як: нормативна, консультативна, посередницька, операційна, інформаційна, контрольна. На основі інформаційного, нормативного та правового забезпечення такі групи міжнародних організацій як: організації-майданчики (WFO, WMA), організації - режими (IDF, IARC, APA, IBFAN, ERC), організації гуманітарної допомоги (МЧХ, MOM, MSF), професійні об'єднання лікарів (WONCA, ISAPS, HRI) співпрацюють з органами державного управління охороною здоров'я та з органами державного управління, діяльність яких дотична до проблем охорони здоров'я [3]. Систематизація міжнародних організацій за Вівсяником В.М. представлена на рис. 1.

Всесвітня організація охорони здоров'я є найбільш впливовою серед багатьох видів міжнародних організацій, що працюють в сфері охорони здоров'я. Діяльність ВООЗ є багатогранною та різноплановою. ВООЗ частіше за все позиціонують як організацію - майданчик для переговорів. Слід зауважити, що її функції є універсальними і вони охоплюють всі інструменти впливу міжнародних організацій на глобальну систему охорони здоров'я та

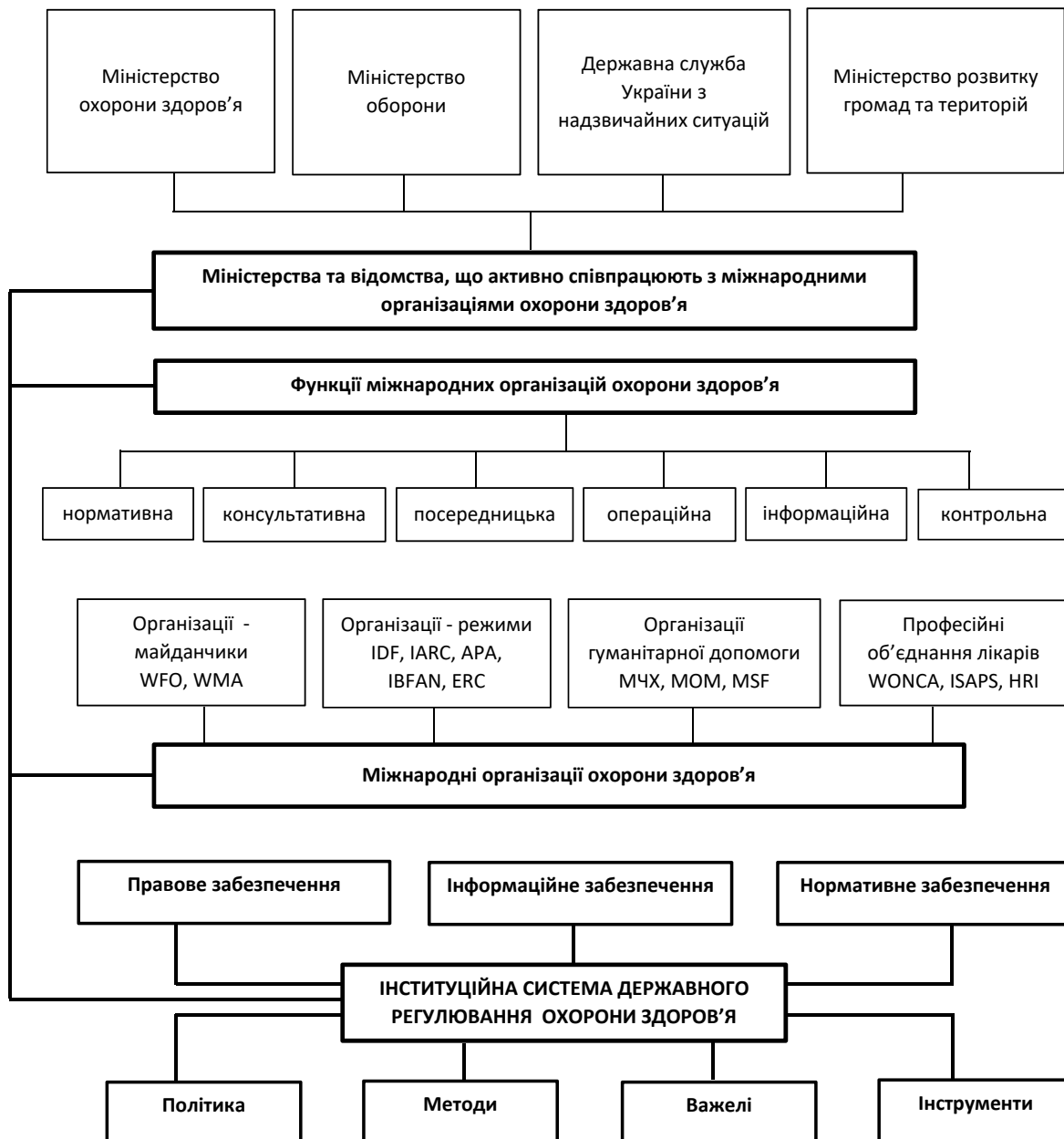


Рис. 1. Міжнародні організації в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я [3]

діяльність національних органів управління цією сферою. На нашу думку ця організація є не тільки майданчиком, але виконує і функції регулятора та фахової, професійної площадки для медиків.

Загороднева О. В. та Пономарьова Л. І. в роботі «Роль Всесвітньої організації охорони здоров'я у вирішенні міжнародних проблем громадського здоров'я: історія, сучасність та перспективи розвитку» визначають, що «загрози глобального кліматичного кризу та пандемія коронавірусної інфекції показали, що роль ВООЗ має

зростати задля попередження можливих катаклізмів як в окремих державах, так і в світовому масштабі... саме ВООЗ, маючи величезний позитивний міжнародний досвід у боротьбі з різноманітними проблемами в галузі охорони здоров'я суспільства, залишається єдиною ефективною організацією, яка консолідує зусилля більшості країн світу для подолання проблем всього людства»[4, с. 90].

Хендель Н. В. з правової точки зору в роботі «Організаційно-правові аспекти діяльності Всесвітньої організації охорони

здоров'я як координуючої універсальної організації» визначила наступні ознаки діяльності ВООЗ як наднаціонального органу управління:

- право вступати у правовідносини з державами-членами, державами, які не є членами організації, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями;

- вступаючи у правовідносини з державами-членами, державами, які не є членами організації, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями може укладати з ними міжнародні договори;

- до компетенції ВООЗ входить створення норм міжнародного права, проте у суворо обмеженій сфері охорони здоров'я;

- держави мають при ВООЗ свої постійні представництва, що володіють дипломатичним статусом;

- ВООЗ, її органи, співробітники, представники держав при органах ВООЗ володіють дипломатичними привілеями та імунітетами;

- має право застосовувати санкції відносно до своїх членів за дії, що порушують положення Статуту ВООЗ, суперечать її принципам і цілям;

- будучи спеціалізованою установою ООН на підставі ст. 96 Статуту ООН і ст. 76 Статуту ВООЗ, може звертатися за консультативним висновком з будь-якого юридичного питання, що виникає в межах її компетенції в Міжнародний Суд [5, с. 150]. Ознаки діяльності ВООЗ як наднаціонального органу управління багато в чому зумовлені її особливим статусом – роботою під егідою ООН. Представництва ВООЗ, що володіють дипломатичним статусом, органи управління, співробітники, представники держав при органах ВООЗ, які володіють дипломатичними привілеями та імунітетами стають авторитетними учасниками світової медичної спільноти та інституційної системи управління охороною здоров'я [6, 7].

Крім перелічених функцій авторка окремо визначає важливість наукової функції ВООЗ. За її думкою «Основними напрямками діяльності ВООЗ є: науково-дослідна діяльність; освітня діяльність і поширення інформації; технічне співробітництво; вертикальні програми...» [5, с. 151]. Не дивлячись на той факт,

що ВООЗ не має потужних лабораторій, дослідницьких центрів, університетів, організація значною мірою координує роботу науковців світу в сфері медичної науки, є площадкою для проведення наукових конференцій, симпозіумів, конгресів та ін. Важливість цієї функції ВООЗ була особливо відчутна під час координації спільних зусиль людства в процесі протистояння пандемії COVID-19. Наприклад, діяльність в сфері реєстрації та розподіл вакцин від коронавірусу базувалася на наукових підходах та класифікації. ВООЗ стала організацією яка поєднує наукові розробки фармацевтичних компаній в цій сфері та заходи практичного застосування вакцин в різних країнах, різними групами населення та надає регламенти застосування вакцин різних корпорацій та поєднання різних вакцин у щепленнях.

В своїй діяльності – нормотворчій, науковій, освітній, пропагандистській ВООЗ спирається на співпрацю та діяльність інших міжнародних організацій. В окремих сферах ВООЗ співпрацює з іншими організаціями системи ООН [8, 9]. ВООЗ є ключовим елементом світової фахової мережі в сфері охорони здоров'я. Семігіна Т. в роботі «Охорона здоров'я у глобальному та європейському порядку денному» визначає, що «ВООЗ співпрацює із національними та регіональними організаціями по боротьбі із СНІДом, а також із такими установами ООН, як Фонд для діяльності в галузі народонаселення (ЮНФПА), Дитячий Фонд (ЮНІСЕФ), ЮНЕСКО, ПРООН, Світовим банком» [2, с. 114]. На теперешній час ця співпраця суттєво розширилася у зв'язку з необхідністю подолання наслідків пандемії COVID-19, вдосконалення національних систем державного управління профілактикою та реабілітацією.

Висновки. Національні уряди та органи державного регулювання не можуть самостійно вирішувати питання, які за масштабами перевищують межі національних кордонів. Серед чинників посилення співпраці міжнародних організацій та національних органів державного управління в сфері охорони здоров'я ми можемо визначити наступні: глобалізація, яка принесла нові загрози для конкретної

людини, а принципи доступу до медичної допомоги та доступу до ефективних ліків лишилися на попередньому рівні; інтеграційні процеси в світі; проведення у багатьох країнах світу – в тому числі і в Україні – процесу реформування систем охорони; формування глобального громадянського суспільства та його вплив на санітарно-епідеміологічну ситуацію, продовольчу, харчову безпеку, стан екології та ліквідацію наслідків політичних криз та військових конфліктів; посилення значення волонтерських організацій, значну частину діяльності яких спрямовано на забезпечення первинних медичних потреб окремих категорій населення.

Провідною інституцією світової системи охорони здоров'я є Всесвітня організація охорони здоров'я. Її особливе значення в цій системі проявилось під час пандемії COVID-19. Діяльність ВООЗ є багатогранною та різноплановою. ВООЗ частіше за все позиціонується як організація – майданчик для переговорів. Слід зауважити, що її функції є універсальними і вони охоплюють всі інструменти впливу міжнародних організацій на глобальну систему охорони здоров'я та діяльність національних органів управління цією сферою. Ознаки діяльності ВООЗ як наднаціонального органу управління багато в чому зумовлені її особливим статусом – роботою під егідою ООН. Представництва ВООЗ, що володіють дипломатичним статусом, органи управління, співробітники, представники держав при органах ВООЗ, які володіють дипломатичними привілеями та імунітетами стають авторитетними учасниками світової медичної спільноти.

Список використаної літератури:

1. Хендель Н. В. Пандемія COVID-19 і міжнародне право. Юриспруденція сьогодні: між апологією і креативністю. Пам'яті проф. Ю. М. Оборотова : (до 75-річчя від дня народж. д. ю. н., проф. Ю. М. Оборотова) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф.(Одеса, 17 верес. 2021 р. / Нац. ун-т «Одеська юрид. академія»; за заг. ред. А. Ф. Крижановського. Одеса : Фенікс, 2021. С. 248–251.
2. Семигіна Т. В. Охорона здоров'я у глобальному та європейському порядку денному. Політичний менеджмент. 2012. № 1–2. С. 112–120.
3. Вівсянник О.М. Значення та функції міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. Рівне : Волин. береги, 2021. 212 с.
4. Загороднева О. В., Пономарьова Л. І. Роль Всесвітньої організації охорони здоров'я у вирішенні міжнародних проблем громадського здоров'я: історія, сучасність та перспективи розвитку. *Actual problems of modern medicine*. Issue 7. 2021. С. 89–97.
5. Хендель Н. В. Організаційно-правові аспекти діяльності Всесвітньої організації охорони здоров'я як координуючої універсальної організації. *Актуальні проблеми політики*. 2019. Вип. 64. С. 145–158.
6. Сазонець І. Л., Зима І. Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я : монографія. Рівне : Волин. береги, 2018. 168 с.
7. Сазонець О. М., Саричев В. І. Міжнародні організації в управлінні людським розвитком: глобалізаційний вимір. Дніпро : «Нова ідеологія», 2012. 252 с.
8. Сазонець І. Л., Вівсянник О. М. Передумови функціонування міжнародних організацій в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 227–237.
9. Сазонець І. Л., Вівсянник О. М. Стратегічні пріоритети Всесвітньої організації охорони здоров'я в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я. *Вісник НУЦЗУ. Серія: державне управління*. 2020. № 1. С. 275–284.

Babiak O. Factors and signs of strengthening WHO cooperation with national governments

It has been determined that national governments and state regulatory bodies cannot independently resolve issues that exceed national borders in scope. Among the factors of increased cooperation between international organizations and national public administration bodies in the field of health care, we can identify the following: globalization, which brought new threats to a specific person, while the principles of access to medical care and access to effective medicines remained at the previous level; integration processes in the world; carrying out in many countries of the world - including in Ukraine - the process of reforming security systems; the formation of a global civil society and its impact on the sanitary-epidemiological situation, food, food security, the state of ecology and the elimination of the consequences of political crises and military conflicts; increasing the importance of volunteer organizations, a significant part of whose activities are aimed at ensuring the primary medical needs of certain categories of the population.

It has been proven that the World Health Organization is the leading institution of the world health care system. Its special importance in this system was manifested during the COVID-19 pandemic. WHO's activities are multifaceted and diverse. WHO is most often positioned as an organization - a platform for negotiations. It should be noted that its functions are universal and they cover all the instruments of influence of international organizations on the global health care system and the activities of national management bodies in this area. The signs of WHO's activity as a supranational governing body are largely determined by its special status - work under the auspices of the UN. Representations of the WHO with diplomatic status, management bodies, employees, representatives of states at WHO bodies with diplomatic privileges and immunities become authoritative participants of the world medical community.

In its normative, scientific, educational, propaganda activities, the WHO relies on the cooperation and activities of other international organizations. In certain areas, WHO cooperates with other organizations of the UN system.

Key words: *factors, WHO, cooperation, national governments, international organizations, UN, COVID-19.*

УДК 338.24:351.82:63

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.14>

В. В. Галанець

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено теоретичні засади та практичне застосування інструментів державного регулювання аграрного сектора економіки, визначено відповідні пріоритети щодо їхнього удосконалення.

Розглядаються різні періоди організаційних та законодавчих змін в аграрному секторі економіки України від часу проголошення незалежності, еволюція різних форм господарювання, їхні якісні показники діяльності.

Коментується, що державне управління сільськогосподарським виробництвом в умовах проведення аграрної реформи було найслабшою ланкою трансформацій. При здійсненні аграрних реформувань було допущено багато прорахунків і помилок у роботі державних органів управління. Саме тому очікуваних соціально-економічних результатів аграрних реформувань не було отримано. Своєчасна допомога держави значно прискорила б здійснення аграрної реформи. Відсутність економічної підтримки довго залишалася найбільшим прорахунком державної влади щодо її організації при здійсненні реформи.

Під час аграрних реформувань відбувається трансформація форм власності, змінюється система оподаткування, рентних платежів, заробітної плати тощо, ціноутворення на товари.

Переломний момент в аграрному секторі України стався, коли почалося формування ринкової структури економіки, державою було проведено приватизацію та почав формуватися ринок сільськогосподарської продукції.

Роль аграрного сектора у забезпеченні продовольчої державної безпеки, стан розвитку сільського господарства та пострадянський період зумовлюють необхідність державного регулювання та державної підтримки вітчизняних товаровиробників

На сьогодні найбільш актуальними інструментами державного регулювання аграрного сектору стає: фінансова підтримка агровиробників, оскільки в умовах воєнного стану існують значні проблеми у забезпеченні достатніх обсягів інвестицій; підтримка наукових досліджень та розробок, сучасних технологій, зокрема інформаційно-комунікаційних, які використовуються в сучасному аграрному виробництві. Їх впровадження у процеси сільськогосподарського виробництва для України в умовах війни це є надзвичайно важливим і доцільним.

Ключові слова: держава, аграрний сектор, регулювання, механізми здійснення, наукові дослідження, інформаційно-комунікаційні технології.

Постановка проблеми. Стан розвитку економіки країни та її аграрного сектора залежить від того наскільки успішно та ефективно здійснюється державне регулювання ним. Як вважає чимала кількість політиків та державних діячів, ця проблематика набуває сьогодні надзвичай-

ної актуальності. Особливо це стосується України, оскільки причиною переважної кількості прорахунків, які були допущені від часу проголошення незалежності до тепер, - зумовлена недосконалою організацією роботи влади та недосконалим, слабким політико-адміністративним

керівництвом. Її вирішення є запорукою та необхідною умовою вирішення всіх інших проблем українського суспільства, яке перебуває в системній управлінській кризі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало досліджень специфіки державного регулювання аграрного сектора економіки здійснювалося вітчизняними науковцями протягом останніх десятиліть, це, зокрема: І. Баланюк, І. Лукінов, О. Могильний, О. Онищенко, П. Саблук, О. Шпичак, В. Юрчишин, М. Латинін та ін. Однак, необхідність дослідження проблематики удосконалення механізмів державного регулювання аграрного сектора економіки України і надалі залишається актуальною.

Мета статті – на основі аналізу, узагальнення теоретичних засад та практичного застосування інструментів державного регулювання аграрного сектора економіки, визначити відповідні пріоритети щодо їхнього удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення незалежності України в 1991 р. аграрний сектор економіки переживав різні етапи розвитку. Відбулася деколективізація та розпад колгоспів, що призвело до збільшення кількості приватних господарств. У 1990-х роках аграрний сектор був одним з найбільш прибуткових галузей економіки, але відсутність реформ та інвестицій призвела до занепаду сільського господарства. У 1991 р. набув чинності перший український Земельний кодекс України. Однак, варто зауважити, що прийняття цього документа відбулося за дотримання однієї особливої умови – запроваджувався мораторій на відчуження земельних ділянок на строк – 6 років.

У 2000-х роках було запроваджено реформування в аграрному секторі, зокрема, було створено ринок землі та запроваджено нові законодавчі акти, що сприяли розвитку аграрного бізнесу. Однак, у 2001 році мораторій на продаж сільськогосподарських земель знову був продовжений. Тобто і надалі земельні ділянки виключно дозволялося передавати у користування та оренду.

Мораторій був введений з метою запобігання відчуженню земельних ресурсів

великими корпораціями та іноземними інвесторами, а також забезпечення збереження земельних ресурсів для малих та середніх сільгоспвиробників. Проте, цей мораторій з іншого боку став причиною низької інвестиційної привабливості аграрного сектору та зниження продуктивності землі.

З аграрною реформою було запроваджено приватну власність на землю, проведено денационалізацію земель і передачу їх у власність колгоспів і громадян, а землі колгоспів розпайовано між працівниками та пенсіонерами. Замість панівної колективно-державної форми господарювання створювалися і розвивалися на рівноправних засадах різні форми господарювання. Розвиваються особисті селянські господарства, засновані на приватній власності на землю та індивідуально-сімейних формах організації праці, що породжує нову форму господарювання – фермерство, що зарекомендувало себе в усьому світі. Колгоспи і значна частина радгоспів були перетворені на різноманітні ринкові господарські структури, засновані на приватній і державній власності на землю в поєднанні з колективними формами організації праці.

В Україні чітко виокремилися такі форми господарювання: особисті селянські господарства, фермерські та сільськогосподарські підприємства.

Чи не найголовнішою причиною невдачі аграрної реформи було політичне протистояння у вищих ешелонах влади. Частина ортодоксально лівих політиків була зорієнтована в питаннях розвитку сільського господарства в минуле, що не могло не впливати негативно на опрацювання і здійснення реформи.

Здійснення реформи слід розглядати як одну з найважливіших передумов побудови нового суспільно-політичного ладу не лише на селі, але й в країні в цілому. Ця проблема розглянута в працях академіка НАНУ О. М. Онищенка та академіка УААН В. В. Юрчишина [1, 2].

Щодо узгодженості мети, завдань і механізмів здійснення реформи, то в аграрній сфері й економіці в цілому вони не відбувалися ізольовано, однак синхронності в реформуванні різних галузей

АПК не було. Зокрема, товаровиробники сільськогосподарської сировини, перебували в конкурентному, а переробні підприємства – монополізованому середовищі. Це стало однією з причин надзвичайно складного фінансово-економічного становища, в якому опинилися сільськогосподарські підприємства – незалежно від того, відбулось у них реформування, чи ні.

Перед державою постала потреба у розробці механізму інтеграції сільськогосподарських і агропереробних підприємств, який би нейтралізував чинник монополізації. Певною мірою це стосується також відносин між сільським господарством і ресурсопостачальними галузями. Ці відносини склалися також не на користь сільського господарства. Недостатню узгодженість реформування промислових галузей з відповідними процесами в сільському господарстві, слід вважати однією з найважливіших причин того, що реформи в агропромисловому секторі та її соціально-економічні результати не відповідають очікуванім наслідкам, можливостям АПК і потребам держави.

Щодо соціальної спрямованості реформи, то вона мала б здійснюватися в інтересах селян, які мають одержати від неї найбільшу віддачу. Адже саме вони найбільше постраждали від адміністративно-командної системи і націоналізації землі.

Створення економіки ринкового типу в Україні супроводжується складними пошуками шляхів розвитку, визначення ролі і місця держави в економічних перетвореннях. Досвід інших країн засвідчує, що однозначного вирішення цієї проблеми немає і масштаби втручання держави в економіку різних країн неоднакові. Максимального рівня такого втручання було досягнуто в колишніх постсоціалістичних країнах в умовах централізованої планової економіки. Тоді держава розробляла поточні і перспективні плани, доводила їх до підприємств, контролювала їх виконання, займалася адміністративним управлінням тощо.

За своєю соціально-економічною суттю, організацією і механізмами, як вказував професор І. Ф. Баланюк, аграрна

реформа – це складний і довготривалий процес, який не гарантує негайної віддачі [3, с. 22]. Це не може не призвести до ускладнень при її здійсненні. Їх можна уникнути, вказує І. І. Лукінов, за умови, що державна влада, проголосивши курс на аграрну реформу, підтримає її економічно шляхом встановлення цінового паритету на сільськогосподарську продукцію і промислові товари, що надходять у галузь, реструктуризації боргів реорганізованих підприємств, зниження податкового тиску, пільгового кредитування і оподаткування створюваних в процесі реформи нових агроформувань [4].

Випереджаючий ріст цін на промислову продукцію порівняно із зміною цін на продукцію сільського господарства, відносно 1990 року, який вважається базовим за економічними показниками, в 1999 році досяг майже шестикратного розміру [5]. У такій же пропорції скоротилися фінансові можливості сільськогосподарських підприємств щодо накопичення власних коштів від реалізації продукції та відновлення виробничих фондів. Накопичилися значні суми заборгованості агровиробників державі та іншим постачальникам за отримані паливно-мастильні матеріали, мінеральні добрива, засоби захисту рослин, із заробітної плати своїм працівникам. Фінансово-економічна ситуація на той момент набула небувалої гостроти.

Своєчасна допомога держави значно прискорила б здійснення аграрної реформи. Відсутність економічної підтримки довго залишалася найбільшим прорахунком державної влади щодо її організації при здійсненні реформи.

Під час аграрних реформувань відбувається трансформація форм власності, змінюється система оподаткування, рентних платежів, заробітної плати тощо, ціноутворення на товари.

Під час аграрних реформувань у європейських країнах створювалися акціонерні, ваучерні та державні акціонерні товариства, індивідуальні фермерські господарства, аграрні кооперативи.

Проводячи паралелі між європейськими та вітчизняними аграрними реформуваннями, варто відмітити більш унікальний українських шлях. Вітчизняні аграрні

перетворення здійснювались за такими напрямках (рис. 1).

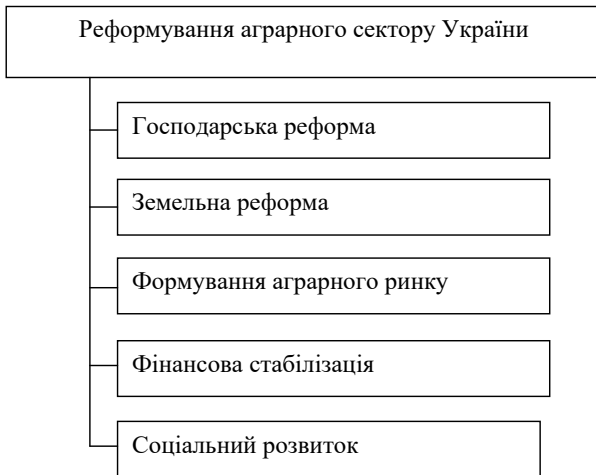


Рис. 1. Напрями реформування аграрного сектору України

Господарські реформування передбачали трансформацію колгоспів і радгоспів у приватні ринкові структури. При цьому зберігалися цілими, не дробилися земельні масиви і майнових комплекси.

Земельна реформа. Основною її метою було закріпити та надійно захистити права власності селян на землю.

Формування аграрного ринку повинно було замістити собою застарілу попередню систему, що базувалася на планово-розподільчих принципах. Виникла потреба у перенавчанні на сучасні ринкові методи господарювання всіх працівників, спеціалістів та керівників.

Фінансова стабілізація полягала у тому, що потрібно було аграрний сектор фінансово оздоровити, позбавити боргового і податкового тягарю. Це у свою чергу відкривало шлях для інвестицій та кредитування, зупиняло безробіття та падіння доходів селян.

Відносини в аграрному секторі економіки регулюються системою економічних, фінансових та інших важелів через механізми оподаткування, цінову, кредитну політику, фінансову допомогу у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій і бюджетних позик, державні норми і стандарти, регулювання участі інвесторів у приватизації, проведення експертиз інвестиційних проектів та інші заходи.

Більшість елементів організаційно-економічного механізму державного регу-

лювання є загальнодержавними і поширюються на сільське господарство як невід'ємну частину національної економіки.

У 2021 р. набрав чинності Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», який скасовує дію мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. Як зазначено у прикінцевих положеннях, з 1 липня 2021 року і до 1 січня 2024 року купувати землі сільськогосподарського призначення зможуть тільки фізичні особи-громадяни України. У перші два роки з дня, коли закон набуде чинності, одна фізособа зможе придбати лише 100 га землі [6].

За останні роки, до моменту повномасштабного військового вторгнення росії, аграрний сектор України став однією з найбільш прибуткових галузей економіки України, що забезпечує значний внесок у ВВП країни та забезпечує збереження земельних ресурсів. Однак, проблеми зі збереженням ґрунтів, низьким рівнем технологічного розвитку та недостатньою підтримкою держави щодо інвестицій у сільське господарство залишаються актуальними. У результаті кризи аграрного сектора зменшилося виробництво сільськогосподарської продукції, зросли обсяги безробіття в сільській місцевості. Це може загрожувати продовольчій безпеці країни.

Реформування, що відбулися в Україні протягом останніх років, не призвели до суттєвих змін в її економіці. Багато галузей народного господарства, зокрема аграрний сектор все ще перебувають у кризовому стані.

На основі аналізу показників статистики можна констатувати, що у 1990 р. вся вироблена сільськогосподарська продукція була рентабельною. Рівень рентабельності зернових культур складав 275,1%, соняшнику 236,5% [5]. Нерентабельних видів продукції, в тому числі і продукції тваринництва, не було.

Докорінно ситуація змінилась з 1995 року. Рівень рентабельності зернових зменшився у 3,2 раза, насіння

соняшнику – у 1,4 раза, цукрових буряків – у 1,8 раза, тільки рівень рентабельності картоплі зріс у 2,3 раза [5]. Вся продукція тваринництва стала збитковою.

У 2010 році У загальному підсумку рівень рентабельності зернових культур становив 13,9%, насіння соняшнику 64,7%, цукрових буряків 16,7%, картоплі 62,1%, великої рогатої худоби на м'ясо -35,9%, свиней на м'ясо -7,8%, овець на м'ясо -29,5%, птиці на м'ясо -4,4% [7]. Так що і друге завдання – підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції аграрна реформа станом на 2010 рік не виконала. Особливо постраждала галузь тваринництва. Воно стало зруйнованою і збитковою галуззю.

Аналізуючи рівень рентабельності основних видів продукції сільського господарства у сільськогосподарських підприємствах за період 2010–2020 рр. на основі відповідних статистичних даних, варто звернути увагу, що у 2020 р. рівні рентабельності продукції тваринництва стали дещо кращими стосовно показників 2010 р., зокрема у виробництві великої рогатої худоби на м'ясо (підвищився із -35,9% до -24,2%), свиней на м'ясо (із -7,8% до 2,6%), молока (із 17,9% до 20,4%), м'яса птиці (із -4,4 до -0,2%) [7]. Можна констатувати, що хоча і спостерігається певне покращення показників, однак загалом галузь тваринництва залишається зруйнованою.

Роль аграрного сектора у забезпеченні продовольчої державної безпеки, стан розвитку сільського господарства у пострадянський період зумовлюють необхідність державного регулювання та державної підтримки вітчизняних товаровиробників.

Держава повинна ефективно здійснювати регулювання аграрного сектору економіки через низку інструментів, зокрема: 1) законодавство - прийняття законів та нормативно-правових актів, які визначають правила гри на ринку землі, регулюють відносини між сільгоспвиробниками та іншими учасниками ринку, встановлюють податки та інші обов'язкові платежі; 2) фінансову підтримку - надання сільгоспвиробникам фінансової допомоги у вигляді субсидій, кредитів, грантів, стра-

хування врожаю тощо; 3) регулювання цін: встановлення мінімальних та максимальних цін на продукцію, контроль за ціноутворенням на ринку; 4) розвиток інфраструктури: будівництво та реконструкція доріг, залізниць, портів, аеропортів, спеціалізованих по зберіганню та переробці підприємств, що сприяє підвищенню ефективності виробництва та збуту продукції; 5) регулювання відносин з іншими країнами: укладання міжнародних договорів, участь у міжнародних організаціях, що сприяє розвитку зовнішньої торгівлі та залученню інвестицій; 6) науково-технічний прогрес: підтримку наукових досліджень та розробок, що сприяють підвищенню якості та кількості виробленої продукції. Ці інструменти допомагають державі регулювати аграрний сектор економіки, забезпечуючи стабільність та розвиток сільського господарства.

Інфраструктурна складова теж є проблематичною, росія заблокувала українські порти та замінувала ледве чи не половину Чорного моря, експорт зерна з України через море припинено, що в свою чергу загрожує дефіцитом продовольства у світі. Від постачання зерна з України залежать понад 400 млн. людей у світі.

Загалом значна частина сільськогосподарських земель вилучена з обробітку через ведення військових дій, замінована, забруднена озброєнням, військовою технікою та боєприпасами, фортифікаційними спорудами.

Від початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р. негативне міграційне сальдо складає близько 8 млн осіб. Це громадяни, які емігрували в Європу, і ті, які були вивезені на територію росії. За загальними оцінками ООН, їх чисельність становить близько 2,9 млн осіб. Окрім того, за кордон на заробітки ще до початку російської агресії виїхало близько 2 млн. українців. Отже, загалом відтік трудових ресурсів може становити орієнтовно 10 млн осіб. Окрім того внаслідок військових дій гинуть українські військові та цивільне населення. Очевидною є демографічна криза, постає проблема забезпечення трудовими ресурсами галузей економіки, у т.ч. і аграрного сектору.

Висновки і пропозиції. За таких обставин надзвичайно актуальними інструментами державного регулювання аграрного сектору стає власне підтримка наукових досліджень та розробок, сучасних технологій, зокрема інформаційно-комунікаційних, які використовуються в сучасному аграрному виробництві. Їх впровадження у процеси сільськогосподарського виробництва передбачає застосування електронних пристроїв, мереж, супутників, геоінформаційних систем, стільникових телефонів та пристроїв, програмного забезпечення, яке здійснює обробку, управління та обмін даними, інформацією чи знаннями з цільовою аудиторією. Також до інших найбільш актуальних напрямів належить забезпечення державою фінансової підтримки агровиробників, котре, зрозуміло, в умовах воєнного стану має певні складнощі.

Інтелектуальні технології все частіше входять до стандартної комплектації сільськогосподарського обладнання. І це відбувається з об'єктивних причин. Світові тенденції в аграрній сфері свідчать, що дедалі менша кількість аграріїв забезпечує продуктами харчування все більше споживачів, тому сільськогосподарські підприємства мають бути максимально ефективними. Для України в умовах війни це є надзвичайно важливо і доцільно.

Сьогодні сфера сільського господарства потребує інтеграції складних технологій, таких як датчики температури та вологості, роботи, технологій глобального геопозиціонування (GPS), аерофото-, супутникові знімки тощо. Інформаційно-комунікаційні технології надають агровиробникам життєво важливу інформацію,

щодо посівів, захисту врожаю та підвищення родючості ґрунту, що дозволяє підвищити продуктивність та ефективність їх діяльності. Система точного землеробства особливо актуальна для України, оскільки дозволяє мінімізувати ризики та оптимізувати витрати.

Саме такі напрями розвитку аграрного сектора економіки повинні бути пріоритетними, запроваджені і регламентовані державою задля його успішного функціонування і розвитку.

Список використаної літератури:

1. Онищенко О. М. Концептуальні проблеми майбутнього українського села і селянства. *Економіка АПК*. 2005. №11 (133). С. 26–29.
2. Онищенко О. М. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики. *Економіка України*. 2006. №1 (530). С. 4–13.
3. Баланюк І. Ф. Реформування в аграрному секторі регіону / І. Ф. Баланюк. К. : ІАЕ УААН, 1999. 270 с.
4. Лукінов І. І. Регулюючі ринкові і державні механізми в агробізнесі в Україні. *Економіка АПК*. 1999. №1. С. 49.
5. Державна служба статистики. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>
7. Статистичний збірник «Сільське господарство України 2021» / Державна служба статистики України, 2022. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ7_u.htm

Halanets V. Improvement of mechanisms of state regulation of the agricultural sector of Ukraine: historical aspect

The article examines theoretical principles and practical application of the state regulation instruments in the agrarian sector of the economy, determines the relevant priorities for their improvement.

Different periods of organizational and legislative changes in the agrarian sector of economy of Ukraine since the declaration of independence, the evolution of various forms of management and their qualitative performance indicators are considered.

It is commented that state management of agricultural production in the conditions of agrarian reform was the weakest link of transformations. During the implementation of agrarian reforms, many miscalculations and mistakes were made in the activity of state management bodies. That is why the expected socio-economic results of agrarian reforms were not obtained. Timely assistance from the state would significantly speed up

the implementation of the agrarian reform. The lack of economic support for a long time remained the biggest miscalculation of the state authorities regarding its organization during the implementation of the reform.

During agrarian reforms, the forms of ownership are transformed, the system of taxation, rent payments, wages, etc., and the pricing of goods are changed.

A turning point in the agricultural sector of Ukraine occurred when the formation of the market structure of the economy began, the state carried out privatization and the market for agricultural products began to form.

The role of the agrarian sector in ensuring national food security, the state of agricultural development in the post-Soviet period necessitate state regulation and state support for domestic producers

Today, the most relevant instruments of state regulation of the agrarian sector are: financial support of agricultural producers, since in the conditions of martial law there are significant problems in ensuring sufficient volumes of investments; support of scientific research and development, modern technologies, in particular information and communication technologies, which are used in modern agricultural production. Their implementation in the processes of agricultural production for Ukraine in the conditions of war is extremely important and expedient.

Key words: *state, agricultural sector, regulation, implementation mechanisms, scientific research, information and communication technologies.*

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.15>**Т. Я. Грень**аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національного університету «Львівська політехніка»

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНА СТАБІЛЬНІСТЬ ЯК ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

В статті розкрито роль суспільно-політичної стабільності як запоруки ефективної політики соціального захисту. В процесі здійснення аналізу нормативно-правових актів у сфері державного реагування на кризові події, встановлено, що наразі є ґрунтовно напрацьована нормативно-правова база стосовно реагування на надзвичайні ситуації. Визначено, що кризові ситуації вимагають нормативного впливу, а світовою практикою прийнято, що державне регулювання за таких умов реалізується спеціальними адміністративно-правовими режимами. Відтак, встановлено, що надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення кризових ситуацій. З'ясовано, що державне реагування на загрози суспільно-політичній стабільності відповідно до масштабу загроз реалізується за рівнями державного управління, на кшталт рівнів реагування на надзвичайні ситуації (державний; регіональний; місцевий; об'єктовий). Згідно з рівнями державного реагування на загрози суспільно-політичній стабільності суб'єкти забезпечення національної безпеки виконують заходи стосовно гарантування державної безпеки, громадської безпеки, охорони громадського порядку та соціального захисту. Рекомендовано зазначені рівні класифікувати на вищий (впроваджується державна політика стосовно організаційної та нормотворчої діяльності із забезпечення державної безпеки України та соціального захисту), центральний (формується державно-управлінська діяльність щодо забезпечення громадської безпеки та соціального захисту, а саме врегульована правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій та соціальний захист, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від наявних та потенційних загроз) та територіальний (реалізуються механізми державного управління з організації охорони громадського порядку та соціального захисту) рівні державного управління.

Ключові слова: суспільно-політична стабільність, соціальний захист, кризові ситуації, державне реагування на загрози, рівні державного реагування.

Постановка проблеми. Проблема політичної стабільності та процедур її створення і підтримки за умов перетворення соціуму – одна з найбільш важливих для нинішньої політичної науки. У світі, що весь час зазнає змін та ускладнюється в обставинах глобалізаційних процесів, збереження стабільності в соціумі стає особливо актуальним, тому що важливим чинником її є капітал акторів та інститутів. Явища, котрі виникли в Україні в кінці 2013 та на початку 2014 років, дають змогу по-іншому розглянути проблеми та колізії демократичного тран-

зиту посткомуністичного типу. Системне перетворення політичної системи здійснюється за дуже непростих геополітичних і внутрішньополітичних умов. Основний стабілізуючий чинник – це існування соціальних каналів, щоб виражати різні протести, легалізувати конфлікти та вміло ними керувати, своєчасну політичну інституалізацію соціально-економічних програм. Наступний елемент політичної стабільності – це легітимність політичної влади і її спроможність адекватно реагувати на різноманітні зовнішні імпульси та спроможність підтримувати переконання

в оптимальності та результативності наявного режиму як найадекватнішого нормам та традиціям даного соціуму. В сучасних умовах зростаючих загроз суспільно-політичній стабільності в Україні важливе значення має державне реагування, а значить, питання обґрунтування належних напрямків покращення нині стає дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику забезпечення суспільно-політичної стабільності в країні, яка виступає головною гарантією ефективної політики соціального захисту досліджували такі науковці як В. Д. Бакуменко, М. І. Балан, А. В. Басов, С. В. Белай, В. М. Грубов, О. Г. Давиденко, О. М. Іщенко, О. І. Косілова, Ю. В. Опалько, Г. П. Ситник та інші.

Мета статті – розкрити роль суспільно-політичної стабільності як запоруки ефективної політики соціального захисту.

Виклад основного матеріалу. Нинішній розвиток України зумовлений переломним моментом у визначенні пріоритетів безпеки громадянина, суспільства та держави загалом. Конституція України, Стратегія національної безпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони та решта концептуальних нормативно-правових актів окреслюють проблему захисту державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону як здійснення однієї з найбільш важливих функцій держави на сучасній стадії розвитку Української державності. Збройна агресія, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність та деякі інші загрози суспільно-політичній стабільності стають більш інтенсивними, з часом вони виникають і в нових країнах світу. Збройний конфлікт на сході України зумовлює постійне погіршення суспільно-політичної обстановки у Донецькій та Луганській областях. Сучасні політичні реформи в Україні, які характерні для кожного молодого демократичного соціуму, супроводжуються масовим протестним волевиявленням громадян. Зазначені та решта кризових обставин соціально-політичного походження, які є неоднаковими за ступенем загроз, спричиняють необхідність

дослідження підходів до аргументування напрямків покращення державного реагування на загрози суспільно-політичній стабільності. При таких умовах вивчення державного управлінського погляду стосовно реагування на загрози суспільно-політичній стабільності забезпечують можливість не лише покращити дієвість і результативність управлінських діянь за обставин утворення кризових ситуацій, а й окреслити оптимальні заходи стосовно реагування на зазначені загрози.

На нинішній стадії розвитку Української державності запобігання кризовим ситуаціям – один з основних напрямів діяльності стосовно забезпечення національної безпеки держави. Револьюційні події 2004 та 2013 (2014) років, збройний конфлікт у певних районах Донецької та Луганської областей стали ще одним доказом того, що держава мусить дієво реагувати на соціальні протистояння в регіонах держави. Через це на початку дослідження зупинимося на вивченні суті кризових ситуацій суспільно-політичного походження та відповідного державного реагування.

Здійснивши аналіз нормативно-правових актів у сфері державного реагування на кризові події, можливо дійти висновку, що наразі є ґрунтовно напрацьована нормативно-правова база стосовно реагування на надзвичайні ситуації. У статті 5 Кодексу [4] закріплено чотири види надзвичайних ситуацій залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити їх виникнення на території України: надзвичайні ситуації техногенного характеру, надзвичайні ситуації природного характеру, соціальні надзвичайні ситуації, воєнні надзвичайні ситуації. Частиною 3 ст. 5 Кодексу цивільного захисту України закріплено критерій класифікації надзвичайних ситуацій на рівні. Так, залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий [4]. Стаття 11 зазначеного Кодексу [4] також визначає режими функціонування єдиної державної системи цивільного захисту залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або

виникла, якими є такі: 1) повсякденного функціонування; 2) підвищеної готовності; 3) надзвичайної ситуації; 4) надзвичайного стану.

Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 від 01.01.2011 р. [3] надає визначення надзвичайних ситуацій. Відповідно до проблематики дослідження розглянемо визначення надзвичайної ситуації соціального характеру: це «порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане зі зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо» [3].

Останні стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти запроваджують нове поняття – «кризова ситуація». Згідно із Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» «кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні» [6].

Таким чином, до кризових ситуацій, що являють собою загрозу суспільно-політичній стабільності, слід віднести протиправні дії антиконституційної спрямованості. Особливу категорію становлять масові заворушення – це злочинна форма прояву невдоволення діяльністю органів публічної влади. Особлива небезпека полягає в тому, що підривається авторитет влади, дезорганізується робота промислових підприємств, транспорту, державних і громадських організацій, заподіюється значна матеріальна й моральна шкода [2].

Отже, державне регулювання відносин, що виникають в умовах існування (загострення) загроз суспільно-політичній безпеці, здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кризові ситуації вимагають нормативного впливу, що відрізняється від існуючого у нормальних умовах. Світовою практикою прийнято, що державне регулювання за таких умов реалізується спеціальними адміністративно-правовими режимами. Правове регулювання відно-

син, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціальних та збройних конфліктів, історично здійснювалося за допомогою актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. При цьому застосовується правове регулювання, пов'язане з поняттям спеціального адміністративно-правового режиму. Здійснивши аналіз наукових праць, можна дійти висновку, що надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення кризових ситуацій. Метою запровадження надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку у разі спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства [8].

Таким чином, можливо зазначити, що державне реагування на загрози суспільно-політичній стабільності відповідно до масштабу загроз реалізується за рівнями державного управління, на кшталт рівнів реагування на надзвичайні ситуації (державний; регіональний; місцевий; об'єктовий). Згідно із цими рівнями змінюються режими функціонування органів публічного управління, наприклад, від повсякденного функціонування до правового режиму надзвичайного стану. Відповідно до природи виникнення кризових ситуацій суспільно-політичного походження та рівнів державного реагування зазначимо, що механізми державного реагування реалізуються у сфері протидії загрозам державі (забезпечення державної безпеки), суспільству (громадська безпека), людині та громадянину (охорона громадського порядку та соціального захисту).

Наразі Законом України [7] визначено, що державною безпекою є «захищеність державного суверенітету, територіальної

цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру». Більш ширше визначення надає Коментар до Кримінального кодексу України: державною безпекою є «захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань з боку злочинних організацій, груп чи осіб» [5].

Закон України [7] не розмежовує поняття «громадська безпека» та «охорона громадського порядку». Законодавець визначає, що громадською безпекою і порядком є «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз». На нашу думку, це є хибна позиція, оскільки у наукових джерелах загальноприйнято, що під громадською безпекою доречно розуміти «...врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин» [1]. А громадський порядок можна розглядати у широкому і вузькому розумінні, зокрема: у широкому громадський порядок містить у собі суспільні від-

носини, які регулюються нормами права та іншими соціальними нормами, а у вузькому розумінні – обмежується визначеним простором, а також умовами, завдяки яким складаються та розвиваються суспільні відносини.

Згідно з рівнями державного реагування на загрози суспільно-політичній стабільності суб'єкти забезпечення національної безпеки виконують заходи стосовно гарантування державної безпеки, громадської безпеки та охорони громадського порядку та соціального захисту. Рекомендуємо зазначені рівні класифікувати як вищий, центральний та територіальний рівні державного управління.

Вищий рівень державного управління продукує Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. На даному рівні впроваджується державна політика стосовно організаційної та нормотворчої діяльності із забезпечення державної безпеки України. Варто наголосити, що головним дорадчим органом на даному рівні є Рада національної безпеки та оборони України, основні функції котрої: подання пропозицій Президентові України стосовно виконання принципів внутрішньої і зовнішньої політики у секторі національної безпеки і оборони; координування та проведення контролю за роботою органів виконавчої влади в секторі національної безпеки і оборони у мирний час; координування та проведення контролю за роботою органів виконавчої влади в секторі національної безпеки і оборони за умов воєнного чи надзвичайного стану та у випадку утворення кризових ситуацій, які є загрозою національній безпеці України та ін.

Центральний рівень державного управління складають Міністерства, служби та інші центральні органи виконавчої влади. Цей рівень формує державно-управлінську діяльність щодо забезпечення громадської безпеки та соціального захисту, а саме врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від наявних та потенційних загроз.

Територіальний рівень державного управління охоплює діяльність органів публічної влади, а саме органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На цьому рівні реалізуються механізми державного управління з організації охорони громадського порядку та соціального захисту. Додамо, що діяльність громадських організацій, об'єднань громадян у процесі забезпечення національної безпеки на сьогодні є необхідною умовою функціонування демократичного суспільства.

Демократичним цивільним контролем є комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів державної влади, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України. Зрозуміло, що демократичний цивільний контроль здійснюється на всіх стадіях державного управління, проте зазначимо, що найпродуктивнішою є робота громадських організацій, об'єднань громадян саме на територіальному рівні державного управління.

Висновки і пропозиції. Таким чином, згідно з наведеними рівнями державного управління реалізують завдання з реагування на загрози суспільно-політичній стабільності. Властивість зазначеної структурної схеми – актуалізація на діяльність громадських організацій та об'єднань громадян у системі забезпечення національної безпеки та соціального захисту населення стосовно реагування на кризові ситуації, особливо на територіальному рівні. Недержавне контролювання роботи органів влади – це ефективний механізм недопуску перевищення використання сили на всіх зазначених рівнях державного управління. Тому, кризові ситуації, які загрожують суспільно-полі-

тичній стабільності, вимагають реалізації комплексних механізмів державного реагування, зокрема участі різних державних відомств, структур, організацій, а також залучення приватного сектора до гарантування безпеки громадян, суспільства та держави.

Список використаної літератури:

1. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2010. № 4. С. 42–47.
2. Белай, С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белай. Харків : НА НГУ, 2015. 349 с.
3. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010, затверджений наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457; офіц. вид. Київ : Держстандарт України, 2010. 23 с.
4. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.20.2012 р. № 5403-VI: станом на 26.09.2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>
5. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С. С. Яценко. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : А.С.К., 2003. С. 111.
6. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 р. №43-VIII: за станом на 26.09.2019 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964IV (зі змінами і доп.). Відомості Верховної Ради (ВВР). 2003. № 39. Ст. 351 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96415>
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III: станом на 26.09.2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

Gren T. Socio-political stability as a guarantee of effective social protection policy

The article reveals the role of socio-political stability as a guarantee of an effective social protection policy. In the process of the analysis of legal acts in the field of state response to crisis events, it was established that there is currently a well-developed legal framework for responding to emergency situations. It was determined that crisis situations require normative influence, and world practice has accepted that state regulation under such conditions is implemented by special administrative and legal regimes. Therefore, it was established that emergency administrative and legal regimes are a form of ensuring national security in the event of crisis situations. It has been found that the state response to threats to socio-political stability in accordance with the scale of threats is implemented at the levels of state administration, such as the levels of response to emergency situations (state; regional; local; object). According to the levels of state response to threats to social and political stability, the subjects of national security provide measures to guarantee state security, public safety, protection of public order and social protection. It is recommended to classify the indicated levels into higher (state policy is being implemented regarding organizational and rule-making activities to ensure state security of Ukraine and social protection), central (state management activities are being formed to ensure public security and social protection, namely, a system of social relations regulated by legal norms, which ensures personal safety, public peace and social protection, normal functioning of state bodies, public associations, enterprises, institutions and organizations from existing and potential threats) and territorial (state administration mechanisms for the organization of public order protection and social protection are implemented) levels of state administration.

Key words: *socio-political stability, social protection, crisis situations, state response to threats, levels of state response.*

УДК 354: 316.28

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.16>**О. О. Даниляк**

кандидат наук з державного управління,
провідний науковий співробітник відділу політичної системи
центру внутрішньополітичних досліджень
Національного інституту стратегічних досліджень

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ УРЯДОМ І ПАРЛАМЕНТОМ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В КОНТЕКСТІ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС

Статтю присвячено аналізу питання дотримання Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України принципу прозорості в контексті вступу нашої країни до Європейського Союзу. На основі дослідження норм Конституції і законів України та практики діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади в умовах воєнного стану зроблено висновки щодо дотримання ними принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС, визначено практичні рекомендації для них.

Звертається увага на те, що відхилення від дотримання регламентних норм, які врегульовують окремі аспекти прозорості в діяльності вищих органів державної влади України, були цілком виправдані на початковому етапі військової агресії російської федерації, зважаючи на можливості ворога використати завчасно оприлюднену інформацію про час та місце проведення засідань парламенту та уряду для атак диверсійно-розвідувальних груп чи нанесення артилерійських ударів по урядовому кварталі.

Проте ймовірність довготривалого продовження війни з одночасним зміщенням театру бойових дій від столиці, де розміщені вищі органи державної влади, актуалізує питання доцільності збереження деяких із запроваджених обмежень відкритості. Про важливість відновлення прозорості в діяльності Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України також свідчать публічні заяви очільників країни про необхідність швидкого (навіть до закінчення терміну воєнного стану) набуття повноцінного членства України в ЄС.

Попри те, що дотримання принципу прозорості не внесено окремо до семи умов, визначених у червні 2022 року Єврокомісією для України, щоб не втратити статус кандидата до ЄС, це не означає, що Україна як країна-кандидат звільняється від необхідності дотримання принципів державного управління, у т.ч. і прозорості для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до Європейського Союзу.

Ключові слова: принцип прозорості, принципи державного управління, діяльність Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, Конституція України, вступ до Європейського Союзу.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Із часу схвалення Верховною Радою України незворотності європейського курсу України нашою державою проведено значну роботу для набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, змусила на період дії правового режиму

воєнного стану ввести окремі обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та змінити підходи до відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте ймовірність довготривалості війни та зміщення театру бойових дій від столиці, де розміщені вищі органи

державної влади, актуалізує питання доцільності збереження деяких із зазначених обмежень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам дотримання принципу прозорості органами державного управління присвячуються праці багатьох науковців. Так, Гудима Н. у своїй дисертації приходиться до висновку, що на сучасному етапі розбудови вітчизняної системи органів державного управління впровадження принципів відкритості та прозорості у діяльність цих органів відбувається переважно інтуїтивно на емпіричному рівні, за відсутності системності та комплексності, а також при недостатності заходів з боку державної влади та органів державного управління в частині забезпечення реалізації цих принципів у своїй діяльності [1, с. 16].

На думку Нестеровича В., «дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів» [2, с. 75].

У свою чергу Совгиря О. відзначає, що процес врегулювання принципів відкритості, прозорості та гласності в діяльності Уряду є незавершеним і триває як на рівні прийняття законів, так і на підзаконному рівні [3, с. 24].

Горбата Л. вважає, що в Україні нині недостатня юридична база для втілення принципу відкритості в діяльність органів публічної влади, відсутній закон, який би повною мірою регламентував відкритість у діяльності цих органів. А пріоритетним завданням законотворчих органів є змістовний перегляд принципу відкритості відповідно до рекомендацій європейських науково-дослідних програм, рекомендацій Ради Європи та законодавства Європейського Союзу [4, с. 127–128].

Як бачимо, більшість науковців ще до початку військової агресії не лише звертали увагу на фрагментарність законодавчого врегулювання питань щодо дотримання принципу відкритості вищих органів державної влади, але й наполягали на його важливості для існування демократії.

Зважаючи на це, **метою статті** є аналіз норм Конституції, законів України в частині дотримання Україною принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС і визначення практичних рекомендацій для уряду та парламенту в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі закріплено в Конституції України у 2019 році. Так, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII було внесено зміни до статей 85 та 116 Основного Закону України [5]. Ними встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, а Кабінет Міністрів України, відповідно, забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

23 червня 2022 року лідери 27 країн-членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. На практиці це означає, що діяльність усіх органів державної влади країни, насамперед законодавчої та виконавчої, має бути націлена на здійснення реформ, необхідних для отримання повноцінного членства в ЄС, та відповідати принципам Євросоюзу.

Голова Національного агентства України з питань державної служби Алюшина Н. зазначає, що «отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС є стимулом до рестарту публічної служби...

І головне – у новій публічній службі не має бути місця кулуарним рішенням за зачиненими дверима. Все, що її стосується, – це завжди прозорість, відкритість та підзвітність» [6].

Для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС Програмою SIGMA1 розроблено Принципи державного управління [7] (далі – Принципи ДУ). Серед іншого Принципи ДУ передбачають, що підготовка до вступу і членства в Європейському Союзі має підкріплюватися організаційними заходами та спроможністю до планування, розвитку, координації і реалізації політики. Ключовою вимогою, що висувається до таких заходів, є те, що рішення і законодавчі акти уряду є прозорими, відповідають закону і доступні громадськості.

Зокрема, шостий принцип державного управління [8, с. 20] передбачає, що підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва, забезпечується відповідність рішень закону, а саме:

- встановлюються чіткі граничні строки процедури підготовки, що надають достатньо часу для проведення консультацій і контролю якості. Всі зацікавлені сторони дотримуються цих строків;

- порядок денний і матеріали засідань поширюються серед учасників заздалегідь і своєчасно. Порядки денні офіційних засідань уряду доступні громадськості;

- апарат уряду (в Україні це Секретаріат Кабінету Міністрів України) регулярно і прозоро звітує перед громадськістю про роботу уряду, його цілі, ключові рішення і результати діяльності [8, с. 28].

У цьому контексті варто зазначити, що частина перша статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також передбачає, що «діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах ... відкритості та прозорості» [9].

Натомість після ухвалення ЄС рішення про надання Україні статусу кандидата на

членство в ЄС на Урядовому порталі у розділі «Засідання Уряду та урядових комітетів» не відновили оприлюднення проектів порядків денних засідань та проектів нормативно-правових актів, які після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації перестали оприлюднювати. Останній порядок денний засідання уряду, що розміщено на сайті КМУ, датовано 23 лютого 2022 року 2. Також не відновилася багаторічна практика трансляцій засідань КМУ наживо (онлайн). Зараз на Youtube-каналі КМУ викладається лише запис вступного слова Прем'єр-міністра України.

Схожа ситуація щодо прозорості та відкритості спостерігається і в діяльності Верховної Ради України. Відповідно до статті 84 Конституції України, «засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України» [10].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012, «визначальною засадою парламентаризму є відкритість роботи парламенту». Водночас «реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України... із виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому» [11].

Розвиток інформаційних технологій суттєво збільшив прозорість різноманітних аспектів роботи парламенту до лютого 2022 року. Це, зокрема, і зростаюча інформаційна наповненість офіційного порталу Верховної Ради України, що дозволяє в режимі реального часу відслідковувати дії депутатських фракцій та народних депутатів на багатьох етапах законодавчого процесу, і прями трансляції пленарних засідань як парламентським телеканалом «Рада», так і фото- і відео- фіксація, що здійснюються іншими медіа і профільними громадськими організаціями.

Після введення в Україні воєнного стану набула чинності Постанова Верховної Ради

¹ Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management — Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) є одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

² Урядовий портал / Таймлайн / Засідання Уряду та урядових комітетів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/timeline?type=meetings>

України «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX [12]. та Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX [13]. Відповідно до цих постанов було встановлено, що парламент працює в режимі пленарного засідання безперервно.

Однак у цих постановах не згадується, що це безперервне пленарне засідання є закритим і, відповідно, його трансляція не здійснюється. Також припинена практика завчасної публікації на офіційному вебпорталі парламенту України інформації про день та час пленарного засідання і його порядок денний.

Лабораторія законодавчих ініціатив, аналізуючи перший місяць роботи парламенту після повномасштабного вторгнення, зазначає (і ми погоджуємося з цією думкою), що попри наявність окремих порушень регламентних норм під час проведення закритого пленарного засідання, вони виправдовуються надзвичайними обставинами роботи Верховної Ради України [14].

Очевидно, що причиною відходу від принципу прозорості в роботі Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України став прорив значного контингенту військ держави-агресора в передмістя Києва та можливості ворога використати оприлюднену інформацію про час та місце проведення засідань парламенту та уряду для атак ДРГ чи нанесення артилерійських ударів по урядовому кварталі.

Водночас варто наголосити, що, на відміну від урядового порталу, на офіційному вебпорталі парламенту України інформація щодо порядку денного та результатів розгляду питань на ньому все ж розміщується після завершення пленарного засідання.

Тобто заходячись в однакових безпечних умовах, законодавча та виконавча гілка влади по-різному оцінюють можливість та доцільність дотримання принципу відкритості у своїй діяльності.

Однак війна, попри те, що територію Київської області вже рік як деокупо-

вано ЗСУ, а місто Київ виключено з переліку території можливих бойових дій (без визначення дати припинення можливості бойових дій) [15], за різними експертними прогнозами, може тривати ще не один місяць чи навіть рік.

Водночас дипломати країн ЄС в дискусіях з українським урядом наголошують, що «у нас є спільна мета: щоб Україна залишилася демократичною і під час війни» і «потрібно перейти в більш відкритий простір» [16]. Очевидно, що фраза «у нас є спільна мета: щоб Україна залишилася демократичною і під час війни», сказана в інтерв'ю Надзвичайним і Повноважним Послом Федеративної Республіки Німеччина в Україні Фельдгузен А., стосувалася більш загальних речей, ніж відключення трьох «непроросійських каналів» і «єдиного марафону новин». Те ж саме стосується і необхідності переходу України до більш відкритого простору навіть під час воєнного стану.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З огляду на вищезазначене, приходимо до таких висновків. По-перше, відхід від окремих норм Регламентів парламенту та уряду щодо дотримання ними принципу відкритості спричинено повномасштабною військовою агресією і є цілком виправданим як з безпекової точки зору, так і задля збереження керованістю державою. По-друге, покращення безпекової ситуації за рахунок зміщення театру бойових дій від столиці, де розташовані вищі органи державної влади, та ймовірність довготривалості війни дозволяє говорити про необхідність, можливо, поступового відновлення відкритості та прозорості діяльності парламенту та уряду. По-третє, хоча дотримання принципу прозорості не внесено окремо до семи умов, визначених у червні 2022 року Єврокомісією для України, щоб не втратити статус кандидата до ЄС, це не означає, що Україна як країна-кандидат звільняється від необхідності дотримання принципів державного управління, у т.ч. і прозорості для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС.

Тому вважаємо за необхідне:

– відновити оприлюднення на Урядовому порталі проектів порядків денних

засідань урядових комітетів та засідань Кабінету Міністрів України та проектів нормативно-правових актів, які планують розглянути на засіданнях Уряду. При цьому заради забезпечення членів КМУ від завдання російською федерацією ракетних ударів по будинку Уряду в пункті 3 § 17 Регламенту Кабінету Міністрів України доцільно передбачити, що «в умовах воєнного стану проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів, а також включені до нього проекти актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, розміщуються на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів (єдиному вебпорталі органів виконавчої влади) із зазначенням тижня місяця (без зазначення конкретного часу та дати) такого засідання». Наприклад, проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України з 3 по 9 жовтня 2023 року;

– до відновлення практики запрошення на засідання Кабінету Міністрів України представників засобів масової інформації (медіа) та проведення трансляцій таких засідань наживо (онлайн) розглянути можливість розміщення на Урядовому порталі запису засідань уряду після їх проведення, як це здійснюється на офіційному вебпорталі парламенту України після завершення пленарного засідання Верховної Ради України;

– пришвидшити підготовку до розгляду Верховною Радою України у другому читанні проекту закону «Про публічні консультації» (реєстр.№ 4254).

Реалізація цих рекомендацій зумовлює перспективи подальших наукових розвідок у визначеному напрямі.

Список використаної літератури:

- Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. В. Гудима ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 20 с.
- Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2. С. 67–77.
- Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19–26.
- Горбата Л. П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 125–130.
- Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19/conv#Text>
- Алюшина Н. Рішельє-Форум. Якою буде нова архітектура публічної служби України? URL: https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/529996_rishelieforum_yakoyu_bude_nova.html
- Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>
- Принципи державного управління. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-Ukrainian.pdf>
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
- Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/conv>
- Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2100-20#Text>

13. Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20#Text>
 14. У якому форматі працює Верховна Рада після повномасштабного вторгнення? Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2022/04/05/u-yakomu-formati-pratsyuvala-verhovna-rada-protyagom-misyatsya-vijni/>
 15. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій № 14 від 13.01.2023 року «Про внесення змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0088-23/ed20230127/conv#Text>
 16. Посол Німеччини: У НАТО зараз щодня обговорюють те, як відповісти у разі ядерного удару. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2022/09/28/7147648/>
-

Danyliak O. Some issues of compliance by the government and parliament with the principle of transparency in the context of Ukraine's accession to the EU

The article is devoted to the analysis of the issue of compliance by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine with the principle of transparency in the context of our country's accession to the European Union. Based on the study of the norms of the Constitution and laws of Ukraine and the practice of the executive and legislative branches of power under martial law, conclusions are drawn on their compliance with the principles of public administration developed by the SIGMA Programme for candidate countries and other potential candidates for accession to the EU, practical recommendations for them have been determined.

Attention is drawn to the fact that deviations from compliance with the regulations that regulate certain aspects of transparency in the activities of the highest bodies of state power of Ukraine was fully justified at the initial stage of the military aggression of the Russian Federation, given the enemy's ability to use previously published information about the time and place of meetings of the parliament and the government for attacks using sabotage-reconnaissance groups or artillery strikes on the government quarter.

However, the likelihood of a long-term war and displacement of the theater of operations from the capital, where the highest state authorities are located, begs the question of the appropriateness of maintaining some of the restrictions imposed on openness. The importance of restoring transparency in the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine is also evidenced by the public statements of the country's leaders about the need to quickly (even before the end of the martial law) acquire full membership status of Ukraine in the EU.

Although compliance with the principle of transparency is not included in the seven conditions defined by the European Commission in June 2022 for Ukraine in order not to lose the status of a candidate to the EU, this does not mean that Ukraine, as a candidate country, is exempt from the need to comply with the principles of public administration, including transparency for candidate countries and other potential candidates for accession to the European Union.

Key words: *the principle of transparency, the principles of public administration, the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, the Constitution of Ukraine, accession to the European Union.*

УДК 35.072.3.

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.17>**Д. М. Заболотенко**аспірант кафедри управління та адміністрування
КЗВО «Вінницька академія безперервної освіти»

РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті проаналізовано сучасний стан використання інформаційних технологій в системі взаємодії органів державного управління та громадян України. Зокрема, автором визначено основні вектори та електронні ресурси які стають джерелом подібної взаємодії; здійснена спроба охарактеризувати переваги та недоліки використання відповідних ресурсів. Основний акцент поставлено на висвітленні сучасних досягнень у плані реалізації проєкту «держава у смартфоні» та головному ресурсі проєкту – урядовому інтернет-порталі «Дія». Визначено, що «Дія» маючи два варіанти функціонування: розширений у вигляді інтернет сайту та вужчий у формі мобільного додатку, поступово перетворюється у єдиний портал отримання державних послуг фізичними та юридичними особами, зареєстрованими в Україні. В реаліях сучасності, «Дія» – не тільки додаток з документами, але й постійно прогресуючий ресурс, який дозволяє задовольнити значний масив потреб громадян України, особливо в умовах проблем покликаних повномасштабним вторгненням РФ. Поряд з «Дією» використовуються й інші засоби зв'язку з громадськістю: використання електронної пошти, соціальних мереж, електронних профільних порталів тощо. Здійснений аналіз електронних порталів, відповідно до можливостей послуг, що вони надають зведено автором статті у відповідну таблицю.

Відзначено, що інформатизація взаємин між державою та громадянами сприяє не тільки мобільності надання послуг, але й зумовлює скорочення витрат на утримання матеріальних закладів та їх працівників. Однак, подана система лише вибудовується та має певні недоліки, як з боку неповноти послуг, отримання яких можливо віртуально, так і недостатньою кібербезпекою, як результат на сьогодні вона потребує удосконалення. В перспективі подібна взаємодія має стати прерогативою у повоєнній Україні. У висновках наголошується, що побудова ефективної системи взаємодії держава – громадянин, потребує не тільки інформаційного забезпечення, але й підготовки кваліфікованих фахівців, створення окремих підрозділів, які б працювали виключно електронними заявками та подолання кіберзагроз.

Ключові слова: модель G2B, електронна взаємодія, «держава в смартфоні», електронна взаємодія і громадськістю, онлайн-запит, інтернет-портал «Дія».

Постановка проблеми. Диджиталізація державного сектору на сьогодні є одним з пріоритетів України. Масове поширення інформаційно-комунікативних технологій серед населення, створення мобільного суспільства, коли вирішення багатьох питань потребує якомога меншого використання часових ресурсів призвели до потреби у створенні електронної системи взаємодії між державними установами, як тим, хто надає послуги та

громадянами, які є споживачами послуг. Створення електронної системи взаємодії між державними установами та громадськістю є важливим кроком у розвитку цифрового суспільства. Це дозволить забезпечити більш швидкий та доступний доступ до державних послуг, скоротити бюрократичні процедури та забезпечити ефективніше використання бюджетних коштів. Розробка та впровадження такої системи є важливим завданням для уряду,

оскільки це дозволить покращити рівень життя громадян та забезпечити більш прозору та відкриту владу. Як наслідок, актуальним постає вивчення сучасного стану сформованості електронної взаємодії між органами державного управління та громадськістю та подальших перспектив у поданому напрямі.

Метою статті поставлено дослідити сучасний стан використання інформаційних технологій для поліпшення взаємодії між державними органами та громадськістю. Зокрема передбачено визначити основні вектори та ресурси через які здійснюється взаємодія, охарактеризувати їх переваги, недоліки та подальші перспективи удосконалення.

Сьогодні тема електронного урядування цікавить значний масив дослідників. Зокрема подану тему досліджували Г. Лук'янова та А. Венглінська [7], А. Константинівська [5], А. Семенченко [18] та багато інших. При цьому, науковці зосереджують увагу на загальних аспектах електронного урядування та проблемах його запровадження, тоді як такий аспект, як взаємодія засобами інформаційних технологій між державними органами та громадянами України на сьогодні вивчені не були.

Електронна взаємодія між органами державного управління та громадськістю передбачає можливість налагодження ефективних та швидких взаємин, через електронні канали зв'язку між фізичними особами, які отримують певні послуги від державної установи та власне того органу, який подані послуги надає. Основними цілями подібної взаємодії є забезпечення більш швидкого та зручного доступу до інформації про діяльність державних установ, підвищення рівня доступності послуг та послугових сервісів, зменшення адміністративних витрат та часу для громадян, тобто отримання різноманітних адміністративних послуг громадянами від відповідних органів у режимі «онлайн». Основою подібного способу взаємин виступає інтерактивна взаємодія між державою з одного боку та громадськістю з іншого, що відбувається за рахунок системи зворотного зв'язку (громадянин-уряд-громадянин та у реверсивному напрямку) шляхом

використання інформаційних технологій [4, с. 808].

До переваг електронної взаємодії нами віднесено:

- зручність та доступність. Громадяни можуть взаємодіяти з державними установами в будь-який зручний для них час та з будь-якого місця, що забезпечує більшу доступність для всіх категорій громадян.

- швидкість та ефективність. Електронні канали зв'язку дозволяють швидко та ефективно отримувати відповіді на запитання, надавати та отримувати документи та іншу інформацію.

- економія часу та грошей. Використання електронних каналів зв'язку дозволяє зменшити витрати на папір, поштові витрати та час для громадян на звернення до державних установ.

Водночас, поданий варіант контактування з державним органом несе і певні недоліки, на яких ми зосередимо більш детальну увагу вже при висвітленні конкретних варіантів взаємодії.

На сьогодні в Україні функціонують більше 300 нормативно-правових актів, які регламентують питання електронної взаємодії органів державної влади власне зі споживачами їх послуг. Формування подібної системи взаємодії в Україні розпочалася ще у 2001 р. з прийняття деяких указів Президента та постанов Кабінету Міністрів [15, 12, 10, 16]. Однак, більш детально подане питання почало реалізовуватися після 2014 р., коли було утворене Державне агентство з питань електронного урядування в Україні. Надалі були ухвалені Закони України «Про електронні довірчі послуги» [11], «Про звернення громадян» [13], Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» [14], постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» [8], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [17], постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» [1] тощо. Одним

з останніх урядових документів, який регламентує подане питання є «Концепція розвитку цифрових компетентностей до 2025 року», схвалена у 2021 р. [6].

У науковій літературі виділяють три ключові моделі реалізації електронного урядування, складовою якого і є досліджуваний нами об'єкт. Це наступні моделі:

1. Модель уряд до уряду, також відома як G2G (government to government). Основою моделі виступає взаємодія між державними органами за рахунок електронної взаємодії. Метою такої взаємодія постає виконання функцій кожного державного органу, як окремого елемента, так і у варіації їх нерозривності в системі державного управління. Прикладом цього можуть виступати керування функціонуванням державного апарату, координації діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів та ведення внутрішнього діловодства.

2. Модель уряд до бізнесу, або G2B (government to business), передбачає використання електронної взаємодії між органами державної влади, або державою та приватним капіталом, або бізнесом. Подібна взаємодія у своєму підсумку стимулює автоматизацію податкових витрат, проведення електронних тендерів на постачання продукції, як результат відбувається економія значної частини фінансових ресурсів, які були б витрачено на взаємини в режимі офлайн.

3. Модель уряд до громадян, або G2C (government to citizens), яка на сьогодні стоїть в пріоритеті та передбачає електронну взаємодія держави (або органів державної влади, які в цьому контексті її уособлюють) з громадянами та як наслідок дає поштовх розвитку електронної демократії. Подана модель передбачає побудови такої системи взаємодії через інформаційні технології, у результаті якої громадяни залучаються до роботи державних органів через контроль та оцінювання їх діяльності, подання електронних петицій тощо. Це дає можливість громадянам не стояти в чергах, а економити свій час та фінансові ресурси і отримувати довідки, форми у електронному режимі, а бюджетні витрати на адміністрування типових процедур при цьому пропорційно зменшуються [7, с. 176–177].

Як ми бачимо, власне третя складова передбачає побудову системи електронної взаємодії з основними масами населення. Однією з найбільших переваг моделі G2C є зручність та швидкість отримання державних послуг. Громадяни можуть звернутися до державних установ в будь-який час з будь-якого місця, що зменшує час, затрачений на візит до державної установи та допомагає зберегти час. Крім того, електронна взаємодія держави та громадян дозволяє зменшити паперову документацію та зберігання великої кількості даних, зокрема зменшується ймовірність втрати чи пошкодження документів.

Автори посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні» зазначали, що, реалізація технологічних рішень електронного урядування потребує деякої адаптації системи державного управління до умов «нового часу». З одного боку виникає потреба у перегляді ролі органів влади з подальшим наближенням їх діяльності до ринкових умов, конкурентоспроможності та обслуговування громадян або їх окремих категорій. Нова концепція управління публічного менеджменту передбачає зміну ролі держави, як частину своїх управлінських функцій делегує громадам та громадянам. З іншого боку за державою залишаються виключні функції, які стосуються захисту прав та свобод громадян, контролю за додержанням норм та вимог чинного законодавства. Враховуючи вищеозначене, формується більш гнучка система державного управління. Відбувається встановлення нової системи зв'язків між владою та громадянським суспільством. На перший план висувається забезпечення електронної взаємодії органів влади з громадянами.

За таких умов, ефективне управління, для збереження позитивних настроїв серед мас та тенденцій подальшого розвитку, мусить будуватися на досить достовірній, змістовній та неупередженій інформації. З іншого боку, перед державними установами стоїть вимога з інформування суспільства стосовно поточного стану справ у державі, забезпечення можливостей участі громадян в обговоренні питань розвитку та проектів рішень з різних напрямків життєдіяльності [18, с. 20–21].

Як вказують Г. Лук'янова та А. Венглінська, на сьогодні центральним органом виконавчої влади в Україні, яке регламентує діяльність з питань упровадження та удосконалення системи електронного урядування у сфері державної політики постає Міністерство цифрової трансформації України. Означене міністерство займається розбудовою проєкту «держава у смартфоні», яка мусить поєднати у собі мобільний додаток, портал державних послуг, цифрову освіту та бізнес-платформу [7, с. 177]. Крім того, як вказує К. Герасимюк, перед урядом постає завдання з розробки заходів, щодо інформаційної безпеки в умовах кібервоєн [1, с. 39].

Одним з прикладів реалізації моделі G2C є портал «Дія» в Україні. Цей портал надає доступ до більше ніж 400 державних електронних послуг, які можна отримати в режимі онлайн. В реаліях сьогодні відбувається постійне удосконалення та оновлення порталу «Дія», який впроваджує до загального доступу все більшу кількість послуг, які раніше вимагали тривалого вистоявання в черзі та подолання бюрократичного апарату. Що цікаво, за декілька років, за які портал «Дія» став невід'ємною складовою життя кожного українця, як в межах держави, так і за кордоном, досі не було запропоновано офіційного тлумачення, чим він є. Якщо звернемо на загальне тлумачення, запропоноване у 2019 р. під час презентації порталу, то Дія – це веб-портал і однойменний мобільний додаток, які є частиною проєкту «держава в смартфоні» Міністерства цифрової трансформації України [9]. Тлумачення, які наводять на самому сайті порталу більше акцентують увагу на складових «Дії» [3], її функцій у всіх сферах публічного управління та громадського життя. Запропоновані тлумачення наведені у таблиці 1.

Отже, звертаючи увагу на подані тлумачення, можемо відзначити, що «Дія» спрямована на полегшення взаємин між державними установами та фізичними особами, які є споживачами запропонованих тим чи іншим органом послуг. Подана взаємодія полегшує роботу обох суб'єктів відповідних відносин. В умовах

диджиталізації та ситуації, коли оперативність має значення, швидкий доступ до певних послуг, а також доступ до відповідних органів, перебуваючи у територіальній віддаленості від них є доволі необхідним. Особливо вагомий внесок порталу «Дія» ми вбачаємо після початку повномасштабного російського вторгнення, коли її ресурси дозволяють як тимчасово переселеним особам, так і особам, що перебувають на окупованих територіях, продовжувати провадити прямі відносини з українськими державними органами, дають змогу швидкого доступу до основних документів тощо.

Таблиця 1

Поняття Дія (укладена на основі даних урядового порталу «Дія»)

Дія – це	
Портал	Онлайн-сервіс державних послуг, де всі чітко, швидко й зрозуміло. Він дозволяє отримати послугу у потрібному місці та у необхідний час.
Застосунок	Мобільний застосунок з електронними документами, та даними про людину з реєстрів.
Освіта	Портал з онлайн-курсами: базовий і цифрової грамотності для вчителів та для батьків «Онлайн-безпека дітей».
Бізнес	Портал з допомоги малому та середньому бізнесу.
ЦНАПи	Центри надання адміністративних послуг у кожному куточку України. У майбутньому центри Дії.
Дія City	Спеціальний правовий режим для IT-індустрії.

Окрім швидкого доступу до документів, які надає мобільний застосунок «Дія», відповідний урядовий портал виконує ще значну кількість функцій, які сприяють електронній взаємодії різних державних органів та громадян України. Перерахувати усі досить складно, враховуючи постійні оновлення та модернізацію ресурсу, однак, хотілося б, для висвітлення практичної значущості застосунку, звернути більш детальну увагу на деякі з них.

В першу чергу, завдяки «Дії» користувач може отримати цілий масив довідок та витягів, зокрема такі як: «Витяг про земельну ділянку», «Витяг про місце про-

живання», «Витяг про зміну імені», «Витяг про шлюб», «Витяг про смерть». Поміж того, можна отримати повторно деякі документи, які до цього було отримано у паперовому варіанті. Подібні загальні витяги необхідні громадянам при подачі інших документів, інколи при прийомі на роботу. Таким чином, подібний тип комунікації з громадськістю спрощує не тільки життя споживачів послуг, але й тих хто їх видає, адже завдяки алгоритму та електронному пошуку документів в наявних базах, не потребує затрати часу працівників державних органів, сферою діяльності яких є видача того чи іншого документу.

Наступною сферою є державна реєстрація права власності на нерухоме майно, але на сьогодні подана функція доступна лише в деяких областях та уся документація щодо експлуатація новостворених споруд та витяг про земельну ділянку, отримати який у офлайн режимі досить проблематично у плані часу та бюрократичного апарату. Поміж того, через «Дію» особи, які втратили житло у ході бойових дій, можуть оформити виплати для компенсації збитків.

Сервіс надає й функції, пов'язані зі сферою сімейного життя. На порталі можна замовити копії свідоцтва про народження, шлюб та смерть, зареєструвати шлюб, подати заяву на отримання соціальних послуг, таких як допомога по безробіттю, матеріальна допомога, допомога на дітей та інші, а також замовити та оплатити послуги дитячих закладів. Крім того, на порталі є можливість отримати допомогу у вихованні дітей та знайти інформацію про соціальні та психологічні послуги для дітей та батьків, отримати допомогу з опіки та піклування, а також сплатити житлово-комунальні послуги та знайти інформацію [3] про соціальні послуги.

Також портал дозволяє оформити різного роду допомоги від держави: призначення та перерахунок пенсії, допомога при народженні дитини, допомога ВПО, заява на субсидію, отримання статусу безробітного тощо. Наявні роз'яснення дозволяють особі визначити чи може вона претендувати на якусь допомогу та в якому вигляді її отримати. Поданий перелік постійно розширюється, залежно від нового виду допомоги, що нараховує держава.

Серед деяких недоліків, наявних наразі є такий момент, що деякі організації потребують паперових копій документів, незважаючи на те, що офіційно електронний документ має юридичну силу. Відсутність на поданий момент змоги прямої роздруківки низки документів (наприклад довідки переселенця) призводить до певних складнощів та потреби повторного звернення до державних установ. Проте, на наш погляд в подальшому подане питання буде вирішено, для прикладу шляхом використання електронного підпису.

Найбільш поширеним засобом електронної взаємодії між органами державного управління та громадськістю залишається використання електронної пошти. Більшість державних установ має офіційні адреси електронної пошти, на які можна направити свої запити, скарги, заяви та інші документи. Деякі державні установи мають на своїх веб-сайтах форми зворотного зв'язку, за допомогою яких можна зв'язатися з ними. Окрім того, на офіційних порталах державного органу можуть міститися пошти окремих працівників, до котрих можна звернутися за запитом. Подібне різноманіття, дозволяє у короткий строк надіслати запит до державного органу, не відвідуючи його. Варто також наголосити, що в останні роки (спершу через пандемію Covid-19, а надалі вже згадане повномасштабне вторгнення) виникла змога подання через електронну пошту пакетів документів, необхідних для вирішення того чи іншого питання: для судової справи, для отримання статусу безробітного тощо. З одного боку це має сприяти полегшенню життя пересічного громадянина, однак якщо звернутися до практики спілкування громадян з державними органами через електронну пошту, маємо відзначити декілька недоліків.

В першу чергу – це затримка або взагалі відсутність відповідей. У цьому аспекті відіграє роль особистісний фактор, культура спілкування та брак робочої сили та часу. Так, може не бути спеціалізованої особи, або групи осіб, сферою зайняття яких були б виключно обробка запитів надісланих електронною поштою. В такому разі, працівник державного органу не встигає вчасно поєднувати так

би мовити очну роботу з онлайн, що обумовлює відсутність відповіді на е-листа, її не конструктивність або певного роду хамовитість.

Другим недоліком є технічні проблеми. У разі технічних проблем, таких як відмова поштового сервера або збій системи електронної пошти, можуть виникати проблеми з доставкою листів до державних установ або з отриманням відповідей на них.

Наступний недолік – обмеження щодо обсягу повідомлення. Деякі державні установи можуть обмежувати кількість символів або обсяг повідомлення, що може бути відправлено через електронну пошту. В такому разі, необхідно чітко структурувати запит, зробити його лаконічним та водночас висвітливши усі складові, які цікавлять сторону, що надсилає листа.

Ще однією проблемою постають недостатньо чіткі відповіді, надані на запит. У разі недостатньо чітких або повних відповідей може виникати непорозуміння між державною установою та громадянином.

Наступну проблема – безпека. Якщо електронна пошта не захищена належним чином, то можуть виникнути проблеми з конфіденційністю та безпекою інформації. Сьогодні питання кібербезпеки є доволі нагальним, через що листи з некоректно невідправлених е-адрес або такі, що мають сумнівний характер адресата, можуть навіть не розглядатися у державному органі, а одразу видаленими.

Остання проблема – це наявність структури запиту. Так, деякі державні установи висувають цілу низку вимог до листа, яке надсилають до запиту громадяни. Доволі часто, дотримання усіх вимог потребує певних знань, а навіть незначна помилка, може призвести, що отриманий лист навіть не буде розглядатися.

Сьогодні також починають практикувати спілкування через соціальні мережі, що є навіть більш ефективним в питанні часозатрат, однак поданому типу взаємодії також характерні вищеозначені проблеми.

Одним з ключових елементів згаданої нами моделі G2C є електронні портали, які дозволяють громадянам отримувати інформацію та послуги від уряду. Ці пор-

тали забезпечують доступ до інформації про державні послуги та програми, які доступні громадянам, а також надають можливість здійснювати онлайн-заявки та отримувати документи та іншу інформацію.

Власне ще законодавство 2001 р., було передбачено інформування громадськості стосовно діяльності органів влади. Сьогодні ж, кожний державний орган має власний інтернет ресурс, через який інформує про основні події; прийняття нових нормативно-правових актів та змін, які при цьому відбуваються; надаються аналітичні доповіді, виступи представників державного органу тощо. Серед функціональних можливостей деяких подібних урядових порталів виступає онлайн-консультування громадян.

Паралельно з тим, відповідні урядові портали можуть надавати послуги в онлайн режимі деякі більш. У таблиці 2 ми наводимо функціональну можливість та приклади державних порталів, які дозволяють громадянам отримати відповідні послуги.

Наведений у таблиці перелік не є вичерпним та з подальшою диджиталізацією сфери відносин взаємин органів державної влади та громадськості знаходиться в постійній фазі оновлення та удосконалення. Проте ключовим відповідним ресурсом стає наразі «Дія», яка є ключовим вектором розвитку урядової програми «Держава в смартфоні».

Таким чином, сьогодні Україна знаходиться на шляху до інформатизації сфери взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Подана стратегія обумовлена, як вимогами часу, коли диджиталізація охопила усі сфери буття, так і з розрахунку на внутрішньополітичну ситуацію в країні, коли через постійні повітряні тривоги, загрози обстрілів в прифронтових регіонах та тимчасовою окупацією деяких українських територій функціонування державних установ у постійному безперервному стані стає неможливим. Це призводить до зростання черг та витрати часу на вирішення того чи іншого питання. Формування ж електронної системи подання заявок та отримання довідок та інших документів спрощує сферу

Таблиця 2

Електронні послуги та портали, які їх реалізують (укладено автором)

Послуги	Портал	Коментар
Отримання електронного підпису	портал «Дія»; портал «ЕЦП України»; портал «Український Центр Компетенції з Електронного Урядування»	дає можливість громадянам підписувати різноманітні документи та відправляти їх електронним шляхом
Реєстрація місця проживання	портал «Дія»; портал «Розумне місто»	на порталах державних служб можна зареєструвати своє місце проживання та отримати відповідні документи, такі як свідоцтво про реєстрацію місця проживання, без відвідування офісів державних служб
Отримання довідок та інших документів	портал «Дія»; портал «Єдиний державний портал електронних послуг»; портал «Особистий кабінет платника податків»; портал «Міністерство юстиції України»; портал «Державна міграційна служба України»	на порталах державних служб можна отримати різноманітні довідки та інші документи, такі як свідоцтво про народження, довідка про несудимість, довідка про зарплату та інші
Оплата податків та інших платежів	портал «Єдине Державне Касове Обслуговування»; портал «Дія»; портал «Податкова інформаційна система»	на порталах державних служб можна оплатити податки, штрафи, комунальні послуги та інші платежі
Отримання державних соціальних послуг	портал «Дія»	на порталах державних служб можна отримати різні соціальні послуги, такі як отримання соціальної допомоги, пільг на оплату комунальних послуг, допомога з охорони здоров'я та інші
Отримання інформації про вакансії та можливості працевлаштування	портал «Державна служба зайнятості»	на порталах державних служб можна знайти інформацію про вакансії та можливості працевлаштування на державному рівні
Отримання послуг з пенсійних питань	портал Пенсійного фонду України; портал «Дія»; портал Міністерства соціальної політики України	урядові портали дозволяють простежити свій стаж, порахувати приблизну суму пенсії, отримати відповідні документи
Реєстрація бізнесу та отримання дозволів	портал «Дія.Бізнес»	на порталах державних служб можна зареєструвати свій бізнес та отримати необхідні дозволи та ліцензії для його роботи

взаємин «держава – громадянин», роблячи її більш мобільною. Звісно, це потребує підготовки кваліфікованих фахівців, створення окремих підрозділів, які б працювали виключно електронними заявками та подолання деяких інших загроз, про які було наголошено в статті.

В перспективі подальшого дослідження зосередити більш детальну увагу на окремих урядових ресурсах електронної взаємодії держави та соціуму та розробка моделі найбільш ефективного застосування інформаційних технологій у поданій сфері.

Список використаної літератури:

1. Герасимюк К. Х. Механізми державного управління кібер- та інформаційною безпекою: проблеми та шляхи вирішення. *Економіка, управління та адміністрування*. 2021. № 3 (97). С. 36–40.
2. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Каб. Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606 : станом на 20 січ. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-p#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
3. Дія – це. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>
4. Жовнірчик Я. Ф., Марценюк А. П. Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 6. С. 802–823.
5. Константи́нівська А. Особливості запровадження електронного урядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 6. С. 47–50.
6. Концепція розвитку цифрових компетентностей до 2025 року та її значення URL: <https://everlegal.ua/kontseptsiya-rozvytku-tsyfrovykh-kompetentnostey-do-2025-roku-ta-yiyi-znachennya> (дата звернення: 25.04.2023).
7. Лук'янова Г. Ю., Венглі́нська А. С. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 175–179.
8. Питання забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Каб. Міністрів України від 08.02.2021 р. № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2021-p#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
9. Президент, Прем'єр-міністр, Мінцифри презентували мобільний застосунок «Дія». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezident-premyer-ministr-mincifra-prezentovali-mobilnij-zastosunok-diya>
10. Про деякі заходи щодо захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних : Указ Президента України від 24.09.2001 р. № 891/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891/2001#Text> (дата звернення: 23.04.2023).
11. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII : станом на 1 січ. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
12. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні : Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000#Text> (дата звернення: 23.04.2023).
13. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
14. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій : Указ Президента України від 20.10.2005 р. № 1497/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1497/2005#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
15. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 17.05.2001 р. № 325/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2001#Text> (дата звернення: 23.04.2023).
16. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p#Text> (дата звернення: 23.04.2023).

-
17. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text> (дата звернення: 25.04.2023).
18. Проект навчального посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні» / О.А. Баранов та ін.; за ред. А.І. Семенченко. Київ, 2009. 82 с.
-

Zabolotenko D. Development and implementation of the system of electronic interaction between public administration bodies and the public

The article analyzes the current state of the use of information technologies in the system of interaction between state administration bodies and citizens of Ukraine. In particular, the author identified the main vectors and electronic resources that become a source of such interaction; an attempt was made to characterize the advantages and disadvantages of using the relevant resources. The main emphasis is placed on the coverage of modern achievements in the implementation of the project «State in a smartphone» and the main resource of the project - the government Internet portal «Diia». It was determined that «Diia» is gradually turning into a single portal for obtaining public services by individuals and legal entities registered in Ukraine.

Along with «Diia», other means of communication with the public are used: the use of e-mail, social networks, electronic profile portals, etc. The analysis of electronic portals, according to the possibilities of the services they provide, was summarized by the author of the article in the appropriate table.

It was noted that the informatization of relations between the state and citizens contributes not only to the mobility of service provision, but also leads to a reduction in the costs of maintaining material institutions and their employees. However, the presented system is only being built and has certain shortcomings, both from the incompleteness of services that can be obtained virtually, and from insufficient cyber security, as a result of which it currently needs improvement.

The conclusions emphasize that the construction of an effective system of interaction between the state and the citizen requires not only information provision, but also the training of qualified specialists, the creation of separate units that would work exclusively with electronic applications and overcoming cyber threats.

Key words: G2B model, electronic interaction, «the state in a smartphone», electronic interaction with the public, online inquiry, Internet portal «Action».

УДК 351.83:353.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.18>

В. В. Звірич

кандидат медичних наук,
докторант

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ РЕЙТИНГОВОЇ ОЦІНКИ

У статті обґрунтовано актуальність детального аналізу тенденцій зміни позицій України у міжнародних рейтингах, які характеризують особливості функціонування сфери охорони здоров'я. У процесі даного дослідження проаналізовано 2 рейтинги: рейтинг «Індекс якості життя» та рейтинг «Найбільш здорових країн світу».

Рейтинг «Індекс якості життя» враховує такі індикатори оцінки: здоров'я, де основним оціночним показником є очікувана тривалість життя; сім'я (поширеність розлучень); громадське життя; добробут; політична стабільність і безпека; клімат; гарантії зайнятості; політична свобода; гендерна рівність. Україна у рейтингу «Індекс якості життя» у 2020 р. посіла 65 місце. Україна має нестійку позицію у аналізованому рейтингу. Найвищу позицію посідала у 2016 р. – 52 місце, і відтоді щороку дещо погіршує своє становище за аналізованими показниками.

Рейтинг «Найбільш здорових країн світу» базується на таких основних показниках: середня тривалість життя, кількість курців у країні, кількість людей, що мають ознаки ожиріння, екологія середовища. У рейтингу оцінюються 169 країн світу. У рейтингу «Найбільш здорових країн світу» Україна займає аж 93 місце. Детальний аналіз окремих складових рейтингу показує, що Україна займає низькі позиції за усіма складовими рейтингу, проте найгірший стан справ з першими двома показниками: в Україні низький показник середньої тривалості життя та велика кількість курців. Найкраща ситуація з екологією, оскільки є доступ до чистої води та дотримуються санітарні норми життя.

За результатами аналізу встановлено, що слабкими сторонами вітчизняної сфери охорони здоров'я є низький показник середньої тривалості життя населення, велика кількість курців, політична нестабільність і безпека, відсутність гарантій працевлаштування, низький рівень добробуту населення у країні. Для покращення ситуації потрібно вивчати досвід країн, які займають перші позиції у рейтингах, а це Швейцарія, Данія, Фінляндія, Іспанія, Італія, Нідерланди.

Ключові слова: публічне управління, охорона здоров'я, міжнародний досвід, рейтингова оцінка, тенденції.

Постановка проблеми. Сфера охорони здоров'я в Україні перебуває у складних економічних, соціальних та організаційних умовах, що зумовлені негативними наслідками пандемії COVID-19, російсько-українською війною, обмеженістю фінансових ресурсів та децентралізаційними змінами в галузі. Водночас у ці складні часи усім інституціям у сфері охорони здоров'я важливо тримати темп, оцінювати свої сильні та слабкі сторони

і працювати активно щодо інноваційного розвитку. Тому актуальним вважаємо аналіз тенденцій розвитку досліджуваної сфери у довоєнний період в контексті оцінки за різними міжнародними рейтингами, оскільки це дає змогу визначити реальні сильні і слабкі сторони, а також резерви розвитку на перспективу використовуючи потенційні можливості зовнішнього і внутрішнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних з вивченням зарубіжного досвіду розвитку сфери охорони здоров'я присвячено науковій праці таких науковців як: Г. Муляр [1], Г. Граціотова, М. Ясіновська [2], В. Теремецький, С. Книш, В. Стратонов [3], В. Якубів, І. Боришкевич, М. Завіцкі [4], Є. Латишев [5], Б. Логвиненко [6], Г. Кузьменко [7] та деякі інші. Водночас тенденції зміни позицій України у міжнародних рейтингах, що пов'язані зі сферою охорони здоров'я вивчені не достатньо.

Мета статті полягає у детальному аналізі тенденцій зміни позицій України у міжнародних рейтингах оцінки особливостей функціонування сфери охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. У відкритому доступі існує чимало різних міжнародних рейтингів, які оцінюють різні сфери життя в різних країнах. Аналіз тенденцій змін основних параметрів оцінки рівня функціонування певної сфери у різних країнах дає можливість оцінити сильні і слабкі сторони, резерви для розвитку та можливості покращення ситуації.

З метою аналізу тенденцій зміни позицій України у міжнародних рейтингах оцінки особливостей функціонування сфери охорони здоров'я у межах даного наукового дослідження взято до уваги рейтинг «Індекс якості життя» та рейтинг «Найбільш здорових країн світу».

Рейтинг «Індекс якості життя» розроблений компанією «Economist Intelligence Unit» і базується на оцінці якості життя з врахуванням результатів аналізу в межах дев'яти секторів [8]:

- здоров'я, де основним оціночним показником є очікувана тривалість життя при народженні;
- сім'я, де основним оціночним показником є поширеність розлучень;
- громадське життя, де основними оціночними показниками є рівень відвідування богослужінь та членство у профспілках;
- добробут за матеріальною ознакою, де основним аналізованим показником є ВВП на душу населення;
- політична стабільність і безпека, який оцінюється через індекси політичної стабільності та безпеки;

- клімат, де враховується диференціація країн за ознакою теплого чи холодного клімату;

- гарантії зайнятості, де основним оціночним показником є рівень безробіття;

- політична свобода, який оцінюється за індексом політичної свободи;

- гендерна рівність, яка характеризується як співвідношення трудових доходів чоловіків та жінок [8].

Очевидно, що методологія рейтингу «Індекс якості життя» не є абсолютно об'єктивною, оскільки базується на обмеженій кількості аналізованих показників, але враховує показники рівня здоров'я нації.

Рейтинг «Індекс якості життя» за 2020 рік наведено у таблиці 1.

Таблиця 1
Місце України у рейтингу «Процвітання за найкращою системою охорони здоров'я за рівнем ефективності» у 2020 році

Місце у рейтингу	Країна	Місце у рейтингу	Країна
1	Данія	7	Ісландія
2	Швейцарія	8	Нова Зеландія
3	Фінляндія	9	Німеччина
4	Австралія	10	Естонія
5	Нідерланди	...	
6	Австрія	65	Україна

*Джерело: [9]

З даних таблиці 1 видно, що Україна у рейтингу «Індекс якості життя» у 2020 р. посіла 65 місце. Аналізуючи першу десятку країн за даним рейтингом приходимо до висновку, що перелік і порядковість країн є подібним до рейтингу «Процвітання за найкращою системою охорони здоров'я за рівнем ефективності». Водночас набір країн першої десятки за рейтингом «Індекс якості життя» є подібним до попередніх рейтингів «Індекс людського розвитку» та «Глобальний індекс безпеки здоров'я».

Аналіз тенденцій змін позиції України у рейтингу «Індекс якості життя» відображено на рис. 1.

З рис. 1 видно, що Україна має нестійку позицію у аналізованому рейтингу. Найвищу позицію посідала у 2016 р. – 52 місце, і відтоді щороку дещо погіршує своє становище за аналізованими показниками. Водночас слід зазначити, що до даного рейтингу щороку додаються нові

країни, зокрема їх кількість збільшилась з 67 у 2013 р. до 80 країн у 2020 р. Тобто внесення до списку аналізованих країн сильніших за рівнем якості життя країн зумовлює погіршення місця нашої країни у загальному рейтингу.

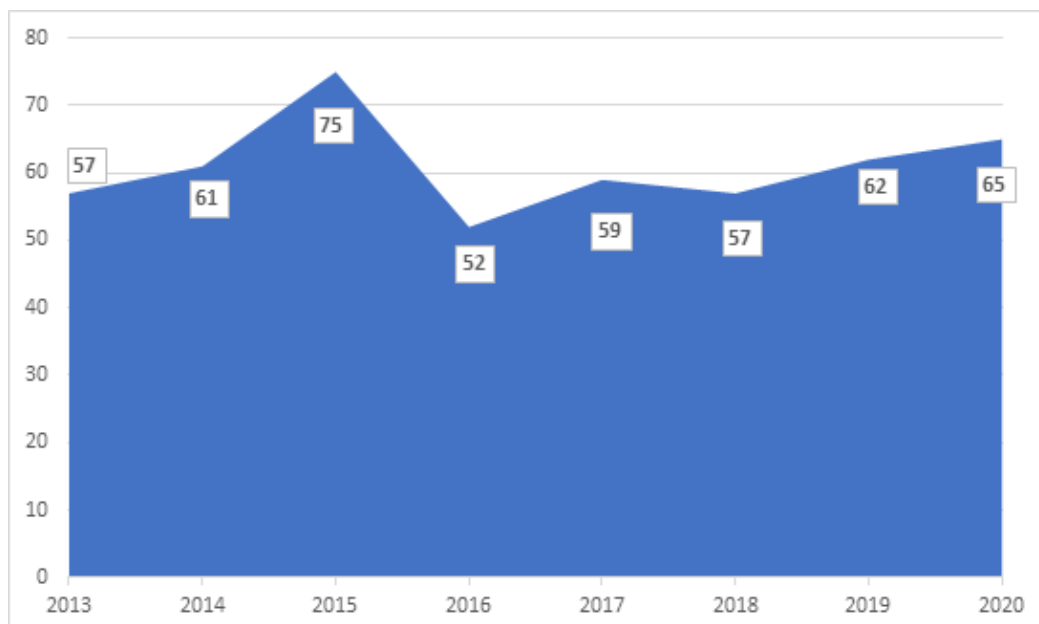


Рис. 1. Тенденції зміни позицій України у рейтингу «Індекс якості життя»

*Джерело: розраховано на основі [9]

Таким чином очевидно, що для покращення місця України у рейтингу «Індекс якості життя» важливе місце займає підвищення якості надання послуг у сфері охорони здоров'я та модернізація галузі загалом.

Іншим важливим рейтингом у процесі оцінки якості системи охорони здоров'я є рейтинг «Найбільш здорових країн світу». Даний рейтинг складається компанією Bloomberg. У процесі оцінки брались до уваги 169 країн світу. Основними оціночними критеріями були:

- середня тривалість життя;
- кількість курців у країні;
- кількість людей, що мають ознаки ожиріння;
- екологія середовища [10].

Рейтинг «Найбільш здорових країн світу» у 2020 р. наведений у табл. 1.

З даних табл. 1 видно, що Україна займає аж 93 місце. Детальний аналіз окремих складових рейтингу показує, що Україна займає низькі позиції за усіма складовими рейтингу, проте найгірший

стан справ з першими двома показниками: в Україні низький показник середньої тривалості життя та велика кількість курців. Найкраща ситуація з екологією, оскільки є доступ до чистої води та дотримуються санітарні норми життя.

На думку експертів [11] найбільша проблема для сучасної України полягає у низькій тривалості життя населення та низькому рівні вакцинації.

Таблиця 2
Місце України у рейтингу «Найбільш здорових країн світу» у 2020 році

Місце у рейтингу	Країна	Місце у рейтингу	Країна
1	Іспанія	7	Австралія
2	Італія	8	Сінгапур
3	Ісландія	9	Норвегія
4	Японія	10	Ізраїль
5	Швейцарія	
6	Швеція	93	Україна

*Джерело: [10]

Аналізуючи країни, які посідають найвищі позиції у рейтингу «Найбільш здорових країн світу» очевидно, що у ньому з'явилося багато країн, які не входили до інших рейтингів описаних вище. До таких країн відносяться: Іспанія, Італія, Японія та Ізраїль. Додатковий аналіз свідчить, що високі позиції цих країн у рейтингу забезпечуються показниками здорового харчування та здорового способу життя. Вхідження цих країн до «кращої»

десятки пояснюється також застосуванням іншої методології формування даного рейтингу.

Водночас до найвищих у рейтингу країн входять традиційно Ісландія, Швеція, Швейцарія та Норвегія, які займають провідні позиції і в інших пов'язаних з охороною здоров'я рейтингах.

Аналіз динаміки зміни позиції України у рейтингу «Найбільш здорових країн світу» відображений на рис. 2.

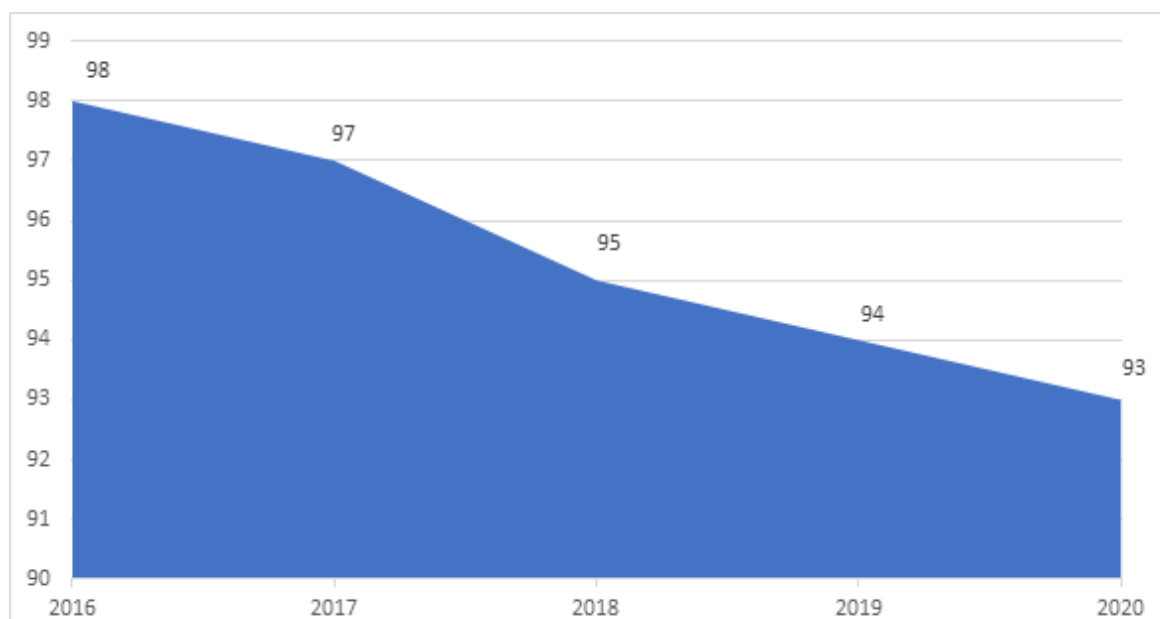


Рис. 2. Тенденції зміни позицій України у рейтингу «Найбільш здорових країн світу»

*Джерело: розраховано на основі [10, 11]

До 2016 р. рейтинг «Найбільш здорових країн світу» охоплював тільки ТОП-50 країн і Україна не входила до цього рейтингу. Починаючи з 2016 р. до рейтингової оцінки компанії Bloomberg включено 169 країн і з рис. 1 видно, що Україна займає низькі позиції, але впродовж останніх років дещо покращує свої позиції, тобто є позитивна тенденція до підвищення у рейтингу з 98 до 93 місця.

Таким чином оцінка тенденцій позиції України у рейтингу «Найбільш здорових країн світу» показує негативні моменти, одним з найбільш впливових факторів на це має низький рівень середньої тривалості життя населення.

Підсумовуючи, очевидно, що місце України у проаналізованих рейтингах є низьким. Слабкими сторонами вітчизняної сфери охорони здоров'я є низь-

кий показник середньої тривалості життя населення, велика кількість курців, політична нестабільність і безпека, відсутність гарантій працевлаштування, низький рівень добробуту населення у країні. Важливим при цьому є комплексне вивчення досвіду країн, які займають перші позиції у рейтингах, а це Швейцарія, Данія, Фінляндія, Іспанія, Італія, Нідерланди. На основі вивченого досвіду важливо адаптувати кращі механізми публічного управління, організації праці до умов впровадження в сферу охорони здоров'я України.

Список використаної літератури:

- Муляр Г. Зарубіжний досвід функціонування системи охорони здоров'я в контексті забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. *Вісник АПСВТ*, 2020, № 1–2. С. 43–52.

2. Граціотова Г. О., Ясіновська М. О. Управління персоналом та підвищення кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я України в умовах Європейської інтеграції. *Економіка: реалії часу*. Науковий журнал. 2020. №6(52). С.25–34. URL: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No6/25.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.06.2020.3. DOI: 10.5281/zenodo.4564470
3. Teremetskyi V. I., Knysh S. V., Stratonov V. M. et al. Organizational and Legal Determinants of Implementing International Experience in the Health Care Sector of Ukraine. *Wiadomości Lekarskie*. 2019, T. 72. № 4. P. 711–715.
4. Boryshkevych I., Yakubiv V., Zawicki M. Methods for Evaluation of the Effectiveness Level of the Territorial Community's Development Strategy. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2022. Vol. 9. № 3. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/jpnu/article/view/6328>.
5. Латишев Є. Є. Управління кадровими ресурсами вітчизняної галузі охорони здоров'я на шляху до європейської інтеграції. *Одеський медичний журнал*. 2005. № 1 (87). С. 109–115.
6. Логвиненко Б. О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика : монографія. К. : «МП Леся», 2017. 344 с.
7. Кузьменко Г. О. Зарубіжний досвід публічного управління у сфері охорони здоров'я. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. Том 33 (72). № 3. 2022. С. 113–119.
8. Economist Intelligence Unit [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.eiu.com/Default.aspx>; <http://www.economist.com/med>
9. Індекс якості життя: як змінювалося місце України в рейтингу (інфографіка). URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/496949/indeks-yakosti-zhyttya-yak-zminyuvalosya-mistse-ukrayiny-v-rejtyngu-infografika>
10. У «рейтингу здоров'я» від Bloomberg Україна обігнала Росію. URL: <https://mind.ua/news/20194178-u-rejtingu-zdorovya-vid-bloomberg-ukrayina-obignala-rosiyu>
11. Тривалість життя. Bloomberg склав рейтинг країн за рівнем здоров'я населення. URL: <https://nv.ua/ukr/world/countries/trivalist-zhittya-bloomberg-sklav-reyting-krajiv-za-rivnem-zdorov-ya-naselennya-50008050.html>

Zvirych V. Trends in the development of healthcare in Ukraine in the context of international rating assessment

The article substantiates the relevance of a detailed analysis of the trends of changes in Ukraine's positions in international rankings, which characterize the peculiarities of the functioning of the health care sector. In the course of this study, 2 ratings were analyzed: the «Quality of Life Index» rating and the «World's Healthiest Countries» rating.

The «Quality of Life Index» rating takes into account the following assessment indicators: health, where the main assessment indicator is life expectancy; family (prevalence of divorce); public life; welfare; political stability and security; climate; employment guarantees; political freedom; gender equality. Ukraine ranked 65th in the «Quality of Life Index» rating in 2020. Ukraine has an unstable position in the analyzed rating. It took the highest position in 2016 – 52nd place, and since then it has slightly worsened its position according to the analyzed indicators.

The ranking of the «healthiest countries in the world» is based on the following main indicators: average life expectancy, the number of smokers in the country, the number of people with signs of obesity, environmental ecology. 169 countries of the world are evaluated in the rating. Ukraine ranks 93rd in the «World's Healthiest Countries» rating. A detailed analysis of individual components of the rating shows that Ukraine occupies a low position in all components of the rating, but the worst state of affairs is with the first two indicators: Ukraine has a low average life expectancy and a large number of smokers. The best situation with ecology, because there is access to clean water and sanitary standards of life are observed.

According to the results of the analysis, it was established that the weak points of the domestic sphere of health care are a low average life expectancy of the population, a large number of smokers, political instability and security, lack of employment guarantees, and a low level of well-being of the population in the country. To improve the situation, it is necessary to study the experience of the countries that occupy the first positions in the ratings, namely Switzerland, Denmark, Finland, Spain, Italy, and the Netherlands.

Key words: public administration, health care, international experience, rating assessment, trends.

УДК 328.184:354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.19>**С. О. Кравченко**

доктор наук з державного управління, професор,
головний консультант відділу правової та антикорупційної політики
Національного інституту стратегічних досліджень

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЛОБІЗМУ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена виділенню основних проблем та відповідних напрямів розвитку лобізму як складової системи запобігання корупції в Україні на сучасному етапі. Визначено, що лобізм посідає чільне місце у системі сучасних суспільних відносин в Україні, але переважно існує в форматі так званого «квазілобізму», що тісно пов'язаний з корупцією. З цього погляду до основних проблем розвитку лобізму в Україні на сучасному етапі віднесено: його переважну непрозорість та неконтрольованість державою і суспільством; неструктурованість суб'єктів цієї діяльності; досить часте поєднання в одній особі лобіста і парламентарія або посадової особи виконавчої влади; обмежені можливості великих суспільних прошарків та груп захищати власні інтереси через лобістські механізми; домінування негативного сприйняття лобізму в громадській думці.

Показано, що зазначені проблеми зумовлені відсутністю легалізації лобізму в Україні як правового інституту та цілісної нормативно-правової бази його функціонування. Це зумовлює потребу прийняття спеціального закону, що має законодавчо закріпити даний інститут, дати чітке тлумачення відповідного явища та врегулювати лобістську діяльність з достатнім ступенем деталізації. Обґрунтовано, що законопроект «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» цілком може стати основою правової інституціоналізації лобізму, але потребує доопрацювання в низці аспектів. Крім спеціального закону, запропоновано низку напрямів становлення правового інституту лобізму в Україні, а саме:

- внесення змін до нормативно-правових актів щодо визначення і регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади;
- визначення правового становища лобістів як платників податків, видів відповідних податків і зборів, відповідальності за порушення податкового законодавства тощо;
- чітке визначення диференційованої кримінальної та адміністративної відповідальності лобістів за незаконні дії;
- прийняття корпоративних етичних правил поведінки лобістів у вигляді спеціального Етичного кодексу, що доцільно синхронізувати із законодавчим затвердженням кодексів етичної поведінки народних депутатів та членів уряду, а також оновленого етичного кодексу публічних службовців;
- проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької діяльності, спрямованої на формування сприйняття лобізму як ефективної форми взаємодії суспільства та влади;
- кадрове забезпечення функціонування інституту лобізму, в тому числі запровадження спеціальних освітньо-професійних програм на рівні магістра.

Ключові слова: лобізм, корупція, запобігання корупції, законодавство про лобізм, прозорість лобізму, етика лобістської діяльності, відповідальність лобіста, контроль лобістської діяльності.

Постановка проблеми. На даний час корупція в Україні належить до основних внутрішніх загроз національній безпеці, значною мірою гальмуючи розвиток дер-

жави та провокуючи руйнівні процеси у ній. Зокрема, відповідно до Стратегії національної безпеки України 2020 р., корупцію віднесено до значних перешкод

виведенню української економіки з депресивного стану, її сталому і динамічному зростанню, чинників підвищення її уразливості до загроз [13]. При цьому, як показує світовий досвід, головною складовою успішної антикорупційної політики є запобігання корупції, тобто усунення її умов та причин, що є значно важливішим за боротьбу з її проявами. Зокрема, першим з основоположних двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією Ради Європи 1997 р. є здійснення ефективних заходів для запобігання корупції [17].

Одним із загальних принципів антикорупційної діяльності є системність, що означає реалізацію антикорупційних заходів за усіма необхідними напрямками у логічному взаємозв'язку та визначеній послідовності відповідно до офіційно затвердженої антикорупційної стратегії [2, с. 42]. Важливою складовою системи запобігання корупції виступає лобізм, оскільки належне функціонування цього інституту дозволяє реалізувати фундаментальні антикорупційні принципи прозорості діяльності органів публічної влади та широкої участі громадськості в прийнятті рішень цих органів. Натомість в Україні, як зазначається в Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки, на сьогодні відсутнє законодавче регулювання лобістської діяльності, яке дало б змогу запобігати поширенню корупційних практик у процесі взаємодії представників різних груп інтересів з представниками органів влади, забезпечити гласність і відкритість ухвалення державних рішень [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, характерні риси, теоретичні засади та практичні механізми лобізму викладали у своїх працях Д. Базілевич, М. Баришевська, О. Войнич, М. Газізов, Н. Гнатенко, В. Головка, В. Гоцуляк, Н. Гричина, О. Гросфельд, А. Денисюк, О. Дягілев, О. Карпенко, В. Кривошеїн, Р. Мацкевич, В. Нестерович, О. Одінцова, В. Федоренко, Д. Чернохатній та ін. Міжнародні стандарти й усталені практики лобістської діяльності в зарубіжних країнах містяться в нормативних документах та публікаціях Ради Європи, Організації економічного співробітництва та роз-

витку, GRECO, Transparency International та інших відомих міжнародних організацій. Разом з тим, існує потреба комплексного осмислення перспектив розвитку лобізму в умовах сучасної України відповідно до завдань антикорупційної політики.

Мета статті – виділення основних проблем та відповідних напрямів розвитку лобізму як складової системи запобігання корупції в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. В Україні протягом всього періоду незалежності науковці та практики докладали досить багато зусиль у напрямі пошуку оптимальної моделі лобізму та її законодавчого закріплення. Досить багато нормативно-правових актів містить норми, що створюють підґрунтя для лобістської діяльності та опосередковано регламентують різні її аспекти. При цьому лобізм посідає чільне місце у системі сучасних суспільних відносин в Україні. Його специфіка, на думку дослідників, полягає в переважному існуванні в форматі так званого «квазілобізму» – лобістської діяльності у прихованих неправових та здебільшого нецивілізованих формах [4, с. 11; 9, с. 566].

В.Несторович доводить, що в Україні головними суб'єктами споживання лобістських послуг виступають фінансово-промислові групи, які потребують дієвих способів вираження власних інтересів на правотворчому рівні. Тому великий бізнес постійно та активно шукає «точки доступу», за допомогою яких він має змогу впливати на прийняття рішень органів публічної влади. У таких умовах брак легітимних механізмів лобізму породжує корупцію, оскільки остання в бізнесовому середовищі в багатьох випадках вважається найбільш ефективним способом просування справ [9, с. 570]. Незважаючи на декларування рішучої протидії корупції, прийняття досить розгалуженого антикорупційного законодавства та створення спеціалізованих органів по боротьбі з цим явищем, корупція в Україні залишається на високому рівні. Так, за 2022 р. Індекс сприйняття корупції нашої держави склав 33 бали, що зумовило 116 місце серед 180 країн поряд із Алжиром, Анголою, Замбією, Монголією, Сальвадором та Філіппінами [7].

Доцільно виділити низку проблем лобізму в Україні, що зумовлюють його тісний зв'язок із корупцією. Зокрема, у вітчизняних реаліях лобізм нерідко зводиться до потужного інформаційного та психологічного тиску на представників органів публічної влади, спрямованого на отримання різноманітних пільг, дотацій, субсидій, дозволів на приватизацію підприємств за спеціальними схемами, державних інвестицій і пільгових кредитів тощо [4, с. 11; 5, с. 11]. Отже, проблемою є те, що лобізм в Україні є переважно непрозорим та неконтрольованим державою і суспільством, що загалом є деструктивним для суспільних відносин. Такий стан породжує розподіл і перерозподіл економічних ресурсів, власності й сфер впливу на користь вузьких груп інтересів та, відповідно, на шкоду більшості громадян.

Відсутність юридичного оформлення лобізму зумовлює також проблему неструктурованості суб'єктів цієї діяльності. В Україні немає організацій, аналогічних західним, для яких лобістська діяльність є офіційно оголошеною, зареєстрованою, відкритою, оплачуваною метою. Це призводить до надзвичайної латентності процесів лобіювання, коли відкритими для суспільства є лише владне рішення та суб'єкт його прийняття, а все інше залишається прихованим, зокрема, замовник лобістських послуг, інші учасники процесу, їх матеріальна винагорода та ін. Одним з аспектів прихованого лобізму є також неконтрольований вплив іноземного лобі на прийняття державних рішень, зокрема, представників іноземних держав, міжнародних організацій тощо [1, с. 104; 4, с. 12; 9, с. 566].

Як показує О.Гросфельд, внаслідок неможливості формування офіційних лобістських структур в Україні діє дволанкова модель лобізму (групи інтересів – центри прийняття рішень), на відміну від класичної триланкової моделі (групи інтересів – професійні лобісти – центри прийняття рішень), що діє, наприклад, у США та країнах ЄС [5, с. 11]. Отже, виникає проблема досить частого поєднання в одній особі лобіста і парламентарія або посадової особи виконавчої влади. Згідно

з аналізом науковців, в Україні великі бізнес-групи прагнуть особисто лобіювати власні інтереси шляхом просування своїх представників до парламенту, виконавчих структур та місцевих рад, що веде до зрощення бізнесу і влади. Тому поширення набуло явище так званого «внутрішнього» лобізму, тобто практичного злиття його суб'єкта і об'єкта, коли просуванням певних інтересів у органах публічної влади займаються їх посадові особи [4, с. 11; 14, с. 204]. У цьому зв'язку фахівці відзначають втрату Верховною Радою України і місцевими радами значною мірою функцій загальносуспільного представництва та посилення процесу їх перетворення на своєрідні майданчики для реалізації корпоративних економічних інтересів на користь вузького кола осіб [8, с. 14; 9, с. 566, 571].

Монопольний характер впливу невеликого кола груп інтересів на прийняття рішень органів публічної влади в Україні робить гострою проблему обмежених можливостей великих суспільних прошарків та груп захищати власні інтереси через лобістські механізми. Вітчизняна практика лобізму перешкоджає реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами. Наслідком цього є соціальна несправедливість, подальша олігархізація держави та посилення відчуження між суспільством і владою, зростання соціальної напруженості в суспільстві і зниження соціальної відповідальності бізнесу [5, с. 11; 8, с. 14; 14, с. 204]. Те, що держава починає переважно представляти вузькогрупові інтереси певних груп та об'єднань, провокує деструктивні процеси у критично важливих сферах українського суспільства та становить загрозу національній безпеці [9, с. 574–575].

Переважно суспільно деструктивний характер вітчизняної лобістської практики зумовлює проблему домінування негативного сприйняття лобізму в громадській думці, що є вагомим чинником зниження суспільної довіри до представників влади. Таке ставлення до лобізму в Україні є не випадковим та зумовлюється його олігархічним характером, через що він є абсолютною протилежністю усталеній

практиці лобізму в розвинутих країнах світу. В суспільній думці лобізм здебільшого асоціюється з протекціонізмом, прихованими впливами, часто протиправною та аморальною практикою «просування» у парламенті законів в інтересах певних осіб чи угруповань. Нерідко лобізм в Україні ототожнюють із корупцією [1, с. 101–102; 5, с. 14; 14, с. 203].

На думку багатьох дослідників, усі описані вітчизняні проблеми розвитку лобізму як явища, притаманного цивілізованій державі, зумовлені відсутністю його легалізації як правового інституту та цілісної нормативно-правової бази його функціонування. Хоча в Україні існує конституційно-правове підґрунтя для здійснення лобістської діяльності, вона, існуючи де-факто, залишається відокремленою від законодавства [4, с. 11; 14, с. 203]. Тому поняття лобізму та його суб'єктів є законодавчо не визначеними, не встановлено єдиного порядку його здійснення, нормативно-правові акти не містять механізмів забезпечення впливу лобістів на прийняття рішень органів публічної влади, контролю лобістської діяльності тощо [6, с. 14].

Виходячи з цього, науковці досить одноставно рекомендують здійснити правову інституціоналізацію лобізму в Україні шляхом прийняття спеціального закону, що має законодавчо закріпити даний інститут, дати чітке тлумачення відповідного явища та врегулювати лобістську діяльність з достатнім ступенем деталізації. Ми приєднуємося до цієї рекомендації та поділяємо аргументи дослідників, які вважають, що наявність даного закону є необхідною умовою детінізації лобізму, переведення його у цивілізовану площину та перетворення на дієвий інститут представництва суспільних інтересів, забезпечення належного державного й громадського контролю лобістської діяльності, а також вагомим чинником зниження рівня корупції, забезпечення рівноваги інтересів між різними суспільними групами та прошарками тощо [4, с. 12–13; 5, с. 11; 8, с. 14, 16; 15, с. 212].

Зазначимо, що наразі у Верховній Раді України опрацьовується законопроект «Про державну реєстрацію суб'єктів

лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» від 11 лютого 2020 р. № 3059 (далі – законопроект), що, попри певні недоліки, цілком може стати основою правової інституціоналізації лобізму [11]. Законопроект унормовує ключові аспекти функціонування інституту лобізму, проте, на наш погляд, потребує доопрацювання в низці аспектів.

Зокрема, в аспекті унормування переліку, організаційних форм і статусу суб'єктів лобізму законопроект пропонує підхід, за якого відповідним суб'єктом може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка є виконавцем договору про надання послуг з лобіювання. Поряд з цим, законопроект виділяє замовника лобістських послуг (клієнта). Тим самим відбувається принципове відмежування професійної діяльності лобістів від діяльності громадян і їх об'єднань щодо реалізації своїх інтересів через участь у формуванні публічної політики. Для забезпечення чіткості такого відмежування у законопроекті визначено види діяльності, які не є лобістським впливом, проте їх перелік потребує уточнення та доповнення з урахуванням зарубіжного досвіду.

З огляду на поширену вітчизняну практику так званого «внутрішнього» лобізму, позитивом законопроекту є положення, що передбачають неможливість лобістської діяльності діючими народними депутатами України, депутатами місцевих рад, державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, працівниками інших державних органів, а також регулювання процедури «обертювих дверей» шляхом встановлення дворічної заборони лобіювання для колишніх посадовців. Разом з тим, дуже сумнівною видається передбачена законопроектом загальна норма про неможливість бути суб'єктом лобіювання (здійснювати лобістську діяльність) усім особам, визначеним у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [11].

Умовою запровадження цивілізованого лобізму є належна реєстрація професійних лобістів і їх об'єднань. З цього приводу законопроект передбачає покладення функцій такої реєстрації на Міністерство юстиції України та створення Електрон-

ного реєстру суб'єктів лобювання, що має містити детальні дані про лобістів та їх замовників, бути загальнодоступним для ознайомлення. Останнє має ключове значення для забезпечення прозорості лобізму. Щоправда, більш логічно видається рекомендація, щоб реєстрацію здійснювало Національне агентство з питань запобігання корупції [3, с. 437]. Аргументами на користь такого підходу є те, що відповідний реєстр має містити інформацію про вчинення суб'єктами лобізму корупційних правопорушень, а до функцій Національного агентства належить виявлення порушень колишніми посадовцями обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Законопроект залишає також неврегульованим питання оплати послуг державної реєстрації суб'єктів лобізму.

Важливим аспектом, якому доречно приділити спеціальну увагу в законі про лобізм, є легалізація діяльності іноземних лобістів, оскільки це забезпечує прозорість і суспільний контроль щодо їх впливу та приносить до державного бюджету доволі відчутні кошти. За приклад можна взяти досвід США, зокрема, Федеральний Закон «Про реєстрацію зарубіжних агентів» (Foreign Agents Registration Act) [16].

Ще одним ключовим аспектом законодавчого регулювання лобізму є дієвий державний контроль за діяльністю його суб'єктів. З цього приводу в законопроекті передбачається їх квартальне та піврічне звітування про лобістську діяльність, фінансова звітність, а також контроль з боку Міністерства юстиції України у формі щорічних перевірок та спеціальних перевірок своєчасності й достовірності подання інформації до Електронного реєстру суб'єктів лобювання [11]. Натомість, більш доцільним видається поширений у зарубіжній практиці підхід, згідно з яким контроль лобістської діяльності здійснює спеціалізована державна інституція з відповідних питань (комісія, уповноважений тощо). В Україні можна запропонувати покласти відповідні функції на Національне агентство з питань запобігання корупції, враховуючи тісний зв'язок практики лобізму та корупції в нашій державі.

Важливим питанням є також наявність механізмів громадського контролю лобістської діяльності. Законопроект передбачає доступ до інформації про лобістів та їх замовників через Електронний реєстр суб'єктів лобювання, а також можливість для будь-якої особи повідомити державного реєстратора про виявлення порушень суб'єктом лобювання вимог щодо подання інформації у цей реєстр, і таке повідомлення має підлягати обов'язковій перевірці [11]. До цих механізмів, на наш погляд, доцільно додати норму про неможливість віднесення будь-яких даних про лобістську діяльність до інформації з обмеженим доступом, а також право громадян та громадських об'єднань запитувати та одержувати від органів публічної влади інформацію щодо діяльності суб'єктів лобізму.

Поряд з прийняттям спеціального закону, становлення правового інституту лобізму потребує здійснення цілісного комплексу заходів за низкою напрямів. Зокрема, базуючись на висновках науковців [1, с. 105; 6, с. 12], можна рекомендувати внести зміни до нормативно-правових актів щодо визначення і регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади, а саме:

- до Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Регламенту Кабінету Міністрів України та Типового регламенту місцевої державної адміністрації в частині унормування процедурних аспектів лобістської діяльності у відповідних органах публічної влади;

- до законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою регламентації участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у лобістських процедурах.

Спеціальної уваги потребують питання оподаткування діяльності лобістів, оскільки її легітимність значною мірою визначається законністю джерел її фінан-

сування. У законопроекті з цього приводу передбачається здійснення фінансових операцій, пов'язаних з лобізмом, виключно в безготівковій формі та з обов'язковим їх оприлюдненням у Електронному реєстрі суб'єктів декларування [11]. до цього необхідно додати зміни до Податкового кодексу України, у якому, як вказує О. Одінцова, мають бути визначені правове становище лобістів як платників податків, види податків і зборів, порядок податкового контролю відповідної діяльності, відповідальність за порушення податкового законодавства тощо [10, с. 14].

Необхідним аспектом регулювання лобізму є чітке визначення відповідальності лобістів за незаконні дії. Зокрема, законопроект містить положення про кримінальну відповідальність суб'єктів лобізму, які не дотримуються будь-яких його положень, а також про необхідність розробки спеціального закону про таку відповідальність [11]. Разом з тим, більш логічною видається позиція фахівців, які ведуть мову про диференціювання відповідальності лобістів за різні порушення на кримінальну та адміністративну, що має відобразитися шляхом, відповідно, внесення змін до Кримінального кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення [1, с. 106].

Багатомірність феномену лобізму не дозволяє охопити нормативно-правовим регулюванням усю сукупність лобістських відносин. У цьому зв'язку важливе значення має прийняття корпоративних етичних правил поведінки лобістів, що здебільшого оформлюються у вигляді спеціальних кодексів та не мають юридичної сили. Наприклад, у дисертації О. Одінцової розроблено проект Етичного кодексу поведінки лобіста, що встановлює систему добровільного самообмеження учасників лобістської діяльності на користь суспільства. Основну мету такого кодексу дослідниця вбачає у тому, щоб поставити діяльність лобістів у рамки основних моральних критеріїв і принципів громадського життя [10, с. 13]. Прийняття етичного кодексу для лобістів доцільно синхронізувати із законодавчим затвердженням кодексів етичної поведінки народних депутатів та

членів уряду, а також оновленого етичного кодексу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, включивши до цих кодексів правила взаємодії представників органів публічної влади з лобістами.

Запровадження інституту лобізму потребує проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької діяльності, що має спрямовуватися на подолання усталених суспільних стереотипів розуміння лобізму як корупційної технології та формування його сприйняття як ефективної форми взаємодії суспільства та влади. Узагальнення пропозицій дослідників [1, с. 104–105; 14, с. 205; 15, с. 212] дозволяє виділити широке коло інструментів здійснення такої інформаційної кампанії, що включають:

- проведення комунікативних заходів наукового та практичного спрямування за участю представників органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, науково-експертної спільноти;

- залучення засобів масової інформації у формі тематичних публікацій, ток-шоу на телебаченні, інтерв'ю з державними та громадськими діячами, науковцями, експертами та ін.;

- висвітлення теорії і практики лобізму в науковій літературі;

- поширення інформаційних матеріалів, проведення презентацій, семінарів, тренінгів для представників органів публічної влади та громадських об'єднань тощо.

У довгостроковій перспективі необхідним є кадрове забезпечення функціонування інституту лобізму. В цьому зв'язку слушною є пропозиція доповнити Класифікатор професій ДК 003:2010 професією «лобіст» [9, с. 658]. З метою формування прошарку професійних лобістів доцільно запровадити для осіб, які бажають стати такими фахівцями, освітньо-професійні програми з питань лобізму на другому рівні вищої освіти (кваліфікація «магістр»), наприклад, у межах спеціальностей 081 Право або 052 Політологія, а також програми підвищення кваліфікації для лобістів, які прагнуть удосконалити свої вміння та навички. Крім того, варто

запровадити професійне навчання і підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади щодо їх поведінки у стосунках з лобістами, що має базуватися на вимогах чинного законодавства та етичних стандартах, у межах спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

Висновки і пропозиції. Лобізм посідає чільне місце у системі сучасних суспільних відносин в Україні, але переважно існує в форматі так званого «квазі-лобізму», що тісно пов'язаний з корупцією. З цього погляду до основних проблем розвитку лобізму в Україні на сучасному етапі доцільно віднести: його переважну непрозорість та неконтрольованість державою і суспільством; неструктурованість суб'єктів цієї діяльності; досить часте поєднання в одній особі лобіста і парламентарія або посадової особи виконавчої влади; обмежені можливості великих суспільних прошарків та груп захищати власні інтереси через лобістські механізми; домінування негативного сприйняття лобізму в громадській думці.

Зазначені проблеми зумовлені відсутністю легалізації лобізму в Україні як правового інституту та цілісної нормативно-правової бази його функціонування. Це зумовлює потребу прийняття спеціального закону, що має законодавчо закріпити даний інститут, дати чітке тлумачення відповідного явища та врегулювати лобістську діяльність з достатнім ступенем деталізації. Наразі в парламенті опрацьовується відповідний законопроект, що цілком може стати основою правової інституціоналізації лобізму, але, на наш погляд, потребує доопрацювання в низці аспектів.

Крім спеціального закону, становлення правового інституту лобізму потребує здійснення цілісного комплексу заходів за низкою напрямів, що передбачають:

- внесення змін до нормативно-правових актів щодо визначення і регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади;
- визначення правового становища лобістів як платників податків, видів відповідних податків і зборів, відповідальності за порушення податкового законодавства тощо;

- чітке визначення диференційованої кримінальної та адміністративної відповідальності лобістів за незаконні дії;

- прийняття корпоративних етичних правил поведінки лобістів у вигляді спеціального Етичного кодексу, що доцільно синхронізувати із законодавчим затвердженням кодексів етичної поведінки народних депутатів та членів уряду, а також оновленого етичного кодексу публічних службовців;

- проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької діяльності, спрямованої на формування сприйняття лобізму як ефективної форми взаємодії суспільства та влади;

- кадрове забезпечення функціонування інституту лобізму, в тому числі запровадження спеціальних освітньо-професійних програм на рівні магістра.

За кожним виділеним напрямом потрібні практичні механізми реалізації, завдання розробки яких визначають перспективи подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку : наук.-інформ. вид. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с.
2. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Кравченко В. В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навч. посібник. Київ : Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
3. Гнатенко Н. Г. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність. *Гілея (науковий вісник)*. 2016. Вип. 115. С. 434–438.
4. Гричина Н. А. Лобізм як інститут сучасної демократії : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02. Київ, 2009. 19 с.
5. Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02. Сімферополь, 2009. 16 с.
6. Дягілев О.В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків, 2010. 20 с.
7. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/> (дата звернення: 3.05.2023).

8. Мацкевич Р. М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02. Одеса, 2008. 17 с.
9. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.
10. Одінцева О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.
11. Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні : проект Закону України від 11 лютого 2020 р. № 3059 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68128&pf35401=545261> (дата звернення: 3.05.2023).
12. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення: 5.05.2023).
13. 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. Урядовий кур'єр. 2020. 16 вересня.
14. Трофименко А. В. Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. 2014. Вип. 11. С. 203–212.
15. Федоренко В.Л. Запровадження інституту лобіювання в Україні: законотворчі та державно-управлінські аспекти. *Вісник НАДУ*. 2010. № 1. С. 205–213.
16. Foreign Agents Registration Act. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara> (дата звернення: 10.05.2023).
17. On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption: Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 6 November 1997 № (97) 24. URL: http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka/CoE_20_principles_on_fighting_corruption.doc (дата звернення: 10.05.2023).

Kravchenko S. Prospects for development of lobbyism as a part of corruption prevention system in Ukraine

The article is devoted to identifying main problems and appropriate directions for development of lobbyism as a part of corruption prevention system in Ukraine at the present stage. It is determined that lobbyism takes an important place in the system of social relations in Ukraine but it exists mainly as so-called "quasi lobbyism" related to corruption closely. From this point of view, the main problems for development of lobbyism in Ukraine at the present stage are generalized as follows: its preferred non-transparency and non-controllability by state and society; non-structured subjects of this activity; combination of lobbyist and member of parliament or executive official in the same person often enough; limited opportunities for large social strata and groups to defend own interests through lobbying mechanisms; domination of negative perception of lobbyism in public opinion.

As shown mentioned problems are conditioned by absence of lobbyism legalization as a juridical institute and integrated normative-legal base for its functioning in Ukraine. Therefore, the special law must be adopted, and it have to introduce this institute legally, to interpret appropriate matters clearly, to regulate lobbying activity in enough detail. It is substantiated that bill "On state registration of lobbying subjects and exercise of lobbying in Ukraine" could be the base of legal institutionalization of lobbyism quite but it needs to be modified in a number of aspects. Besides the special law, the set of directions for formation of the juridical institute of lobbyism in Ukraine is proposed, namely:

- *modifying normative-legal acts concerning determination and regulation of schemes and procedures of lobbying activity in public authorities;*
- *determination of the legal status of lobbyists as taxpayers, kinds of appropriate taxes and charges, liability for tax offences etc;*
- *clear determination of differentiated criminal and administrative liability for illegal actions;*
- *adoption of corporate ethical rules of conduct for lobbyists in the form of special Code of Ethics, and its synchronization with adoption of laws on codes of ethical conduct for*

people's deputies and members of government, and also updated ethical code for public servants;

- realization of large-scale information-educational campaign aimed at formation of lobbying perception as efficient form of interaction between society and public authorities;
- personnel providing for lobbying institute, including implementation of special education-professional programs on master's level.

Key words: *lobbyism, corruption, corruption prevention, lobbying legislation, lobbyism transparency, ethic of lobbying activity, lobbyist liability, control for lobbying activity.*

УДК 351/354.073.526:[340.111.5:005:334]:334.723
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.20>

С. В. Мирославський

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

О. В. Касяненко

аспірант кафедри права та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

ЮРИДИЧНІ РИЗИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ АУДИТОРСЬКОЇ ФІРМИ

Стаття присвячена проблематиці державного управління якістю аудиторських послуг через запровадження системи управління якістю для суб'єктів аудиторської діяльності. Це нова концепція, яка побудована на визначенні ризиків, які впливають на якість аудиторських послуг, їх оцінці та визначенні відповідних дій для зниження таких ризиків. Якість аудиторських послуг є досить актуальним питанням для України, оскільки це шлях до залучення інвесторів, що будують свої оцінки та прогнози на основі інформації, розкритої у фінансовій звітності. В світлі післявоєнної відбудови економіки України, поновлення економічних активностей, питання державного адміністрування та управління якістю аудиторських послуг набуває все більшої актуальності у зв'язку із зростаючими оцінками шкоди, яка завдається військовою агресією економіці країни в цілому. Проте, як і будь-який вид діяльності, аудиторська діяльність піддається впливу ризиків і основним об'єктом впливу ризиків, який знаходиться під прискіпливою увагою державних органів, є якість аудиторських послуг. Управління якістю на рівні держави здійснюється шляхом впровадження нормативно-правових вимог до діяльності суб'єктів аудиторської діяльності та аудиторів, освіти та підвищення кваліфікації аудиторів, їх допуску до професії, дотримання етичних вимог та професійних стандартів. Всі ці елементи управління створюють юридичні ризики для діяльності суб'єктів аудиторської діяльності, які повинні враховуватись при побудові системи управління якістю. У статті досліджено юридичні ризики суб'єкта аудиторської діяльності, які пов'язані із державним адмініструванням якості аудиторських послуг. Визначений алгоритм побудови процесу управління якістю на рівні суб'єкта аудиторської діяльності та цілі якості. Також досліджено підкатегорії концентрації юридичних ризиків дотримання Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» як на рівні суб'єкта аудиторської діяльності, так і на рівні завдань, які ним виконуються. Визначено, що залучення інтелектуального потенціалу суб'єкта аудиторської діяльності, правильна ідентифікація ризиків, їх оцінка та розробка дій у відповідь на такі ризики є важливими факторами для забезпечення якості аудиторської діяльності в умовах державного управління та адміністрування.

Ключові слова: юридичні ризики, система управління якістю, держава, аудиторські послуги, публічне управління.

Постановка проблеми. З 1 жовтня 2018 року держава розпочала регулювання аудиторської діяльності шляхом посилення впливу державних інституцій на аудиторську діяльність. Саме з цього часу відбувся перехід аудиторської про-

фесії від саморегульованої до контролюваної державою в особі Міністерства фінансів України. Державна політика в аудиторській діяльності розпочала свій курс на регулювання якості аудиторських послуг, зокрема, було створено Державну

установу «Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю» (далі ОСНАД), метою діяльності якої є суспільний нагляд за аудиторською діяльністю та одним із завдань є контроль якості аудиторських послуг суб'єктів аудиторської діяльності, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності або які повідомили про намір здійснювати обов'язковий аудит фінансової звітності.

З грудня 2022 року в Україні та інших країнах, де впроваджено Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг відбувся перехід аудиторських компаній від побудови системи контролю якості аудиторських послуг до управління якістю. Фактично цей процес передбачає переміщення фокусу стандартів від аудиторського завдання до аудиторської фірми як бізнесу та управління процесами від яких залежить якість аудиторських послуг.

Слід зазначити, що запровадження нового підходу в Україні відбулося формальним опублікуванням на 24 листопада 2022 року на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України офіційного перекладу та розміщення 14 грудня 2022 року на офіційному веб-сайті ОСНАД інформаційного повідомлення застосування в Україні нових і переглянутих міжнародних стандартів аудиту. При цьому допоміжні та пояснювальні матеріали, що супроводжують розуміння нових стандартів та допомагають їх впровадити, не були перекладені.

Перехід від системи контролю якості до системи управління якістю передбачає зміну концепції якості аудиторських послуг, в основу якої покладено управління ризиками. В цьому процесі значну роль має відігравати держава, шляхом провадження політики таким чином, щоб допомогти аудиторській спільності адаптуватися до нових реалій провадження діяльності та консолідації спільних зусиль для досягнення мети державної політики - забезпечення високого рівня впевненості власників, інвесторів та інших користувачів у інформації розкритій у фінансовій звітності як надійної бази прийняття ефективних рішень.

Тема юридичних ризиків через призму державного адміністрування управління якістю аудиторської фірми є досить актуальною у сучасному світі. Це пов'язано з тим, що в умовах розвитку глобальної економіки та зростання конкуренції на ринку аудиторських послуг, питання якості та відповідальності аудиторських фірм стають особливо важливими.

Державні органи впливають на функціонування аудиторських фірм через регулювання та контроль за дотриманням вимог законодавства щодо аудиторської діяльності. Це може мати як позитивний, так і негативний вплив на якість аудиторських послуг.

Одним з можливих ризиків є можливість звинувачення аудиторської фірми у порушенні законодавства та не виконанні своїх професійних обов'язків, що може призвести до санкцій та позовів від клієнтів. Також, державні органи можуть застосовувати різні форми контролю та регулювання, що може вимагати додаткових зусиль та ресурсів від аудиторської фірми.

Таким чином, дослідження юридичних ризиків через призму державного адміністрування управління якістю аудиторської фірми є важливим для розуміння проблем та можливостей управління ризиками в аудиторській сфері. Дослідження може допомогти аудиторським фірмам підвищити якість своїх послуг та знизити ризики негативного впливу державного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Якість в аудиті та всі процеси, які її забезпечують постійно перебувають під увагою вітчизняних та закордонних науковців та практиків-аудиторів. Так, Соллі Сегооа, керівник управління ризиками SAI South Africa, зазначає, що застосування нових стандартів з менеджменту якості дозволило зосередитися на основних сферах, де не були знижені ризики до прийняттого низького рівня. Стандарти менеджменту якості дозволили набути досвіду та отримати вигоди від первісного запровадження Міжнародного стандарту ISQM 1 «Управління якістю в аудиторській фірмі, що проводить аудит, огляд фінансової звітності, інші завдання з надання впевненості, супутні послуги».

Постійний моніторинг та виправлення недоліків системи дозволяють виявити та усунути будь-які невідповідності, що сприяє безперервному нарощуванню потенціалу, таким чином створюючи чутливу та адаптовану систему управління якістю [1].

Лубенченко О. А. досліджувала нову систему якості в Україні у зв'язку з очікуваним запровадженням ISQM 1. Науковець за основний напрямок обрала дослідження задач аудиторської фірми за елементом «Інформація та комунікація», в якому презентувала розробки щодо ідентифікації загроз незалежності під час комунікації з управлінським персоналом замовника аудиторських послуг, визначені шляхи та способи повідомлення аудиторською фірмою інформації зацікавленим сторонам щодо якості аудиторських послуг [2, с. 92].

Давидюк Т. та Міронова О. досліджували контроль якості на рівні виконання завдання, приділяючи велику увагу формуванню підсумкового робочого документу контролера якості [3, с. 22].

Дослідження науковцями процесу організації належної якості аудиторських послуг в основному зосереджена на рівні суб'єкта аудиторської діяльності та не достатнім чином охоплює принципи державного управління аудиторською діяльністю. Зокрема, державний підхід, який спостерігається в різних сферах державного управління останнім часом зосереджується на ризико-орієнтованому підході. В основу такого підходу закладаються механізми виявлення та оцінки ризиків недосягнення визначеної мети та розробляються застережні заходи та заходи контролю, які направлені на зниження ризиків.

Мета статті – дослідження державної політики щодо забезпечення функціонування системи виявлення юридичних ризиків притаманних аудиторській діяльності, процедур їх оцінки та зниження до прийняттого рівня для забезпечення ефективного управління такою діяльністю.

Виклад основного матеріалу. Європейський вектор розвитку України вимагає від держави адаптації законодавства та

запровадження європейських політик та процедур управління аудиторською діяльністю, запровадження загальноприйнятих професійних стандартів. Впровадження в Україні з 15 грудня 2022 року Міжнародного стандарту ISQM 1 «Управління якістю в аудиторській фірмі, що проводить аудит, огляд фінансової звітності, інші завдання з надання впевненості, супутні послуги» (далі ISQM 1) доповнило, звичну для суб'єктів аудиторської діяльності, систему контролю якості аудиторських послуг, додатковими елементами: процес оцінки ризиків фірми, інформація та комунікація.

Одним із напрямів державного адміністрування якості аудиторських послуг, є формулювання чітких вимог до суб'єктів аудиторської діяльності, до яких, зокрема, відноситься і побудова внутрішньої системи управління якістю.

Відповідно до ISQM 1, фірма повинна запровадити ризик-орієнтований підхід при розробці, впровадженні та використанні компонентів системи управління якістю взаємопов'язаним і скоординованим чином, щоб фірма управляла якістю виконуваних фірмою завдань [4].

Стандарт передбачає побудову логічного процесу з управління якістю шляхом поетапного здійснення наступних кроків (рис. 1):

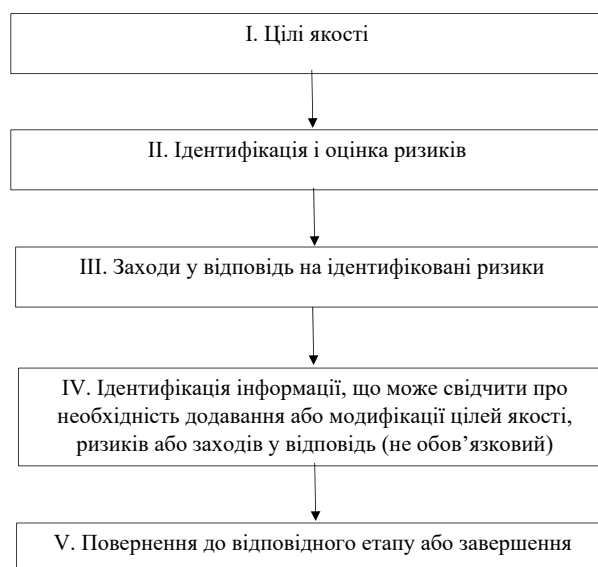


Рис. 1. Етапи управління якістю ризико-орієнтованого підходу

Зазначена схема чітко вписується в державні вимоги до суб'єкта аудиторської діяльності, визначені в ст. 23 Закону

України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21.12.2017 № 2258-VIII.

Державне управління аудиторською діяльністю, в частині якості аудиторських послуг, направлене, перш за все, на спрямування суб'єктів аудиторської діяльності та аудиторів на дотримання вимог законів та нормативно-правових актів, етичних вимог та виконання вимог професійних стандартів, належного виділення часу та уваги виконанню завдання з аудиту. Для цього державні органи здійснюють регулювання та контроль за діяльністю суб'єктів аудиторської діяльності та аудиторів, зокрема, через ведення різних розділів реєстрів таких суб'єктів та проведення контролю якості.

Цілі якості, до яких повинна бути направлена діяльність суб'єкта аудиторської діяльності (далі САД), зазначені в ISQM 1 відповідають напрямку державної політики на рівні САД. Вся систему управління якістю має забезпечити САД обґрунтовану впевненість в тому, що:

- фірма і її персонал виконують свої обов'язки відповідно до професійних стандартів, застосованих правових і нормативних вимог, а також виконують завдання відповідно до таких стандартів і вимог;
- звіти із завдань, що надаються фірмою або партнерами із завдань, доречні в даних обставинах [4].

Як видно із цілей якості, ISQM 1 чітко розділяє систему державного управління на два взаємопов'язаних напрямки, перший, дотримання САД законодавчих та нормативних вимог та другий, - якість при виконанні завдання САД, яка забезпечує основу для якісного звіту за результатами його виконання.

З точки зору державного управління, перший напрямок включає дотримання САД вимог законодавства та стандартів, таких як професійні стандарти, кодекс етики професійних бухгалтерів, вимоги регуляторних органів тощо. Це забезпечує належний рівень довіри до професійної діяльності аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, а також захищає інтереси клієнтів, фінансових регуляторів та інших стейкхолдерів.

Другий напрямок включає в себе використання професійних стандартів та про-

цедур, забезпечення відповідної компетентності та незалежності аудитора, оцінку ризиків, виконання аудиторських процедур та подання висновків. Відповідне виконання завдань САД забезпечує якість аудиторських послуг та довіру до професії в цілому.

ISQM 1 визначає загальні цілі якості, проте процес встановлення конкретних цілей якості та ідентифікації та оцінювання ризиків якості відноситься до державного управління аудиторською діяльністю, оскільки держава має великий інтерес у забезпеченні високої якості аудиторських послуг для захисту інтересів держави, громадян та бізнесу. Процес встановлення цілей якості для кожного конкретного САД, ідентифікації та оцінювання ризиків якості є повторюваним процесом:

- при ідентифікації та оцінюванні ризиків якості, САД може визначити, що необхідно встановити додаткові цілі якості;
- при визначенні дій у відповідь на оцінені ризики може виявитися, що ризик якості не було ідентифіковано.

Крім того, САД може встановити підцілі для поліпшення ідентифікації ризиків, їх оцінки та розробки і впровадження дій у відповідь.

Застосовно до системи управління якістю САД поняття «юридичний ризик» можна визначити як наявний або потенційний ризик не досягнення цілей управління якістю суб'єктом аудиторської діяльності через недотримання ним вимог законів, нормативно-правових актів, професійних стандартів та етичних вимог, а також через можливість неоднозначного їх тлумачення. Ризик виникає через те, як в якій мірі умова, подія, обставина, дія або бездіяльність можуть негативно вплинути на досягнення цілі якості.

Юридичні ризики, пов'язані з побудовою системи управління якістю поділяються на наступні категорії:

1. Дотримання САД вимог Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21.12.2017 № 2258-VIII та інших нормативно-правових актів, що регулюють аудиторську діяльність.

2. Дотримання САД та персоналом САД вимог професійних стандартів.

3. Дотримання САД та персоналом САД вимог професійної етики.

4. Дотримання та застосування персоналом САД вимог нормативно-правових актів в сфері аудиту, бухгалтерського обліку, оподаткування, фінансового моніторингу та ін. сферах, що пов'язано із виконанням завдання.

Ці категорії юридичних ризиків пов'язані з різними аспектами системи управління якістю САД і можуть виникнути при виконанні аудиторської діяльності. Дотримання законодавства, професійних стандартів та етичних вимог є ключовим для забезпечення якості аудиторських послуг та захисту інтересів клієнтів. Окрім цього, застосування нормативно-правових актів в різних сферах може також стати причиною юридичних ризиків, які можуть вплинути на якість виконання завдання САД. Тому важливо забезпечувати відповідність САД законодавству та професійним вимогам, а також систематично оцінювати та керувати ризиками для досягнення максимальної якості аудиторської діяльності.

Дотримання вимог Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» є ключовою категорією концентрації ризику на рівні САД і вимагає від нього розробку та впровадження застережних заходів, які дозволять САД бути впевненим у відповідності його діяльності вимогам профільного закону. В цій категорії можна визначити наступні підкатегорії концентрації ризику:

I. Що стосуються фірми в цілому:

1. Дотримання вимог щодо перебування в реєстрі САД.

2. Дотримання обмежень щодо надання неаудиторських послуг.

3. Дотримання вимог незалежності.

4. Дотримання обмежень щодо винагороди, отриманої від одного клієнта;

5. Дотримання вимог щодо тривалості співробітництва з клієнтом та ротації ключових партнерів.

6. Побудова системи управління якістю та забезпечення її функціонування.

7. Дотримання періодичності проходження перевірки контролю якості аудиторських послуг.

8. Забезпечення належного звітування.

II. Що стосуються виконання завдань:

1. Забезпечення достатньої кількості працівників, необхідної кваліфікації та досвіду для виконання завдання.

2. Призначення персоналу на виконання завдання та дотримання критеріїв щодо роботи штатних працівників, прийняття участі у завданні ключовим партнером.

3. Забезпечення нагляду за процесом виконання завдання, перевірки роботи менш досвідчених працівників більш досвідченими.

4. Належного формування робочих документів із завдання.

5. Документування складних та спірних питань, які виникають в процесі виконання завдання та результатів щодо їх вирішення.

6. Застосування політики оплати праці, яка повинна передбачати стимули за забезпечення якості роботи, яка не повинна залежати від винагороди САД, отриманої від клієнта.

7. Забезпечення моніторингу контролю якості виконання завдання.

Державне управління щодо зазначених підкатегорій концентрацій ризику відповідає за створення належних умов для виконання законодавчих вимог та за забезпечення контролю за їх виконанням.

Як зазначено в посібнику з першого впровадження ISQM 1, може існувати багато ризиків, які можуть негативно вплинути на досягнення цілей якості, однак, не всі ризики вважаються ризиками якості в ISQM 1, оскільки це не є розумним або практичним для САД ідентифікувати та оцінити кожен можливий ризик, а також розробити та реалізувати відповіді на кожен ризик. ISQM 1 має на меті зосередити фірму на ризиках, які мають найбільший вплив на досягнення цілей якості, так що ці ризики належним чином розглядаються САД [6].

ISQM 1, для оцінки ступеня впливу ризику окремо або в поєднанні з іншими ризиками на досягнення цілей якості, передбачає дослідження наступних питань, наприклад:

- Як умова, подія, обставина, дія або бездіяльність вплинуть на досягнення цілей якості?

- Як часто очікується, що умова, подія, обставина, дія або бездіяльність будуть виникати?

- Скільки часу потрібно після виникнення умови, події, обставини, дії або бездіяльності, щоб це мало відповідний вплив, і чи буде за цей час у САД можливість відреагувати таким чином, щоб пом'якшити наслідки умови, події, обставини, дії або бездіяльності?

- Як довго умова, подія, обставина, дія або бездіяльність будуть впливати на досягнення цілі якості після того, як вони сталися? [4].

Після оцінки ступеня впливу ризику розробляються заходи у відповідь на оцінені ризики. Дії у відповідь, розроблені та впроваджені фірмою, можуть діяти на рівні САД або на рівні завдання, також можливе поєднання обов'язків щодо дій, які повинні бути вчинені на рівні фірми та завдання.

ISQM 1, вимагає, що САД повинен розробити та впровадити дії у відповідь на ризики якості, щоб вони ґрунтувалися на причинах оцінки ризиків якості та враховували їх [4].

При розробці дій у відповідь фірма може враховувати низку факторів, особливо в тому, що стосується характеру, часу і ступеню дії:

1. Фактори характеру, які САД може врахувати:

- Ризику якості краще протидіяти через запобігання, розслідування або в поєднанні обох методів.

- Чи може використання технологій бути більш ефективним засобом протидії ризику якості.

- Які ресурси необхідні для підтримки дій у відповідь, наприклад, спеціалізовані знання або досвід, і яка потрібна інформація.

- Хто буде реалізовувати дії у відповідь та рівень залучення такої особи.

2. Фактори часу, які САД може врахувати:

- Дії у відповідь на ризик якості краще застосовувати як періодичні дії чи подальші дії.

- Якщо дії у відповідь застосовуються як періодичні дії, як часто вони повинні застосовуватись для ефективною протидії ризику якості.

3. Фактор ступеня дії. Чи дії у відповідь повинні застосовуватися до всіх подій, що стосуються таких дій, або лише відібраних подій (наприклад, усі завдання з аудиту або тільки конкретне завдання з аудиту) [6].

Крім того, САД необхідно дослідити, чи достатньо однієї дії у відповідь для вирішення проблеми ризику якості або потрібна комбінація дій у відповідь. САД також може розробити та реалізувати дію у відповідь, яка усуває численні ризики якості, за умови, що така дія є достатньо точною для ефективного усунення кожного із пов'язаних ризиків якості.

Дії у відповідь на ризики якості можуть:

- стосуватися багатьох ризиків якості в різних компонентах системи управління якістю;

- підтримувати іншу дію у відповідь в іншому компоненті системи управління якістю.

ISQM 1, не містить вимог щодо форми документації щодо системи управління якістю, це можуть бути посібники з якості, матриці ризиків, опис внутрішніх контролів щодо ризиків якості та ін.

Висновки і пропозиції. Створення ризико-орієнтованої системи управління якістю є важливим завданням для САД, особливо в умовах державного управління та адміністрування аудиторської діяльності. Зокрема, необхідно враховувати юридичні ризики, пов'язані з дотриманням законодавчих та нормативних вимог, оцінювати їх та розробляти дії для їх запобігання та управління.

В процесі державного управління та адміністрування аудиторської діяльності, важливо забезпечити високий рівень якості аудиторських послуг та дотримання законодавчих вимог.

Уніфікація підходів до ідентифікації та оцінки юридичних ризиків може бути важливим інструментом управління якістю та зниження ризиків порушення законодавства. Залучення інтелектуального потенціалу САД, правильна ідентифікація ризиків, їх оцінка та розробка дій у відповідь на такі ризики є важливими факторами для забезпечення якості аудиторської діяльності в умовах державного управління та адміністрування.

Подальші дослідження автори вбачають у розробці матриці юридичних ризиків та розробці методичних рекомендацій щодо побудови системи внутрішніх контролів у відповідь на юридичні ризики.

Список використаної літератури:

1. Solly Segooa, ISQM implementation enabling focused capacity development URL: https://www.intosaicbc.org/isqm-implementation-enabling-focused-capacity-development/?utm_source=mailto-poet&utm_medium=email&utm_campaign=news-from-intosai-capacity-building-committee_48# (дата звернення 10.01.2023).
2. Лубенченко О. Е. Нова система управління якістю в аудиті. Інформація та комунікації. *Статистика України*. 2022, № 2 С. 85–94. URL: <https://su-journal.com.ua/index.php/journal/article/download/379/355/> (дата звернення 10.01.2023).
3. Міронова О., Давидюк Т. Контроль якості аудиторських послуг на рівні виконання завдання: підсумкова документація контролера якості Аудитор України. 2014. № 11 (228). URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50587658.pdf> (дата звернення: 10.01.2023).
4. Міжнародний стандарт управління якістю 1 «Управління якістю для фірм, що виконують аудити чи огляди фінансової звітності, або інші завдання з надання впевненості чи супутніх послуг». URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/4_ISQM_1_Final_Standard_\(Not_Formatted\)\(uk\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/4_ISQM_1_Final_Standard_(Not_Formatted)(uk).pdf). (дата звернення: 10.01.2023).
5. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність в Україні : Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII станом на 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 11.01.2023).
6. First-time implementation guide: International standard on quality management (isqm) 1, quality management for firms that perform audits or reviews of financial statements, or other assurance or related services engagements. URL: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAASB-ISQM-1-first-time-implementation-guide-quality-management_0.pdf (дата звернення: 11.01.2023).

Myroslavskiy S., Kasianenko O. Legal risks through the prism of state administration and quality management of an audit firm

The article is dedicated to the issue of state quality management of audit services through the implementation of a quality management system for audit firms. This new concept is based on identifying risks that affect the quality of audit services, evaluating them and determining appropriate actions to reduce such risks. The quality of audit services is a relevant issue for Ukraine, as it is a way to attract investors who base their assessments and forecasts on information disclosed in financial reporting. In light of the post-war reconstruction of the economy of Ukraine, and the resumption of economic activities, the issue of state administration and quality management of audit services becomes increasingly relevant due to growing estimates of the damage caused by military aggression to the country's economy as a whole. However, like any type of activity, audit activity is exposed to risks, and the main object of risk exposure, which is under the close attention of government bodies, is the quality of audit services. Quality management at the state level is carried out by implementing regulatory requirements for the activities of audit firms and auditors, education and professional development of auditors, their admission to the profession, compliance with ethical requirements and professional standards. All these elements of management create legal risks for the activity of the subjects of audit activity, which must be taken into account when building a quality management system. The article investigates the legal risks of an audit firm associated with state quality administration of audit services. The algorithm for building the quality management process at the level of an audit firm and the goals of quality are identified. Subcategories of concentration of legal risks of compliance with the Law of Ukraine "On Audit of Financial Statements and Auditing" are also investigated at the level of an audit firm and the engagements performed by it. It is determined that the involvement of the intellectual potential of an audit firm, proper identification of risks, their evaluation and development of actions in response to such risks are important factors for ensuring the quality of audit activities in the conditions of state administration and management.

Key words: legal risks, quality management system, government, auditing services, public management.

УДК 351:327.7:341.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.21>**В. В. Щурін**

магістр, аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

СПІВРОБІТНИЦТВО З МИТНИМ СОЮЗОМ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ВНУТРІШНЄ УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. У статті з'ясовано, що головна мета митної співпраці - вирішення різних економічних, організаційних, юридичних та інших питань, що створюють сприятливі умови для захисту та розвитку економічних інтересів кожної держави, а також захист прав суб'єктів підприємницької діяльності та громадян. Виявлено, що правове регулювання митної справи в Європейському Союзі базується на принципах та нормах міжнародного митного права, які включають усі форми та методи регулювання зовнішньоторговельних відносин між країнами-учасницями митного союзу Європейського Співтовариства. Ці принципи та норми відповідають сучасній загальній системі міжнародних відносин. Необхідні дії, які Україна повинна вжити згідно з рекомендаціями Європейської комісії, наступні: доопрацювання системи інформаційних технологій для надання авторизацій; збільшення використання програми «Авторизований економічний оператор» (АЕО) для успішної оцінки та взаємного визнання з програмою АЕО ЄС; остаточне узгодження митного законодавства України з законодавством ЄС; розвиток та вдосконалення митних інформаційних технологій - пріоритет на найближчі роки; вдосконалення поточних процедур та методів роботи у деяких операційних сферах для поліпшення імплементації та дотримання митного законодавства, адаптованого до вимог ЄС; пояснення та усунення відмінностей за напрямом захисту прав інтелектуальної власності. Для того, щоб вдосконалити транзитний потенціал, необхідно реалізувати такі заходи, як: зменшення навантаження на транспортну інфраструктуру та підвищення продуктивності та конкурентоспроможності транспортного сектору; розділення керівництва інфраструктурою від перевезень (як мінімум, у бухгалтерському обліку); дозвіл залізничним компаніям на міжнародні інфраструктурні проекти з метою надання міжнародних транспортних послуг; створення оптимальної структури транспортної галузі; розвиток взаємодії між різними видами транспорту; фінансування розвитку транспортної інфраструктури; реалізація комплексу заходів щодо підвищення безпеки транспорту; створення ефективних механізмів оплати користування транспортною інфраструктурою, що забезпечують компенсацію всіх витрат суспільства; поліпшення функціонування пасажирського транспорту.

Ключові слова: державне управління, внутрішнє управління, митний союз, євроінтеграція, Європейський Союз, міжнародні стандарти, торгівля.

Постановка проблеми. Міжнародне співробітництво, особливо між країнами, потребує співпраці в організації та здійсненні митної діяльності. Головна мета цієї співпраці - вирішення різних економічних, організаційних, юридичних та інших питань, що створюють сприятливі умови для захисту та розвитку економічних інтересів кожної держави, а також захист

прав суб'єктів підприємницької діяльності та громадян. Забезпечення сприятливих умов для вільного переміщення товарів через кордон є однією з головних заповорок успішного включення країни в глобальні та європейські економічні процеси. Тому питання побудови ефективної системи митного контролю стає дуже важливим, щоб запобігти порушенням національного

законодавства та підвищити фінансову стійкість бюджету країни в умовах сучасного розвитку міжнародних економічних відносин.

Зауважимо, що і в решті країн світу, в основному, таким же чином розуміють суть митної справи. Безперервне переміщення людей, вантажів, цінностей через митні кордони країн ставить вимогу не тільки щодо використання національного законодавства, а й міжнародного права, в тому числі міжнародного економічного права, котре здійснює регуляцію певних відносин між країнами. На перспективи інтеграції нашої країни в Євросоюз матиме певний вплив процес наступного зростання Європейського Союзу та його внутрішньої інституціональної реформи. Фахівці вивчають потенціал нових змож співпраці України та Європейського Союзу, зважаючи на розширення ЄС, в тому числі зменшення ступеня тарифного захисту стосовно українського експорту. В той же час розширення ЄС може мати негативний вплив на наступні галузі співробітництва України з теперішніми державами-кандидатами: торговельно-економічну, військово-технічну, транспортну, міграційну, гуманітарну, що має зв'язок зі змінами діючого в державах-кандидатах регуляторного режиму в їхніх відносинах з Україною відповідно до норм, правил та процедур Європейського Союзу. Правове регулювання митної справи в Європейському Союзі базується на принципах та нормах міжнародного митного права, які включають усі форми та методи регулювання зовнішньоторговельних відносин між країнами-учасниками митного союзу Європейського Співтовариства. Ці принципи та норми відповідають сучасній загальній системі міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню даної проблематики свою увагу присвятили свою увагу такі науковці як: І. Биков, М. Дорош, І. Івашків, О. Пунда, І. Слфіщенко, С. Филь та ін. Однак трансформація сучасного міжнародного безпекового середовища підвищує актуальність подальших досліджень у даній сфері.

Метою статті є дослідження перспектив співробітництва з митним союзом та

його впливу на внутрішнє управління України у контексті дотримання вимог Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Україна прагне узгоджувати своє національне митне законодавство з міжнародними стандартами шляхом активних та цілеспрямованих дій, таких як вступ до міжнародних конвенцій щодо регулювання митної діяльності, укладання міжнародних правових договорів, обмін інформацією та спільні заходи з іншими державами. З метою відповідності до вимог міжнародного співтовариства, Україна здійснює реформування своєї митної системи та впровадження новітніх методів правової діяльності. Враховуючи широкий спектр участі України в міжнародних договорах та угодах, нормативне забезпечення митних відносин стає ще більш актуальною та вимагає уваги від законодавчих та виконавчих органів влади.

Відповідно до Митного кодексу України, «митна справа здійснюється з дотриманням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальноновизнаних у світі норм і стандартів» [4].

Наразі Україна має змогу ефективно інтегруватися в різного роду європейські структури, що мають зв'язок із наступними галузями: культурою, спортом, наукою, освітою, технологією. Проте, незважаючи на галузь, в котрій реалізується співробітництво України та Європейського Союзу, повинні бути окреслені основні пріоритети та принципи зазначеної співпраці.

Погоджуємося з науковцями у тому, що «найбільш розвиненим і перспективним напрямом співпраці України з ЄС є торгівля. Україна має сьогодні позитивну динаміку двосторонньої торгівлі з Європейським Союзом. Поступово динаміка цього співробітництва набирає обертів, тому передбачається, що незабаром ЄС разом з новими членами Євросоюзу стануть найбільшими торговельними партнерами нашої держави. Співпраці за цим напрямом сприяє і те, що Україна стала повноправним членом Світової організації торгівлі, міжнародної організації, метою

якої є розроблення системи правових норм міжнародної торгівлі та контроль за їх дотриманням» [2]. Основні цілі Організації – гарантування тривалої й сталої діяльності системи міжнародних торговельних зв'язків, лібералізація міжнародної торгівлі, послідовна ліквідація митних та торговельних обмежень, створення відповідних умов для того, щоб торговельні процеси були прозорими. Організація визначає міжнародні правила, котрих держави-члени мають дотримуватись в ході реалізації торговельних відносин, та, крім того, гарантує передумови для організації багатосторонніх переговорів, орієнтованих на глобальну лібералізацію торгівлі. З метою втілення стратегії євроінтеграції Україна повинна гарантувати значну динаміку економічного розвитку. Лише в такому разі її економіка здатна рухатися в напрямі гармонізації національних економічних показників з певними показниками держав ЄС. Після вступу України до СОТ перед нею відкрилися можливості для зростання вітчизняної економіки. Здійснений 2014 року аналіз результатів перших 6 років членства України в СОТ засвідчив значущість зазначеного інституту інтеграції української економіки в світові торговельно-економічні відносини.

Сьогодні Єврокомісія високо оцінила підсумки наближення України до митного союзу. Україні вдалося добитися істотного прогресу стосовно реалізації євроінтеграційних зобов'язань в галузі митної справи, що підтверджує висока оцінка Єврокомісії [9]. Це є результатом згуртованої багатоступеневої діяльності Міністерства фінансів України, Державної митної служби в співпраці з міжнародними партнерами щодо погодження українського митного законодавства із законодавством Європейського Союзу, приєднання до спільної транзитної системи, а також NCTS.

Транзитний потенціал України досить довго розглядався в догматичному контексті як значний, спроможний забезпечувати істотні масштаби, проте ця перевага України перед іншими гравцями у міжнародній системі з кожним роком нівелюється. Втілення транзитного потенціалу продовжує залишатися на вкрай низькому рівні, одночасно його потенційні змоги

також скорочуються, що, у випадку зневаження на проблему, може зумовити колапс у національній економіці.

Під транзитним потенціалом транспортної системи мають на увазі її спроможність гарантувати значний ступінь пропускної здатності транзитних потоків вантажів у міжнародному сполученні. Виокремимо головні чинники, які мають вплив на рівень завантаження транспортної системи:

- загальні тенденції становлення міжнародних економічних систем;
- позиція і значення країни в міжнародному економічному середовищі, єдиній мережі транспортних комунікацій;
- територіальна й видова структура перевезень;
- адекватність пропускної можливості транспортно-технологічної інфраструктури потужності транзитних вантажоперевезень.

Гарантування поточних і перспективних витрат утримання й покращення транзитного потенціалу можна добитися за допомогою кількох можливих джерел:

- державного фінансування. В цьому разі йдеться про надання фінансів з держбюджету, що в кінці-кінців може негативним чином віддзеркалитися на перспективах економіки загалом, тому що обсяг потрібних вкладень цієї частини вважається істотним. Якість державного втручання – вагомий чинник зростання транзитного потенціалу, а його потреба спричинена: 1) надміру великою капіталоємністю сфери та довготерміновими особливостями інвестицій; 2) монополістичними особливостями складових транспортної системи; 3) потребою відповідного функціонально-правового порядку діяльності; 4) вимогами підтримки значного ступеня функціональності транспорту з метою нормального функціонування виробничої системи, обміну та життєдіяльності соціуму; 5) посиленням екологічних проблем, які мають зв'язок зі збільшенням кількості та темпів транспортних перевезень; 6) особливою важливістю з метою гарантування національної безпеки.

- фінансів інвесторів. Ці інвестори можуть бути як внутрішні, так і зовнішні. Під час реалізації системи платних доріг і ренти залізничних перевезень

внутрішніми інвесторами можуть стати будь-які юридичні й фізичні особи, які використовують шляхи.

Наступні завдання України – це «повне виконання положень Угоди про асоціацію з ЄС у митній сфері, підготовка нового Митного кодексу України, що повністю відповідатиме Митному кодексу ЄС, впровадження IT рішень на основі MASP-C, удосконалення адміністрування митних платежів, підвищення ефективності протидії митним правопорушенням, криміналізація контрабанди товарів, вибудова сучасної митної системи, яка спроможна реагувати на виклики сьогодення» [7].

Єврокомісія високо оцінила готовність України стосовно реалізації розділу 29: Митний союз – 4-й рівень підготовки з 5-ти (зараз до п'ятого рівня належить єдиний захід щодо надання цифрових сервісів для громадян).

Зростання євроінтеграційної діяльності дало змогу ввести «митний безвіз», модернізувати законодавче регулювання, ухвалити значущі рішення Уряду з метою наступної синхронізації функціонування української та європейської митниці. Введення митних норм та досвіду, що погоджені зі стандартами Європейського Союзу, – стратегічний вектор діяльності української митниці, завдяки якому гарантуватиметься змога здійснення обов'язків членства в Європейському Союзі. Досягнення у митній сфері в частині євроінтеграції:

1. «Система митних спрощень та програма АЕО:

- реалізовано електронну подачу заяви на отримання АЕО;

- заплановано електронну подачу анкети самооцінки та проведення оцінки відповідності з використанням IT-інструментів;

2. Система спільного транзиту:

- забезпечено розгортання національного вузла міжнародної захищеної мережі (CCN/CSI);

- забезпечено міжнародне застосування NCTS – Фаза 4 та технічну підтримку роботи програмного забезпечення системи NCTS – Фаза 4;

- інтегровано існуючі системи з програмним забезпеченням NCTS;

- підписано договір на розробку програмного забезпечення NCTS – Фаза 5;

- встановлено програмне забезпечення NCTS – Фаза 5 на серверах Державної митної служби України та готове до початку проведення тестування;

- забезпечено адміністрування, функціонування та розвиток Help-desk Держмитслужби;

3. Інформаційний обмін та розвиток IT-комплексу:

- триває процедура підписання Протоколу щодо організації обміну інформацією зі Словацькою Республікою;

- ініційовано діалог з Європейською комісією щодо уніфікованого підходу для обміну інформацією між Україною та країнами-членами ЄС;

- ведеться діалог з питань обміну попередньою митною інформацією з митними адміністраціями Польщі та Румунії;

- розроблено модуль «Реєстр податкових повідомлень-рішень» Єдиної автоматизованої інформаційної системи;

- впроваджено Модуль супроводження автоматичного випуску митних декларацій;

- реалізовано механізм повернення коштів з бюджету через електронні заяви;

- здійснено доопрацювання функціоналу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» для контролюючих органів» [7].

В розрізі євроінтеграційних процесів у Висновку Єврокомісії наголошено на таких головних досягненнях України в митній галузі:

- набула членства в Конвенції про процедуру спільного транзиту й Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами 1 жовтня 2022 року;

- підключення до загальної митної інформаційної системи Європейського Союзу (CCN), а також застосування Нової Комп'ютеризованої Транзитної Системи (NCTS);

- реалізація приблизно 80% своїх митних зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зокрема в головних секторах транзиту, системи спрощень, забезпечення й прав інтелектуальної власності;

- функціонує національна програма АЕО;

– Україна являється договірною стороною Конвенції Пан-Євро-Мед про правила походження товарів;

– погоджено з правилами Європейського Союзу законодавство про контроль за культурними цінностями.

У митній сфері в межах розгляду заявки на членство в ЄС:

1. «Приєднання до транзитної системи ЄС:

– Україна приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами 1 жовтня 2022 року;

– Україна підключена до загальної митної інформаційної системи ЄС (CCN) та використовує Нову Комп'ютеризовану Транзитну Систему (NCTS);

2. Законодавство:

– 1. Україна виконала близько 80% своїх митних зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС, у тому числі у ключових сферах транзиту, системи спрощень, гарантування та рав інтелектуальної власності;

– Україна є договірною стороною Конвенції Пан-Євро-Мед про правила походження товарів;

– Законодавство про контроль за культурними цінностями проведено у відповідність до правил ЄС» [7].

Необхідні дії, які Україна повинна вжити згідно з рекомендаціями Європейської комісії, наступні:

– доопрацювання системи інформаційних технологій для надання авторизацій;

– збільшення використання програми «Авторизований економічний оператор» (АЕО) для успішної оцінки та взаємного визнання з програмою АЕО ЄС;

– остаточне узгодження митного законодавства України з законодавством ЄС (необхідно привести близько 20% правової бази в митній сфері до відповідності правилам ЄС та узгодити Митний кодекс України з Митним кодексом ЄС);

– розвиток та вдосконалення митних інформаційних технологій – пріоритет на найближчі роки;

– вдосконалення поточних процедур та методів роботи у деяких операційних сферах для поліпшення імплементації та дотримання митного законодавства, адаптованого до вимог ЄС;

– пояснення та усунення відмінностей за напрямом захисту прав інтелектуальної власності.

Для того, щоб вдосконалити транзитний потенціал, необхідно реалізувати такі заходи, як:

– зменшення навантаження на транспортну інфраструктуру та підвищення продуктивності та конкурентоспроможності транспортного сектору;

– розділення керівництва інфраструктурою від перевезень (як мінімум, у бухгалтерському обліку);

– дозвіл залізничним компаніям на міжнародні інфраструктурні проекти з метою надання міжнародних транспортних послуг;

– створення оптимальної структури транспортної галузі;

– розвиток взаємодії між різними видами транспорту;

– фінансування розвитку транспортної інфраструктури;

– реалізація комплексу заходів щодо підвищення безпеки транспорту;

– створення ефективних механізмів оплати користування транспортною інфраструктурою, що забезпечують компенсацію всіх витрат суспільства;

– поліпшення функціонування пасажирського транспорту.

У даному контексті від перспективи фінансування технологічного переоснащення транспорту та реалізації транзитного потенціалу України залежить митний союз. У зв'язку з цим, країни-члени мають важливу роль в транзиті вантажів через Україну на сучасному етапі, що робить цей союз потенційно вигідним для України.

Висновки і пропозиції. Намагання нашої країни інтегруватися в європейське товариство є додатковим значним поштовхом до соціально-економічних трансформацій, в здійсненні котрих значну роль відіграє митна служба України й реалізована нею міжнародна співпраця в сфері митної справи. Європейський вибір України, окреслений на початковому етапі утворення базису її зовнішньої політики, став природним результатом здобуття країною державної незалежності. Він виражає життєво важливі інтереси України, набув цілком закінченої форми з усієї

попередньої історії української нації, її ментальності й глибоких демократичних традицій, ґрунтується на законному бажанні громадян України вважати свою державу невідомою частиною єдиної Європи.

Історія української держави підштовхує до формування міжнародної системи безпеки, що ґрунтується на співробітництві, відповідальності, повазі до суверенітету та прав людини. Наразі Україна – це нова передова лінія Європи. Післявоєнний урок європейської інтеграції буде тривати до того часу, поки Україні не вдасться інтегруватися в європейську спільноту.

Наступний розвиток митної служби України на тлі трансформацій, які здійснюються в світовому просторі, відбуватиметься на базі істотного зростання масштабів переміщуваних через кордон товарів в результаті глобалізації торгівлі, поширеного введення комп'ютерних інформаційних технологій, разом зі збільшенням ваги митниці як засобу, який займається регуляцією торговельно-економічних відносин, та вимагає новітніх підходів до реалізації митної справи. Діяльність митних органів ґрунтується на підтримці зростання міжнародної торгівлі, формуванні відповідних передумов для зовнішньоекономічної практики. Взаємодії між митними службами властива доволі довга історія, з часу набуття незалежності в нашій країні активно реалізуються процедури підписання певних угод, велика кількість із котрих вимагають наразі модернізації та перегляду положень.

Список використаної літератури:

1. Биков І. О. Історія наближення митного законодавства України до стандартів Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 4. С. 53–59.
2. Дорош М. М. Розвиток співпраці митних органів України з митними органами держав-учасниць Європейського Союзу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2015. № 813. С. 23–27.
3. Івашків І. Тенденції експорту вітчизняної продукції в країни Європейського Союзу та Митного Союзу: нові можливості для економіки України. *Схід*. 2015. № 5. С. 31–37.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
5. Пунда О. О., Арзянцева Д.А. Розвиток системи митних експертиз в Україні в контексті дотримання вимог Європейського Союзу. *Університетські наукові записки*. 2019. № 4. С. 106–117.
6. Софіщенко І. Я., Руба М.О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Серія : Економічні науки. 2016. № 1. С. 165–171.
7. Україна отримала високу оцінку Єврокомісії щодо виконання вимог ЄС у митній сфері. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraina_otrimala_visoku_otsinku_ievrokomisii_shchodo_vikonannia_vimog_ies_u_mitnii_sferi-3827
8. Филь С. П. Захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України в аспекті гармонізації митного законодавства до норм Європейського Союзу. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 292–298.
9. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

Shchurin V. Cooperation with the customs union and its influence on the internal administration of Ukraine in the context of compliance with the requirements of the European Union

The article found that the main purpose of customs cooperation is to resolve various economic, organizational, legal and other issues that create favorable conditions for the protection and development of the economic interests of each state, as well as the protection of the rights of business entities and citizens. It was revealed that the legal regulation of customs affairs in the European Union is based on the principles and norms of international customs law, which include all forms and methods of regulating foreign trade relations between member countries of the customs union of the European Community. These

principles and norms correspond to the modern general system of international relations. The necessary actions that Ukraine should take according to the recommendations of the European Commission are as follows: finalizing the information technology system for granting authorizations; increasing the use of the "Authorized Economic Operator" (AEO) program for successful assessment and mutual recognition with the EU AEO program; final harmonization of customs legislation of Ukraine with EU legislation; development and improvement of customs information technologies – a priority for the coming years; improvement of current procedures and work methods in some operational areas to improve implementation and compliance with customs legislation adapted to EU requirements; explanation and elimination of differences in the direction of protection of intellectual property rights. In order to improve the transit potential, it is necessary to implement such measures as: reducing the load on the transport infrastructure and increasing the productivity and competitiveness of the transport sector; separation of infrastructure management from transportation (at least in accounting); permission to railway companies for international infrastructure projects for the purpose of providing international transport services; creation of an optimal structure of the transport industry; development of interaction between different types of transport; financing the development of transport infrastructure; implementation of a set of measures to improve transport safety; creation of effective payment mechanisms for the use of transport infrastructure, ensuring compensation for all costs of society; improving the functioning of passenger transport.

Key words: *public administration, internal administration, customs union, European integration, European Union, international standards, trade.*

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 35:342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.22>

О. А. Кавилін

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено принципи та проблеми розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Розглянуто закордонний досвід розвитку територіальних громад. Визначено статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування. Висвітлено історичну складову походження місцевого самоврядування.

У статті вказано, що в процесі розвитку української державності існувало багато форм місцевого самоврядування, серед яких науковці виділяють: доколоніальна, колоніальна, реакційно-національна, радянська, український націоналізм, сучасна українська модель.

Зазначено, що з моменту набуття Україною незалежності, нашій державі довелося пройти довгий шлях розвитку системи місцевого самоврядування, особливо враховуючи повну відсутність останнього у радянський період. Починаючи з 1990 р., в Україні діяли різноманітні моделі місцевого самоврядування, а саме: повновладдя рад (1990–1992 рр.); французька (1992–1994 рр.); англосаксонська (1994–1995 рр.); іберійська (1995–1996 рр.); французька (1996 – до сьогоднішнього часу).

Констатовано, що на сьогодні у світі існує чотири форми здійснення децентралізації, як то: деконцентрація, деволуція, делегування, приватизація. Досвід європейських держав свідчить про більшу ефективність використання таких форми децентралізації, як деконцентрація та деволуція.

Розглянуто такі моделі місцевого самоврядування як: французька, англосаксонська (на прикладі Великобританії та США) та іберійська (на прикладі Іспанії, Португалії та країн Латинської Америки).

Наголошено, що особливості інституту місцевого самоврядування в кожній державі зумовлені, преш за все, різними історичними умовами розвитку, які сприяли формуванню кількох, цілком різних, специфічних моделей організації місцевого самоврядування. І, на сьогоднішній день, у світі не існує жодної універсальної моделі, яку можна було б без змін застосувати в Україні. Хоча позитивним представляється обмін досвідом між окремими територіальними одиницями, що характеризує англосаксонську модель місцевого самоврядування США.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, повновладдя рад, французька модель місцевого самоврядування, англосаксонська модель місцевого самоврядування, іберійська модель місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Європейське спрямування України та відповідні демократичні зміни в нашій державі, що відбуваються, незважаючи на непростий політичний період на даний час, тісно пов'язані з необхідністю реформування вітчизняної системи органів публічної влади. Це стосується і процесів реформи децентралізації в Україні.

Неодноразово в нашій державі, за період її незалежності, здійснювалися спроби вдосконалення системи територіальної організації влади. Однак це не принесло очікуваних результатів, а саме – ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. У той же час створення ефективної системи місцевого самоврядування та збільшення можливостей участі населення у вирішенні питань місцевого значення обумовлюється інтеграцією України в європейській структурі та є дієвим механізмом розвитку демократичного соціуму. І, можливо такому завданню сприяв би певний досвід зарубіжних країн щодо розвитку системи місцевого самоврядування. Звісно, при дослідженні питання походження, розвитку та функціонування місцевого самоврядування в інших державах, постає питання, а чи можливо адаптувати законодавство зарубіжних країн в цій сфері до реалій України? Але, незважаючи на певні складнощі у вирішенні даної проблеми, однозначно можна стверджувати, що забезпечення результативного розвитку територіальних громад відповідає за сталий розвиток країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми щодо модернізації системи державного управління, зокрема і питання місцевого самоврядування, досліджували В. Авер'янов, Б. Андресюк, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Барвіцький, В. Вакуленко, К. Ващенко, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Михальченко, Ю. Наврузов, М. Орлатий, Ю. Панейко, В. Погорілко, С. Саханенко, Ю. Сурмін, Ю. Тодика, В. Трояновський та інші. Серед зарубіжних дослідників можна особливо виділити роботи А. Брауна, Б. Веллмана, М. Даймонда, Є. Острома, А. де Токвіля інших.

Мета статті. Розглянути закордонний досвід розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Виокремити позитивні та негативні аспекти.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 140 Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [1].

Окрім Конституції в Україні питання щодо місцевого самоврядування регулюються, в ті чи іншій мірі, наступними Законами України:

- «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р.;
- «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р.;
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07.06.2001 р.;
- «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 р.;
- «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII від 03.02.2015 р.;
- «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 05.05.2003 р.;

- «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» № 1116-IX від 17.12.2020 р.;
 - «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р.;
 - «Про захист тварин від жорстокого поводження» № 3447-IV від 21.02.2006 р.;
 - «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 03.07.2012 р.;
 - «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» № 1834-VIII від 07.02.2017 р.;
 - «Про енергетичну ефективність будівель» № 2118-VIII від 22.06.2017 р.;
 - «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р.;
 - «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 р.;
 - «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» № 554-IX від 13.04.2020 р.;
 - «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» № 2010-IX від 26.01.2022 р.;
 - «Про критичну інфраструктуру» № 1882-IX від 16.11.2021 р.;
 - «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12.05.2015 р.;
 - «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 03.01.2011 р.;
 - «Про статус депутатів місцевих рад» № 93-IV від 11.07.2002 р.;
 - «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII від 01.07.2014 р.;
 - «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення» № 1730-VIII від 03.11.2016 р.
- А також Податковим, Бюджетним кодексами України та іншими нормативними актами.
- Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною громадою визнаються жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними

адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [2]. А згідно зі ст. 140 Конституції України територіальна громада — це жителі села, селища, міста чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду [1].

З 12.06.2020 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято двадцять чотири розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження відповідних територій громад областей України, зокрема: «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернігівської області» (№ 730-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Черкаської області» (№ 728-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Хмельницької області» (№ 727-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Харківської області» (№ 725-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернівецької області» (№ 729-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Херсонської області» (№ 726-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Сумської області» (№ 723-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Тернопільської області» (№ 724-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Рівненської області» (№ 722-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Івано-Франківської області» (№ 714-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Полтавської області» (№ 721-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Запорізької області» (№ 713-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвер-

дження територій територіальних громад Львівської області» (№ 718-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Закарпатської області» (№ 712-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Луганської області» (№ 717-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Кіровоградської області» (№ 716-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Вінницької області» (№ 707-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Одеської області» (№ 720-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Житомирської області» (№ 711-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Миколаївської області» (№ 719-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Волинської області» (№ 708-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Дніпропетровської області» (№ 709-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області» (№ 710-р); «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області» (№ 715-р) [3]. Тобто це стосувалося також тимчасово непідконтрольних територій в межах Донецької та Луганської областей. Як результат – створено, загалом, 1469 територіальних громад.

Щодо децентралізації, то як зазначають І. Коваленко та Л. Решетник – історія децентралізованої держави пов'язана з пошуком найкращої форми її організації. Проблема децентралізації влади в Україні завжди посідала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності нашої держави [4, с. 97].

Децентралізація є певним процесом, який полягає у перерозподілі функцій, повноважень та людей (або речей) від центрального управління. Тобто це, перш

за все, децентралізація влади, що включає в себе як політичну так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути як територіальною (переміщення влади від центрального міста на інші території), так і функціональною, коли відбувається передання повноважень щодо прийняття рішень з головного органу будь-якого міністерства, служби або департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчого рівня органів публічної влади [5]. Тобто, фактично, децентралізація розглядається як «певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування» [6, с. 110].

З наукової точки зору децентралізація передбачає чотири наступні її форми здійснення:

1) Деконцентрація – тобто передача владних повноважень, пов'язаних зі створенням регулятивних актів від центрального уряду до незалежних державних органів. Право прийняття рішення переходить органам, які не підпорядковуються центральним органам державної влади.

2) Деволюція – передача владних повноважень та ресурсів регіональним і місцевим органам виконавчої влади. Іншими словами – це створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, при якій вирішення справ місцевого характеру покладається на органи і (або) установи, обрані населенням відповідного регіону чи громади.

3) Делегування – надання права ухвалення рішень неурядовим агентам, а саме – створеним державно приватним корпораціям, підприємствам, органам влади окремих районів, порядок функціонування яких має відповідну правову підтримку.

4) Приватизація – тобто повна передача закріплених раніше за державою повноважень, фінансів, відповідальності за прийняття рішень та реалізацію певних державних функцій приватному сектору [6, с. 110–111].

Слід зазначити, що досвід європейських держав свідчить про більшу ефективність використання таких форми децентралізації, як деконцентрація та деволюція.

Процес децентралізації не відбувається за короткий проміжок часу. Він ґрунтується на багатому історичному досвіді. Кожен етап становлення самоврядування у державі відображає характерні особливості відповідного історичного періоду та форми правління. Так формування самоврядування в Україні має своє коріння ще з часів Київської Русі, а сама ідея місцевого самоврядування в нашій державі тісно пов'язана з культурною спадщиною українського народу.

У процесі розвитку української державності існувало багато форм місцевого самоврядування. Так, у своїх наукових дослідженнях, Р. Ю. Гришко виділяв наступні моделі самоврядування в Україні:

1) Доколоніальна – передбачала вертикальну ієрархію прийняття рішень (центральна влада – князь та бояри, а місцева – віче та верв);

2) Колоніальна – адміністративно-територіальна вертикаль влади (XVII–XVIII століття, період влади на українських землях російської імперії, Речі Посполитої та Австро-Угорщини);

3) Реакційно-національна – полягала у децентралізації влади – місцеве самоврядування мало право здійснювати на свій розсуд фіскальну, фінансову та нормативно-правову політику (1917–1918 роки, спроба створення української державності);

4) Радянська – централізоване народо-владдя (1920–1985 роки – фактично відсутні ознаки децентралізації);

5) Український націоналізм – адміністративно-командна вертикаль (1985–1991 роки – значно обмежено правову та фінансово-економічну сфери при наявності певної системи децентралізації влади);

6) Сучасна українська модель – період поступового переходу від радянської адміністративно-командної вертикалі до децентралізації влади [7, с. 115].

З моменту набуття Україною незалежності, нашій державі довелося пройти довгий шлях розвитку системи місцевого самоврядування, особливо враховуючи повну відсутність останнього у радянський період. У наукових сферах виділяються, починаючи з 1990 р., різноманітні моделі

місцевого самоврядування в Україні: повновладдя рад (1990–1992 рр.); французька (1992–1994 рр.); англосаксонська (1994–1995 рр.); іберійська (1995–1996 рр.); французька (1996 – до сьогодення часу) [8].

Ідею повновладдя рад просував, свого часу, М. Горбачов. Ця модель порушувала дві основні умови існування тоталітарної радянської влади: 1) неподільність влади; 2) незалежність влади від суспільства [9]. То були перші кроки у напрямку децентралізації влади у державі.

На сьогодні в Україні система місцевого самоврядування включає в себе: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (ст. 5 вказаного ЗУ) [2]. Така система самоврядування є досить ефективною. Хоча нашій державі довелося пройти непростий шлях становлення самоврядування.

7 грудня 1990 р. було прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Даний нормативний документ не мав позитивного впливу на інститут місцевого самоврядування в Україні через дуалізм у владі. 26 березня 1992 р., було прийнято нову редакцію цього Закону, який, тепер, носив назву «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Відповідно до даного Закону місцеве та регіональне самоврядування закріплювалося як основа демократичного устрою влади в Україні, а місцеве і регіональне самоврядування мало характер територіальної самоорганізації громадян задля самостійного вирішення проблем місцевого

характеру, керуючись Конституцією та законами України, та виходячи з власної фінансово-економічної бази. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися: місто, селище та сільрада, а регіонального – район або область [10]. Тобто французька модель місцевого самоврядування передбачає сумісництво та співпрацю органів самоврядування з органами центральної влади, коли місцеві органи влади наділені всіма можливостями управління в межах чинного законодавства. З іншого боку не зайвим є контроль центральних органів влади за законністю діяльності місцевих органів влади та їх службових осіб.

У державах в яких діє французька модель місцевого самоврядування, адміністративний нагляд, як правило, здійснюють урядові уповноважені (префекти). У Франції, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції, префект призначається Радою міністрів [11, с. 50]. Відповідно ж до ст. 72 Конституції Франції «Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів» [11, с. 49]. Протягом останньої чверті ХХ сторіччя, місцеве самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. Надано більше можливостей органам влади на місцях.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування притаманна таким державам як Великобританія, США, Канада, Австралія, та ін. Вона передбачає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях країни представницьких органів на строк, найчастіше, три – чотири роки. Місцеві органи влади виступають як такі, що функціонують автономно, звісно в межах наданих їм повноважень. При цьому не має прямого підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим. Також населення територіальної одиниці обирає безпосередньо деяких посадових осіб, зокрема – у містах обираються мери.

Для такої моделі характерна відсутність на місцях повноважних представників центральної влади [12].

Ще з ХІХ століття у Великобританії діє принцип, згідно з яким муніципальні органи можуть робити тільки те, що їм прямо дозволено законом. Характерним для цієї моделі є, також: 1) відсутність опіки органів місцевого самоврядування з боку уповноважених представників центральної влади; 2) здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування непрямым шляхом, а саме – через центральні міністерства; 3) публічні парламентські акти закріплюють статус муніципалітету як господарюючого суб'єкту (корпорацій); 4) державою забезпечується автономність місцевих органів; 5) службові особи на деякі посади місцевого самоврядування обираються муніципалітетом [13; 14, с. 58]. Тож місцеве самоврядування у Великобританії є виборним інститутом та має більшу легітимність, ніж виборчі органи чи приватні компанії. При цьому затвердженню міністрів підлягають акти муніципалітетів, які містять загальнообов'язкові приписи, а також акти про місцеві податки та про одержання позик [15, с. 198].

Місцеве самоврядування цієї держави максимально використовує всі можливості, надані йому. Позитивним прикладом є те, що органи місцевого самоврядування Великобританії влаштовують візити в інші міста за для обміну досвідом. Це необхідно для налагодження діалогу між місцевими політичними інститутами [16, с. 211–212].

Щодо особливостей англосаксонської моделі місцевого самоврядування у США, то, насамперед, необхідно відзначити, що у даній державі існують п'ятдесят різних муніципальних систем. Характерною рисою муніципальної системи США є відсутність чіткого розмежування компетенції між муніципалітетами різних рівнів. В муніципалітетах США не існує єдиної системи місцевих органів влади. Кожен штат має право вирішувати питання місцевого рівня на свій розсуд і відповідно до встановленої адміністративно-територіальної системи [17, с. 34].

Згідно з десятою поправкою до Конституції США всі повноваження, які не

віднесено до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Тобто кожен штат отримав широкий спектр систем місцевого самоврядування. Однак, при цьому, органам управління штатів належить певний спектр засобів забезпечення державного контролю. Останнє часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування, а відповідно такі штати перебувають під безпосереднім управлінням держави, зокрема як округ Колумбія [13, с. 202], що, практично, виключає їх самостійність.

Іберійська модель місцевого самоврядування застосовується у Бразилії, Іспанії та у іспаномовних країнах Латинської Америки, Португалії та ін. Така модель полягає у залученні органів місцевого самоврядування до системи територіальної організації державного управління. Територіальною громадою обирається керівник органу місцевого самоврядування, який приймається на державну службу. При цьому вплив уряду на діяльність таких керівників дуже обмежений [18, с. 49].

Так, у Іспанії, відповідно до ст. 154 Конституції, представник, який призначається Урядом, керує органами державного управління на території автономного Співтовариства, та, у разі необхідності, координує їх діяльність із діяльністю органів управління автономного Співтовариства [19] (наприклад – Автономне Співтовариство Сан-Себастьян (місто в країні Басків). Контроль за діяльністю органів самоврядування таких автономних Співтовариств здійснюється: Конституційним судом; урядом; органами адміністративного законодавства; Рахунковою Палатою. А у Португалії в кожній з областей може знаходитися Урядовий представник, призначений Радою міністрів для контролю органів місцевого самоврядування [20, с. 22].

В країнах Латинської Америки роль представників центрального уряду на місцях є дуже великою. В той же час існування крупних земельних латифундій та домінування місцевих землевласників значно впливає на систему управління. Населення самостійно обирає раду та головну посадову особу або колегію посадових осіб цієї адміністративно-територі-

альної одиниці. Іноді ж головна посадова особа обирається не населенням, а радою [21].

В Україні основними принципами місцевого самоврядування є його здійснення на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах закону; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»). Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 зазначеного ЗУ) [2]. Однозначно процес децентралізації в Україні сприяє зміцненню та розвитку демократичного українського суспільства шляхом врегулювання взаємовідносин між різними рівнями влади. Незважаючи на складні часи місцеве самоврядування в Україні продовжує розвиватися та вдосконалюватися.

Висновки. Слід зазначити, що особливості інституту місцевого самоврядування в кожній державі зумовлені, преш за все, різними історичними умовами розвитку, які сприяли формуванню кількох, цілком різних, специфічних моделей організації місцевого самоврядування. І, на сьогоднішній день, у світі не існує жодної універсальної моделі, яку можна було б без змін застосувати в нашій державі. Хоча позитивним представляється обмін досвідом між окремими територіальними одиницями, що характеризує англосаксонську модель місцевого самоврядування США, а також вироблення єдиної системи контролю центральних органів влади за законністю діяльності місцевих органів влади і їх службових осіб.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст.141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Децентралізація. Територіальні громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>
4. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1 (7). С. 96–100.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
6. Хребтій І. В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 1/2018. С. 108–112.
7. Гришко Р. Ю. Історія трансформаційних перетворень української моделі самоврядування. *Держава та регіони*. 2016. № 4 (56). С. 114–119.
8. Кондрацька Н. М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2015. № 4 С. 11–17.
9. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0
10. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4069.html>
11. Конституція Французької Республіки від 04.10.58 р. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. Авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. За заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : Вид-во «ФІНН». 2009. 472 с.
12. Стешенко Т. В. Шпак Ю. О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CNpak.pdf
13. Англо-саксонська модель місцевого самоврядування. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
14. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ. 2001. 260 с.
15. Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 195–207.
16. Хрущ С. В. Зарубіжний досвід розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. URL: [file:///C:/Users/Директор%20права/Desktop/Рабочий%20стол/держване%20управління/!!-Нові%20статті%20\(2\)/інформація/16.pdf](file:///C:/Users/Директор%20права/Desktop/Рабочий%20стол/держване%20управління/!!-Нові%20статті%20(2)/інформація/16.pdf)
17. Чапля О. В. Муніципальне управління у США: загальний огляд. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 34–36.
18. Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення : навчальний посібник. Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили. 2013. 316 с.
19. Ковтун В. І. Соціальні параметри іспанської конституції. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12386/1/Kovtun_63-67.pdf
20. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Випуск 29. С. 18–31.
21. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах. URL: <http://www.topical.in/lection/kp/1/12>.

Kavylin O. Development of territorial communities in conditions of decentralization: domestic practice and foreign experience

The article examines the principles and problems of the development of territorial communities in conditions of decentralization. The foreign experience of the development of territorial communities is considered. The status of the territorial community as a subject of local self-government is determined. The historical component of the origin of local self-government is highlighted.

The article indicates that in the process of development of Ukrainian statehood there were many forms of local self-government, among which scientists distinguish: pre-colonial, colonial, reactionary-national, Soviet, Ukrainian nationalism, modern Ukrainian model.

It is noted that since Ukraine gained independence, our country had to go a long way in the development of the system of local self-government, especially considering the complete absence of the latter during the Soviet period. Since 1990, various models of local self-government have been operating in Ukraine, namely: the authority of councils (1990–1992); French (1992–1994); Anglo-Saxon (1994–1995); Iberian (1995–1996); French (1996-present).

It was established that there are currently four forms of decentralization in the world: deconcentration, devolution, delegation, privatization. The experience of European states shows the greater effectiveness of using such forms of decentralization as deconcentration and devolution.

Such models of local self-government as: French, Anglo-Saxon (on the example of Great Britain and the USA) and Iberian (on the example of Spain, Portugal and Latin American countries) are considered.

It is emphasized that the peculiarities of the institution of local self-government in each state are determined, first of all, by different historical conditions of development, which contributed to the formation of several, completely different, specific models of the organization of local self-government. And, to date, there is no universal model in the world that could be applied without changes in Ukraine. Although the exchange of experience between individual territorial units, which characterizes the Anglo-Saxon model of local self-government in the USA, is positive.

Key words: *Local self-government, bodies of local self-government, decentralization, the authority of councils, the French model of local self-government, the Anglo-Saxon model of local self-government, the Iberian model of local self-government.*

УДК 353.2(342.55)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.23>**Н. О. Максименцева**

докторка юридичних наук, доцентка кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

М. Г. Максименцев

доктор юридичних наук,
заступник директора Юридичного бюро «АЛЬМЕГА»

ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

У статті досліджується досвід Франції щодо співпраці та контролю між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, визначаються їх сфери застосування, форми та види. Вона охоплює основні аспекти механізму контролю, які допомагають забезпечити законність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в країні. У процесі дослідження проблематики детермінації форм контролю за виконанням своїх функцій органами місцевого самоврядування вельми доречно сконцентрувати фокус дослідника на практичних засадах і досвіді Французької республіки, у якій вищезгадані засади визначаються саме як згідно з нормами і принципами ЄС, так і поряд з цим вони враховують внутрішні нормативно – правові акти і процедури, отже таким чином впорядковується механізм контролю за діяльністю місцевих органів влади, що покликані гарантувати і забезпечувати дотримання верховенства права і відповідності дій цих органів букві законів, норм і правил чинного законодавства. У період післявоєнного відновлення, трансформації до мирного життя, який охопив тривалий період відновлення в європейських країнах державних інститутів, його інфраструктури та апарату управління, заснування, розвиток та вдосконалення новітніх форм ефективної взаємодії місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування забезпечує платформу розбудови та налаштування дієвої ефективної системи місцевих органів влади, яка кореспондується з кращими європейськими стандартами і може бути прикладом адаптації України до передових вимог і стандартів європейської інтеграції.

Автор наголошує на наявності досить широких можливостей децентралізації влади, однак при цьому зазначає в статті щодо наявності форм контролю органів державної влади за органами місцевого самоврядування у Франції. Наступні положення досліджують роль та функції органів місцевого самоврядування, включаючи виконавчі органи, обрані органи та їх відносини з центральною владою. Далі розглядаються ключові аспекти правового регулювання, які сприяють забезпеченню законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Це включає в себе конституційні та законодавчі гарантії, що регулюють компетенції, процедури та відповідальність органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється принципам прозорості, демократії та розподілу влади, які допомагають забезпечити законність та довіру до органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: французьке законодавство, органи державної влади, територіальна громада, Конституція, правове регулювання, форми контролю, дотримання прав і свобод.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Питання встановлення меж і форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а особливо у період післявоєнної відбудови та шляху європейської інтеграції, набуває актуальності та потребує дослідження досвіду держав ЄС щодо подальшої імплементації та адаптації положень.

Виділення невирішеної частини загальної проблеми. Досліджуючи проблеми визначення форм контролю за органами місцевого самоврядування доцільно звернути увагу саме на досвід Франції, яка визначає вказані засади саме відповідно до норм як ЄС, так і внутрішніх актів та передбачає механізми контролю за діяльністю місцевих органів влади, які забезпечують дотримання законності та відповідність їх дій законам та правилам. У післявоєнний період відновлення держави саме запровадження новітніх форм ефективної співпраці органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади може стати шляхом формування дієвої системи місцевих органів влади, яка відповідає європейським стандартам та вимогам європейської інтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення форм контролю за органами місцевого самоврядування знайшла свої відображення в численних напрацюваннях науковців з країн Західної Європи, зокрема серед них можна виділити внесок Ж.-Ф. Лафе [8] (Jean-François Lafaix) з його працею «Un «droit à l'autonomie» dans l'ordre interne de l'État?» («Право на автономію» у внутрішньому ладі держави?), Томаса Фріно [6] (Thomas Frinault, "La décentralisation") з його дослідженням децентралізації та Вікі Джексона [11] (Vicky C. Jackson, «Fédéralisme – Normes et territoires») і його наукова праця, присвячена федералізму, які досліджуються у статті у їх правозастосуванні і практичному використанні у Франції та відповідний досвід трансформується у контекст європейської інтеграції України, зокрема у праці В. Олійника [9] («Зарубіжний досвід місцевого самоврядування ...»).

Мета статті – встановити проблеми і окреслити засади для дослідження розуміння органів місцевого самоврядування як частини органів держави та визначити межі їх децентралізації, а також безпосередні сфери, форми контролю та органи, які їх здійснюють.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи приклад Французької Республіки (далі – ФР) щодо питання норм співпраці та контролю у діяльності органів місцевої влади правовий статус органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а саме територіальні громади (далі – ТГ) (les collectivités territoriales) в якій врегульований на конституційному рівні, а також в спеціальному законі про ОМС та в кодифікованому законодавчому акті про місцеве самоврядування. Спершу зазначимо, що ТГ (до реформи децентралізації – «місцеві громади») є «юридичні особи публічного права, котрі відокремлені від держави й в цій якості користуються правовою автономією (autonomie juridique) та матеріальною автономією (autonomie patrimoniale)» [1]. До цих ТГ згідно ч. 1 ст. 72 Конституції ФР віднесено комуни, департаменти, регіони, ТГ з особливим статусом (ТГ Гайани, Мартініки, Майотти, Корсики, Ельзасу, метрополія Ліона, місто Париж), а також заморські ТГ (les collectivités d'outre-mer), перелік яких міститься у ст. 74 Конституції (Французька Полінезія, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен, Сен-П'єр і Мікелон, Уолліс і Футуна). У ч. 2 вказаної статті Конституції зазначається, що «ТГ мають право приймати рішення стосовно питань, охоплених їх компетенцією, які можуть бути найкращим чином вирішені на їх рівні» [2]. Крім того, слід мати на увазі, що в 2003 р. конституцієдавець визнав той факт, що в Конституції ФР недостатньо визначеним є правовий статус ОМС, а принцип децентралізації певною мірою залишається ним проігнорованим, що шкодить, як дотриманню законності в діяльності ОМС, так і доктрині невід'ємного права на місцеве самоврядування, об'єктивація якої створює належне підґрунтя для встановлення правопорядку в діяльності ОМС. З огляду на це, 28.03.2003 р. був прийнятий Конституційний закон «Про децентралізовану

організацію республіки» [3], яким ст. 1 Конституції було доповнено вказівкою на те, що організація ФР є децентралізованою, а саму структуру Основного Закону – низкою статей, які привносять юридичну визначеність в діяльність ОМС у Франції.

Крім того, принцип юридичної визначеності у Франції повною мірою відображається в нормах:

1) Закону ФР «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» від 02.03.1982 р. № 82–213, який згідно ст. 1 «визначає розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами, регіонами та державою, а також розподіл публічних ресурсів, що впливає з нових правил місцевого оподаткування та передачі державних кредитів ТГ, організаціям регіонів, встановлені законом гарантії, що надаються персоналу територіальних органів влади, спосіб здійснення виборів і статус обраних службовців, а також способи співпраці між муніципалітетами, департаментами та регіонами, а також розширення участі громадян у місцевому житті». Також в цій статті Закону зазначається, що відповідний законодавчий акт поширюється також і на заморські департаменти «до тих пір, поки не будуть прийняті закони, що адаптують деякі його положення до особливостей кожного з відповідних спільнот» [4];

2) Загального кодексу територіальних органів влади [5], законодавча частина якого була оприлюднена в 1996 р., а нормативна – в 2000 р. Важливість цього кодифікованого законодавчого акту обумовлена тим фактом, що ним було комплексно узагальнено та упорядковано нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, діючі, починаючи з 1789 р., які через свою кількість та різні історичні періоди їх прийняття (на них позначалось концептуальне осмислення права на місцеве самоврядування, визначене початком Великої французької революції, її перебігом та перемогою, змінюваністю республік, боротьбою французьких земель за більшу самостійність тощо) містили спірні норми, котрі зашкоджували юридичній визначеності діяльності ОМС у Франції, а відтак – забезпеченню законності в діяльності цих суб'єктів владних повноважень.

Отже, основними ознаками органів місцевого самоврядування є наступні: а) мають досить широке коло повноважень; б) характеризуються наявністю високого рівня децентралізації; в) розрізняються за територіальною приналежністю як органи континентальної частини держави та заморських територій (острівні південні частини держави).

Тобто, як вбачається, на сьогоднішній день в різних державах Європи передбачені різні способи відображення принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС. Вказане також позначається й на якості (достатності) такої визначеності (встановлення лише загальних засад), а також зручності її осмислення (закріплення відповідних норм в межах одного законодавчого акту чи декількох). З огляду на це, вбачається потреба в подальшому розробити та прийняти Кодекс місцевого самоврядування України, в якому окремий розділ буде присвячений засобам забезпечення законності в діяльності ОМС.

Принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування. Зі змісту принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС, впливає, що ОМС в державах-членах Євросоюзу володіють досить широкою автономією, котра наразі знаходить нові сфери для подальшого розширення. Наприклад, з прийняттям у ФР Закону «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» передбачались: 1) передання в департаменті виконавчої влади префекта (*préfet*) президенту генеральної ради (*président de conseil général*); 2) перетворення регіонів на повноправні територіальні органи влади, вільні від нагляду префектів; 3) скасування голлістського централізованого порядку (*l'ordre centralisateur gaulliste*) шляхом скасування нагляду префектур над органами місцевого самоврядування, що, на думку французьких вчених, в цілому здатне загрожувати навіть унітарній організації республіки [6].

Попри це, вказані побоювання вчених є дещо перебільшеними, адже

з моменту прийняття вказаного Закону ФР акти територіальних органів влади знаходяться під апостеріорним контролем (*contrôle a posteriori*) законності, що вказує на обмеження автономності ОМС у Франції, однак, не в контексті апостеріорного контролю доцільності, ефективності чи економічності рішень і дій ОМС, а лише законності їх дій та рішень [7]. При цьому зазначимо, що така форма контролю має місце у сфері фінансів. Тут формою участі префекта (шляхом звернення за висновком до Рахункової палати) є наступні у разі: а) прийняття місцевого бюджету не в строк префект має можливість затвердити бюджет; б) наявності дефіциту бюджету – пропонує заходи до збалансування бюджету; в) неврахування у бюджеті обов'язкових витрат (кредитні зобов'язання) – може профінансувати їх сплату префект; г) прийняття незбалансованого бюджету – повернення на обговорення громад, і у разі, якщо результати обговорення є незадовільними, самостійно передає бюджет на виконання.

Також в низці норм ЗКТОВ містяться детальні правила здійснення контролю представниками держави ОМС, а саме за законністю дій (бездіяльності) та актів цих суб'єктів владних повноважень. Зокрема, у відповідності до ст. L3132-1 вказаного кодифікованого законодавчого акту представник держави (*le représentant de l'Etat*) в департаменті, якщо він вбачає неузгодженість із вимогами законності актів департаменту, перелік яких окреслений в ст. L3131-2 ЗКТОВ (акти про встановлення тарифів на проїзд та паркування тощо), може звернутись до адміністративного суду (*tribunal administratif*) з відповідним позовом, паралельно звертаючись до відомчого органу із повідомленням про всі відомі йому деталі незаконних дій, що окреслені в позові. Протягом місяця цей акт перевіряється адміністративним судом і на весь цей час спірний акт призупиняє свою дію (якщо протягом місяця суд не встиг винести рішення, то акт відновлює свою дію). Крім того, слід мати на увазі, що французький Уряд кожні три роки, до 1 червня, у відповідності до вимог ст. L3132-2 ЗКТОВ повинен подавати до парламенту звіт про здійснюваний

представниками держави в департаментах контроль за діями органів місцевого самоврядування. Також будь-яка фізична (юридична) особа без шкоди для можливостей використання нею безпосередніх способів захисту власних прав, у разі, коли вона вважає, що постраждала від дій ОМС, здійснюваних на підставі статей L3131-2 та L3131-4 ЗКТОВ, може звернутись (протягом двох місяців з дня набрання чинності акту ОМС) до представника держави в департаменті з проханням здійснити контролюючу діяльність, врегульована L3132-1 ЗКТОВ.

Слід мати на увазі, що автономія ОМС є обмеженою не лише у Франції, але й в усіх європейських державах, зокрема, в частині неможливості самостійного визначення ОМС власного правового статусу, критеріїв законності своєї діяльності, рамок взаємодії держави та ОМС, меж втручання держави в діяльність ОМС тощо. Вказане пояснюється тим, що в такому разі ОМС могли би отримати можливість досить широко тлумачити критерії законності власних дій, уникаючи таким чином будь-якої юридичної відповідальності за порушення невід'ємності права ТГ, прав і законних інтересів людини та громадянина.

Таким чином, можна констатувати, що сферами контролю є наступні: а) бюджетна; б) законності нормативно-правових актів; в) звітування щодо дотримання ОМС чинного законодавства; г) контроль щодо дотримання прав і свобод людини.

Зокрема, провідний французький правник Ж.-Ф. Лафе (*Jean-François Lafaix*) констатує, що державний рівень є рівнем, на якому відповідний орган публічної влади «визначає повноваження, що виконуються на наддержавному чи внутрішньодержавному рівнях. Вказане призводить до того, що субдержавна група не може вільно визначати свої власні інститути або компетенції самостійно» [8, с. 263]. Перш за все, звичайно, часто виникають почуття субнаціональної ідентичності, навіть якщо їх інтенсивність і характер змінюються залежно від частин національної території. Ці регіональні ідентичності можуть призвести до чіткого вираження власних

інтересів, принаймні частково відмінних від національних інтересів або навіть протилежних їм. Усвідомлення цих інтересів може потім призвести до вимог необхідних інституційних та матеріальних засобів для їх підтримки на місцях. Задоволення вимоги автономії в рамках держави є одним із традиційних двигунів федералізму (у Франції) [11, с. 11]. Зважаючи на це, саме по собі право ОМС на їх автономію «не може включати в себе таку установчу самоорганізацію» (auto-organisation constituante). Тобто, цілком закономірним є те, що держава визначає (виконуючи таким чином принцип юридичної визначеності) засади діяльності ОМС, їх правовий статус та правовий статус посадових осіб цих суб'єктів владних повноважень, керуючись нормами Конституції, як суспільним договором, учасником якого формально є також ТГ.

Отже межами самостійності (автономності) місцевого самоврядування як невід'ємна характеристика ОМС, є наступні ознаки:

1) держава наділяє та не може обмежувати, ігнорувати. Важливо звернути увагу на те, що ця невід'ємна характеристика ОМС не може бути порушена також будь-яким іншим ОМС. Зокрема, у ч. 5 ст. 72 Конституції ФР встановлюється, що «жодна ТГ не може здійснювати нагляд над іншою ТГ. Однак у тих випадках, коли здійснення будь-якої компетенції вимагає участі декількох ТГ, законом може дозволятися одному з них або одному з їх об'єднань визначати умови їх спільної діяльності». Поряд із тим, в ч. 6 вказаної статті Конституції зазначається, що «в ТГ Республіки представник держави, який представляє кожного члена уряду (Gouvernement), є відповідальним за забезпечення національних інтересів, за здійснення адміністративного контролю та дотримання законів [11];

2) яка також є відносно гнучкою характеристикою ОМС, адже: а) може переглядатись державою без зменшення обсягу широти автономії цих суб'єктів владних повноважень; б) не може бути виправданям беззаконня ОМС та використовуватись цими органами публічної влади для захисту від законного впливу державних

органів, спрямованого на виявлення порушення вимог законності, на припинення порушень законності та відновлення правопорядку в діяльності ОМС.

Важливо звернути увагу на те, що досліджуваний принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування виявляється також в спроможності ОМС об'єднуватись в асоціації, котрі є суб'єктами публічного адміністрування (їх статус визначають ОМС) та спроможні захищати інтереси місцевого самоврядування у відносинах з державними органами.

Висновки і пропозиції. Досвід забезпечення законності діяльності ОМС в державах-членах ЄС свідчить про важливість закріплення основних принципів такої забезпечувальної діяльності. Систему таких принципів у Франції складають: 1) принцип юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС; 2) принцип самостійності (автономності) ОМС (забезпечення децентралізованої організації держави та недопущення голлістського централізованого порядку на рівні МС); 3) принцип розумних обмежень автономії ОМС, пропорційних необхідності захисту публічних інтересів в діяльності ОМС та необхідності забезпечення децентралізованої організації держави. роте недоліком цих пропозицій є розмитість та абстрактність викладення принципів, що на практиці дозволить їх досить довільно тлумачити. Також проаналізований досвід держав-членів ЄС вказує на доцільність створення Кодексу місцевого самоврядування в Україні за прикладом Франції.

При цьому, формами контролю органів державної влади за діями органів місцевого самоврядування є: а) у бюджетній сфері – самостійне направлення бюджету на виконання; вжиття заходів до збалансування бюджету, фінансування кредиторських заборгованостей місцевих органів самоврядування; у сфері законності нормативно-правових актів – подання адміністративного позову до суду, повідомлення відповідних органів про незаконні дії посадових осіб органів місцевого самоврядування; звітування раз на 3 роки перед парламентом щодо дотримання

законності ОМС; контроль за дотримання прав і свобод людини і громадянина у діяльності ОМС.

Отже, може говорити, що такі форми контролю спрямовані, найголовніше, на підтримання ефективної діяльності місцевих органів з метою вчасного та якісного надання послуг місцевим мешканцям, захисту їх прав і свобод, забезпечення національних інтересів, здійснення адміністративного контролю та дотримання вимог чинного законодавства.

Список використаної літератури:

1. Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale? : Fiche thématique du 20.10.2020. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>
2. Constitution de la République française du 04.10.1958 (Dernière mise à 01.12.2009). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-09-28/>
3. Loi constitutionnelle N° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIA RTI000006218058/2003-03-29/>
4. Loi N° 82-213 du 02.03.1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Dernière mise à 01.05.2012). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>
5. Code général des collectivités territoriales, 1996 (Dernière mise à 26.08.2021). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>
6. Frinault T. La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes. URL: <https://metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur-deux-siecles-de-reformes.html>
7. Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ? : Fiche thématique. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20194-le-controle-de-legalite-des-actes-des-collectivites-territoriales>
8. Lafaix J. F. Un «droit à l'autonomie» dans l'ordre interne de l'État? *Civitas Europa*. 2017. N° 1. P. 255-269. doi:10.3917/civit.038.0255.
9. Олійник В. С. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування та проблеми його реформування в Україні. Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2020 : матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (м. Чернігів, 23-24 квітня 2020 р.) : у 2-х т. Чернігів : Академія ДПтС. 2020. Т. 2. С. 185-189.
10. Constitution de la République française du 04.10.1958 (Dernière mise à 01.12.2009). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-09-28/>
11. Jackson V.-C., «Fédéralisme – Normes et territoires», in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t.2, Dalloz, 2012.

Maksimentseva N., Maksimentsev M. Forms of control over the observance of legality in the activities of local self-government bodies: the experience of France

The article examines the French experience of cooperation and control between local public authorities and local self-government bodies, defines their scope, forms and types. It covers the main aspects of the control mechanism that help to ensure the legality and efficiency of local self-government in the country. In the process of studying the issues of determining the forms of control over the performance of their functions by local self-government bodies, it is very appropriate to focus the researcher's attention on the practical principles and experience of the French Republic, where the above-mentioned principles are determined precisely in accordance with the EU norms and principles, and along with this, they take into account internal regulations and procedures, thus streamlining the mechanism of control over the activities of local authorities designed to guarantee and ensure the rule of law. In the period of post-war reconstruction, transformation to peaceful life, which covered a long period of restoration of state institutions, its infrastructure and management apparatus in European countries, the establishment, development and improvement of the latest forms of effective interaction between local authorities and local self-government bodies provides a platform for building and setting up an effective system of local authorities that is in line with the best European standards and can serve as an example of Ukraine's adaptation to the advanced requirements and conditions of European integration. The author emphasizes that there are quite wide opportunities for decentralization of power, but at the same time notes that there are forms of control of state authorities over local self-government bodies

in France. The following sections examine the role and functions of local governments, including executive bodies, elected bodies, and their relations with the central government. It then discusses the key aspects of the legal framework that contribute to the rule of law in local government. This includes constitutional and legislative guarantees governing the competencies, procedures, and responsibilities of local governments. Particular attention is paid to the principles of transparency, democracy, and separation of powers, which help to ensure the legitimacy and credibility of local governments.

Key words: *French legislation, public authorities, territorial community, Constitution, legal regulation, forms of control, observance of rights and freedoms.*

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 342.716

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.24>

Ю. П. Бондарчук

кандидат історичних наук,
доцент кафедри економічної теорії та права
Центральноукраїнського національного технічного університету

М. Г. Єщенко

кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри менеджменту
Донбаської національної академії будівництва і архітектури

С. В. Бондарчук

кандидат біологічних наук,
доцент кафедри льотної експлуатації та безпеки польотів
Льотної академії Національного авіаційного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ДІТЕЙ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ПРИКЛАДІ НОВОУКРАЇНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ

З початку повномасштабного вторгнення Росії особливу увагу привертає охорона й захист прав та інтересів дітей, однієї з найбільш незахищених категорій цивільного населення. Безумовно, діти — вразлива категорія населення, отже, необхідно вчасно виявляти проблеми, які виникають у них під час вимушеної зміни місця проживання, це є неминучим процесом для належної організації надання державної підтримки в територіальних громадах.

Однією з найгостріших проблем, які виникли у зв'язку з російською агресією, є поява великої кількості внутрішньо переміщених осіб, у тому числі дітей. Опрацювання цього питання на законодавчому рівні дозволяє його поглибити та розробити систему конкретних дій щодо підтримки адаптації та інтеграції дітей зі статусом ВПО у життя місцевих громад. Під час війни були порушені права всіх українських дітей, оскільки агресія терористичної держави негативно вплинула на їхні базові потреби, розвиток та психічний стан. Держава зобов'язана піклуватися про становище дітей, тому дуже важливо, щоб вони завжди відчували захист і безпеку з боку держави. Нині широко поширеною є проблема масової міграції людей, переважно дітей, з постійного місця проживання в безпечні райони. Місцеві органи влади мають новий обов'язок приймати внутрішньо переміщених осіб і забезпечувати їх усім необхідним.

Під час дослідження ми вивчали теоретичні питання та нормативно-правові документи щодо захисту прав дітей-переселенців; проведено аналіз дотримання прав дитини в умовах війни. При розробці власного законодавства слід враховувати досвід і практику країн, які стикаються з подібними проблемами внутрішньої міграції.

Для України справжнім викликом стало масове переміщення людей, однак вивчення даної проблематики на регіональному рівні дає можливість детальніше дослідити її та розробити певну систему заходів для полегшення адаптації та інтеграції ВПО в життя місцевих громад.

Отже, в результаті проведеного соціологічного опитування, аналізу нормативно-правової бази внутрішньо переміщених осіб ми дійшли висновку про необхідність розробки практичних рекомендацій для покращення правового становища переміщених дітей під час війни.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, міграція, права дитини, правовий статус.

Постановка проблеми. Однією з найбільш актуальних проблем, що виникли в умовах російсько-української війни є поява великої кількості внутрішньо переміщених осіб, в тому числі й дітей. Вивчення даної проблематики на регіональному рівні дає можливість більш детально дослідити її та розробити певну систему заходів для полегшення адаптації та інтеграції дітей зі статусом ВПО в життя місцевих громад.

В ході дослідження нами було вивчено наукову проблематику та нормативно-правові акти щодо захисту прав дітей ВПО; здійснено аналіз дотримання прав дитини в умовах війни; розглянуто інструменти правового захисту; проведено соціологічне дослідження серед ВПО, які мешкають на території Новоукраїнської громади Кіровоградської області, на основі якого визначено проблеми, які виникають у зазначеній категорії населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням переміщених осіб займалися багато дослідників. Колективна монографія С. Булеци, О. Котляра, Я. І. Котляра «Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти» значний внесок у розуміння реалізації ідентифікаційних прав внутрішньо переміщених осіб [1, с. 13]. Крім того, дослідники умовно поділили права і свободи ВПО на такі групи: 1) права, що забезпечують нормальне фізичне існування; 2) забезпечувальні права; 3) виборчі права; 4) право в рамках адміністративних правовідносин; 5) соціальні права; 6) трудові права; 7) медичні права; 8) освітні права; 9) сімейні права; 10) інші права.

Стаття Т. Цимбаліста, А. Блащака «Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні» присвячена аналізу національних та міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні, окреслюють міжнародні стандарти для цієї

категорії осіб та основні проблеми їх застосування в практичній площині [8, с. 127]. На думку науковців, найважливішими міжнародними стандартами прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є рекомендації щодо внутрішнього переміщення, розроблені у 1998 році Уповноваженим Генерального секретаря з питань внутрішнього переміщення [4, с. 1]. Експерти кажуть, що окремої міжнародної конвенції про права внутрішньо переміщених осіб немає.

Питання регулювання прав переміщених осіб у сфері охорони здоров'я стало предметом досліджень С. Булеци [1, с. 14], яка детально розкриває особливості механізму забезпечення доступу ВПО до медичних послуг. Детально аналізує потенційні проблеми при реалізації права на медичну допомогу ВПО О. Іляшко [3, с. 33].

Правове становище дітей вимушено переміщених осіб ще недостатньо досліджено вітчизняною юридичною наукою, оскільки майже немає сучасних теоретичних досліджень. Окремі аспекти правових проблем захисту прав дітей під час війни досліджувала Я. Швець [9, с. 100]. Тому рекомендуємо ознайомитися з оглядами зарубіжних видань. Правовий статус і захист дітей розглядалися такими вченими, як Ромола Адеола, Фелікс Чідозі Чідозі, Августин Еджіроген Огуббу, Бенджамін Мезмур, Рахма Абураас, Елізабет Ферріс, Аміна Наджиб, Лайла Багіл і Тім Маккі [5, с. 2; 6, с. 116; 7, с. 278].

Отже аналітичний огляд теоретичних засад наукового пошуку свідчить про актуальність даної проблеми. З 2014 року питання внутрішньо переміщених осіб досліджується багатьма українськими дослідниками, а нормативно-правова база поповнилася новими правовими документами щодо захисту та визначення статусу переміщених осіб.

Мета статті – дослідити рівень захисту прав дитини в умовах воєнного стану в Україні, а також розробити практичні

рекомендації спрямовані на покращення становища внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. Війна, яку розпочала Росія кардинально змінила долі багатьох українців, хтось втратив близьких, рідних, хтось роботу. Мільйони людей вимушені були залишити власні домівки і переселитися до відносно спокійних регіонів України. Активну діяльність по наданню допомоги розгорнули місцеві, міські та сільські громади. Не стали осторонь чужого горя і громади Кіровоградщини. Зокрема, Новоукраїнська громада одна з тих, що в перші дні повномасштабного вторгнення вже приймала людей. За даними Новоукраїнського міського відділу соціального захисту на території Новоукраїнської громади станом на 01.01.2023 року проживають понад 1500 переселенців. Серед зареєстрованих ВПО є 424 дитини. З них 80 дітей навчаються у школах, 23 – відвідує садочки.

З метою визначення особливостей реалізації прав ВПО у Новоукраїнській громаді було розроблено опитувальник. Було взято інтерв'ю у 50 внутрішньо переміщених осіб, які проживають на території громади. Воно було анонімним і мало виключно дослідницький характер.

Опитувальник складається з декількох блоків питань. Перший структурний блок питань – «Взаємодія ВПО з місцевою владою». На основі отриманих даних з'ясовано, що всі опитувані відмітили позитивне ставлення до них з боку людей, які надавали їм допомогу. Зокрема, в перші дні перебування на території громади дітям та їхнім батькам надано необхідні продукти харчування, засоби гігієни та тимчасове житло. Це свідчить про високий рівень підготовки громади до прийому переселенців. Однак, 52% респондентів поскаржилися на те, що з ними не було проведено роз'яснювальну інформаційну кампанію щодо особливостей реалізації прав ВПО на території громади. Цей фактор негативно впливає на процес соціальної інтеграції переселенців в життя громади.

Актуальне питання самоорганізації серед ВПО представлено в опитуванні наступним чином: «Чи Ви самоорганізувалися в соціальні групи, чати для спілкування, допомоги?» – 93% респондентів

вказали про використання різних форм комунікації ВПО, але 79% виокремили саме спілкування за допомогою інтернету та різних месенджерів.

Насамкінець у цьому блоці було запропоновано, по 5-ти бальній системі, оцінити рівень підтримки родини переселенців з боку місцевих органів влади. Досить показові результати (5 б. – 83%; 4 б. – 10%; 3 б. – 7%), свідчать про належний рівень виконання місцевою владою їхніх обов'язків щодо забезпечення добробуту ВПО.

Надзвичайно важливою для ВПО є сфера медичних послуг. Другий блок питань було присвячено визначенню, як саме реалізовувалось право на безкоштовну медичну допомогу серед ВПО. Згідно з опитуванням, усі респонденти повідомили, що отримали належну безкоштовну медичну допомогу. Проте 16% опитаних відмітили, що лікування в закладі охорони здоров'я громади хоча й було безкоштовним, але за медичні ліки потрібно було все ж заплатити. 93% респондентів відзначили неупереджене та співчутливе ставлення медперсоналу до них.

Третій блок – «Право на безкоштовне та якісне навчання». Забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб на отримання освіти є вкрай важливим для розвитку дітей. Однакові умови доступу до освіти є одним з показників інтеграції переселенців у приймаючі територіальні громади. Опитування в сфері освіти показали, що не всі діти та їхні батьки були проінформовані про наявні навчальні заклади на території Новоукраїнської громади. Переважна більшість (79%) дізнавалася про розташування та особливості навчальних закладів самостійно. Це вказує на прогалини в роботі органів місцевої влади. В ході дослідження даного напрямку було також виявлено, що 72% дітей відвідують місцеві навчальні заклади і 28 % отримують освітні послуги в своїх школах в режимі онлайн. В період війни актуальним залишається питання якості освіти. Наразі 97% опитуваних не задовольняє рівень освітніх послуг, адже при реалізації своїх прав вони стикаються з рядом проблем, зокрема 52% зазначили, що не мають доступу до високошвидкісного Інтернету; відсутні належні тех-

нічні засоби для роботи в режимі онлайн. Особливо відчутною є ця проблема для сімей, де є діти шкільного віку, а гаджет для виходу на онлайн-навчання один на всіх. 17% опитаних відзначили, що існує проблема із повноцінним забезпеченням навчальних посібників; через нестабільну ситуацію в країні, постійні тривоги, багато матеріалу дітям доводиться опановувати самостійно.

Під час опитування з'ясовано, що місцевий відділ освіти не здійснює контроль за навчанням дітей, які отримують освітні послуги в своїх навчальних закладах онлайн. Ми переконані, що якісна реалізація освітніх прав переселенцями можлива за оперативного реагування відповідних органів.

Наступні питання були присвячені праву вибору місця проживання. 7% опитаних вдруге вимушені були покинути домівку через військову агресію Росії на Україну. 59% – приїхала до громади після евакуації потягом із прифронтової зони. Проте серед варіантів «У нас тут проживають родичі» та «У нас тут проживають знайомі/друзі» голоси розділилися наступним чином: перше – 27%; друге – 14%.

П'ятий блок безпосередньо стосується права на житло та розкриває більш детально умови та особливості проживання ВПО на території громади. Голоси респондентів у питанні «Де саме Ви проживаєте?» розподілилися наступним чином: в орендованому житлі – 48%; у соціальному житлі – 21%; безкоштовно проживають в знайомих та рідних – 31%. Такі результати свідчать про відсутність належного фонду житла в громаді для переселенців. Також зазначимо, що деякі орендодавці надмірно завищують ціни і вони не відповідають ринковим.

ВПО мають право на отримання грошової допомоги від держави. Згідно опитування 100% респондентів зазначили, що вони отримують регулярні щомісячні виплати. На питання «Чи вистачає Вам харчів, одягу, речей для життя в сучасних умовах?» 86% опитаних відповіли ствердно. Це питання складне, оскільки у різних людей різні потреби. Значною підтримкою для ВПО по всій Україні є гуманітарна допомога, яку надають волонтери та благодійники. Усі опитувані зазначили, що

їхні сім'ї постійно отримують гуманітарну допомогу від УВКБ ООН, ГО «В єднанні – сила!» та Кіровоградської обласної організації ТЧХУ.

Шостий та сьомий блок присвячені праву на сім'ю та право бути з сім'єю. Серед опитаних про втрату близьких під час війни зазначили 14%. Однак у деяких респондентів (45%) у рідних містах та селах залишилися родичі. Через низку причин повноцінне спілкування та зустріч з ними ускладнена або неможлива.

Останній блок містить питання, які стосуються реалізації права на дозвілля, культурний розвиток. У Новоукраїнській громаді не бракує культурних закладів та різноманітних гуртків для проведення дозвілля. Тому 62% опитаних користуються такою можливістю та урізноманітнюють своє життя культурним дозвіллям. Для дітей ВПО це важливо, оскільки напружена ситуація в країні і стресове інформаційне середовище впливають на формування молодого покоління. Не можна втрачати культурну сферу, вона відіграє важливу роль у єдності громадян України перед ворогом. Натомість 38% не задіяні в культурному житті громади через погану поінформованість їх щодо наявності відповідних закладів.

Також респондентам було запропоновано висловити свої пропозиції для покращення взаємодії з органами місцевої влади, громадою та кращого захисту прав ВПО. Відповіді опитаних можна розділити на чотири групи:

I група – зміни в правовому захисті ВПО. На думку опитаних, потрібне більш глибоке законодавче закріплення норм, що регулюють забезпечення виконання прав ВПО та нагляд за цим виконанням, а також покарання конкретних осіб у разі безвідповідального ставлення до належного правового забезпечення ВПО.

II група – безпосередні рекомендації для органів місцевого самоврядування. Найбільш поширена рекомендація від ВПО, це проведення соціологічних опитувань серед переміщених осіб в режимі онлайн, для того, щоб розуміти та швидко вирішувати проблеми, які виникають у переселенців.

III група – поради місцевій громаді, щодо поліпшення взаємодії із ВПО.

Залучення ВПО до культурних та громадських заходів, щоб не з'являлось відчуття відстороненості від життя громади. Оскільки ВПО вважають, що вони не тільки потребують допомоги, а за можливості можуть здійснювати і різноманітну роботу на користь громади.

IV група – поради особам, які зважуються на переїзд до більш безпечних територій. Збиратися потрібно організовано. Брати з собою лише найнеобхідніші речі, бути готовим до довгої поїздки (врахувати тривале перебування на блокпостах). Дізнатися детальніше про набір гуманітарної допомоги, щоб знати, які речі/засоби /одяг брати. Отже, проаналізувавши проведені опитування серед ВПО ми дійшли наступних висновків: по-перше, місцева влада виконує покладені на неї обов'язки по забезпеченню добробуту ВПО у міру своїх можливостей та без надмірних зауважень з боку людей. Допомагають їй у цьому різноманітні благодійні та волонтерські організації, мешканці громади. По-друге, право на медичну допомогу забезпечується, але якщо необхідне медикаментозне лікування, то за нього необхідно заплатити. По-третє, право вибору місця проживання та право на житло у половині випадків реалізується. У цьому випадку ситуацію ускладнює війна та жадібність окремих орендодавців. По-четверте, право на якісну освіту значно порушено через складнощі дистанційного навчання; навчання в умовах постійних екстремальних ситуацій; проблеми із належним матеріальним забезпеченням для повноцінного навчання По-п'яте, право на сім'ю та можливість бути з рідними напряму залежать від ситуації на фронті та тимчасово окупованих територіях. По-шосте, культурний розвиток та дозвілля необхідні складові успішного майбутнього молодого покоління, тому важливо знаходити можливість для дітей реалізовуватися в цій сфері.

Висновки і пропозиції. В результаті проведеного соціологічного опитування, аналізу нормативно-правової бази внутрішньо переміщених осіб ми дійшли висновку про необхідність розробки практичних рекомендацій для покращення правового становища переміщених дітей під час війни.

Зокрема, на місцевому рівні для усунення виявлених недоліків під час соціологічного дослідження пропонуємо наступні заходи: створити на рівні громади фонд житла, призначеного для тимчасового проживання сімей ВПО з дітьми; організовувати моніторинг щодо дітей, які навчаються онлайн в своїх місцевих закладах освіти з боку освітніх закладів за фактичним місцем проживання; проведення спільних культурних, освітніх, спортивних заходів для місцевих дітей та дітей ВПО для кращої комунікації та соціалізації; проводити інформаційну кампанію щодо реалізації прав дітей ВПО на території громади шляхом розповсюдження спеціальних пам'яток, які будуть містити спеціальну інформацію про основні установи, організації.

Доцільним також буде використання міжнародного досвіду щодо захисту прав дітей зі статусом внутрішньо переміщеної особи. Необхідно створити інформаційну базу з даними внутрішньо переміщених осіб, в тому числі й дітьми для пришвидшення процедури оформлення різноманітних документів вразі втрати оригіналів. Внесення та виключення з такої бази даних має відбуватися швидко, без надмірних бюрократичних процедур. Крім цього, необхідно модифікувати міграційне законодавство, яке б забезпечувало реальне дотримання прав і свобод ВПО, дітей ВПО, біженців, мігрантів тощо. Саме в цій сфері необхідна широка взаємодія з європейськими країнами, які активно приймали в перші дні повномасштабного вторгнення наших земляків. Однак відмінні стандарти соціальної політики та соціально-економічні умови життя різних країн Європи перешкоджають швидкому узгодженню нашого і європейського законодавства в сфері міграційної політики. Тому необхідно дією, що здатна допомогти саме зараз є внесення змін до чинних законів України, зокрема для узгодження законодавства із законодавством країн ЄС в контексті перетину кордону дитиною без батьків.

Якісних змін потребує і нормативно-правове регулювання прав дітей ВПО. На нашу думку на законодавчому рівні необхідно закріпити такі положення: по-перше, розробити нормативно-правовий документ, який би регулював

виключно права дітей, в тому числі й дітей зі статусом ВПО. Це необхідний закон, який узгодить існуючі норми, що регулюють права дитини та процес їх захисту з міжнародним законодавством. По-друге, доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2, с. 1] окремими статтями, де передбачити всі ризики та механізми реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло, на освіту. Серед іншого надати органам місцевого самоврядування, на період воєнного часу, право встановлювати на території громад індикативні ціни на оренду житлових приміщень, та розробити дієвий механізм здійснення контролю і постійного моніторингу ситуації на ринку оренди житла. По-третє, необхідні зміни до законодавства у сфері медицини. По-четверте, потрібна зміна освітніх програм з урахуванням психологічних травм, які діти отримали від споглядання наслідків війни або особисто постраждали від злочинних дій війська країни-агресора. Ігнорування психологічних травм, що спричиняє війна, у майбутньому може призвести до зростання рівня злочинності та зміни світогляду дитини, що не зможе бачити надію та перспективу на щасливе майбутнє через здобуті у ранньому віці травми.

Отже, зважаючи на виявлені нами проблеми можемо зробити висновок, що українське законодавство в контексті захисту прав та свобод ВПО потребує якісних змін. Необхідно внести поправки до чинного законодавства та розробити дієвий нормативно-правовий документ, який би враховував всі особливості правового статусу дітей ВПО, використовуючи при цьому позитивний міжнародний досвід та практики тих країн, які зіткнулися зі схожими проблемами внутрішнього переміщення.

Список використаної літератури:

- Булеца С. Б. Право внутрішньо переміщених осіб на медичну допомогу. Конституційно-правові академічні студії. 2016. Вип. 1. С. 12–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kras_2016_1_4
- Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
- Іляшко О. О. Проблеми захисту права внутрішньо переміщених осіб на медичну допомогу в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2019. Т. 30(69), № 1. С. 32–35. URL: http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1_2019/8.pdf
- Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GP_Ukrainian.pdf
- Рахма Абура, Аміна Наджиб, Лайла Багіл, Тім К. Маккі. Сирійський конфлікт: приклад викликів і гострої потреби в медичних гуманітарних операціях для жінок і дітей внутрішньо переміщених осіб. *BMC Medicine*. 2018. URL: <https://bmcmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-018-1041-7>
- Ромола Адеола, Беньям Мезмур. Захист внутрішньо переміщених дітей в Африці: доктринальний аналіз статті 23(4) Африканської дитячої хартії // Журнал африканського права. Том 65. Травень 2021. С. 115 – 129. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-african-law/article/protection-of-internally-displaced-children-in-africa-a-doctrinal-analysis-of-article-234-of-the-african-childrens-charter/EA8D031BEC1FD738A6C4F735B56CA696>
- Фелікс Чідозі Чідозі, Августин Еджірогене Огубу. Сприйняття захисту прав дитини та діяльності ЗМІ в таборі внутрішньо переміщених осіб Кудже, Абуджа, Нігерія // ЗМІ та їхня роль у захисті прав дітей в Африки. 2020. Р.277 – 294. URL: <https://www.igi-global.com/viewtitlesample.aspx?id=241744&ptid=227630&t=Perception%20on%20Child%20Rights%20Protection%20and%20Media%20Performance%20Among%20Kuje%20Internally%20Displaced%20Persons%27%20Camp,%20Abuja,%20Nigeria&isxn=9781799803294>
- Цимбалістий Т., Блащак А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. №4(20). С.126–130. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38388/1/%D0%A6%D0%B8%D0%BC%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B9.pdf>
- Швец Я. І., Соколова І. О. Порушення прав дітей під час війни Російською Федерацією. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2022. Випуск 71. С. 99–103. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/262897/259246>

Bondarchuk Yu., Yeshchenko M., Bondarchuk S. Modern implementation of the rights of internally displaced persons

Since the beginning of the full-scale invasion of Russia, the protection and protection of the rights and interests of children, one of the most unprotected categories of the civilian population, has attracted special attention. Undoubtedly, children are a vulnerable category of the population, therefore, it is necessary to timely identify problems that arise in them during a forced change of residence, this is an inevitable process for the proper organization of state support in territorial communities.

One of the most acute problems that arose in connection with Russian aggression is the appearance of a large number of internally displaced persons, including children. Elaboration of this issue at the legislative level allows us to deepen it and develop a system of concrete actions to support the adaptation and integration of children with the status of IDPs into the life of local communities. During the war, the rights of all Ukrainian children were violated, as the aggression of the terrorist state negatively affected their basic needs, development and mental state. The state is obliged to take care of the situation of children, therefore it is very important that they always feel protected and safe by the state. Currently, the problem of mass migration of people, mostly children, from their permanent place of residence to safe areas is widespread. Autonomous authorities have a new duty to receive internally displaced persons and provide them with everything they need.

During the research, we studied scientific issues and legal documents regarding the protection of the rights of immigrant children; an analysis of the observance of children's rights in conditions of war was carried out. When developing own legislation, the experience and practice of countries facing similar problems of internal migration should be taken into account.

Mass displacement of people has become a real challenge for Ukraine, but studying this issue at the regional level provides an opportunity to investigate it in more detail and develop a certain system of measures to facilitate the adaptation and integration of IDPs into the life of local communities.

So, as a result of the conducted sociological survey, analysis of the legal framework of internally displaced persons, we came to the conclusion about the need to develop practical recommendations to improve the legal status of displaced children during the war.

Key words: *internally displaced persons, migration, child rights, legal status.*

УДК 316.4

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.25>**Я. В. Качан**

кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризму

А. В. Іванов

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та публічної служби
Академії праці, соціальних відносин і туризм

ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ У РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

В статті розкрито перспективи імплементації європейського досвіду у реалізації соціальної та гуманітарної політики в Україні із врахуванням євроінтеграційних процесів. Проаналізовано досвід реалізації соціальної та гуманітарної політики Польщі, Німеччини, Ірландії, Франції та Швеції. В кожній країні розроблено певні стратегії в сфері соціальної та гуманітарної політики, які ґрунтовно деталізують головні елементи соціальної та гуманітарної сфери та розкривають головні пріоритетні напрямки їх подальшого розвитку; визначають пріоритетність розвитку науково-освітніх елементів гуманітарної галузі; розкривають пріоритетні напрями подальшого розвитку культурного елемента гуманітарної галузі; віддзеркалюють потреби молодого покоління, особливо у галузях освіти, зайнятості, бізнесу, культури та здоров'я, тощо. Встановлено, що у вітчизняних умовах у соціальному напрямі варто імплементувати практику Польщі (стосовно подовження терміну фахової діяльності і покращення функціонування літніх людей); науковому напрямі – практику Німеччини (стосовно поглиблення глобалізаційних процесів, оцифрування, наступного розвитку європейського науково-дослідного середовища і появи сучасних глобальних інноваційних центрів); у культурному напрямі – практику Ірландії (стосовно формування культури в якості невід'ємного елемента світового урядового просування); в напрямі охорони здоров'я – практику Франції (стосовно забезпечення рівноваги у сфері охорони здоров'я держави, реалізації міжгалузевих запобіжних заходів з метою вирішення загальних чинників ризику); в напрямі молодіжної політики – практику Чехії (стосовно сприяння неформальної освіти і забезпечення участі молодого покоління у процесі ухвалення різноманітних рішень). Наведено сучасні напрями реалізації соціальної та гуманітарної політики в Україні із врахуванням євроінтеграційних процесів та європейського досвіду у даній сфері, зокрема створення вітчизняного гуманітарного простору; збереження та пропаганда вітчизняного культурного надбання; розвиток національної освітньої системи; здійснення культурної політики зважаючи на гуманістичні взірці та цінності та соціальний розвиток; запровадження передових інформаційно-комунікаційних технологій в роботу науково-культурної сфери.

Ключові слова: соціальна політика, гуманітарна політика, європейський досвід, стратегії, імплементація, євроінтеграційні процеси.

Постановка проблеми. Протягом останнього періоду чимала кількість країн світу здійснили великомасштабне реформування своєї економічної системи, мета якого полягає у підвищенні рівня ефективності державної соціальної та гумані-

тарної політики, що залежить від багатьох факторів (поглиблення глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, визначення пріоритетних напрямів сталого розвитку держави тощо). На сьогоднішній день доволі важливо для України забезпечити

сприятливий вплив активізації глобалізаційних та євроінтеграційних процесів на суспільно-економічний розвиток держави. Оскільки соціальна та гуманітарна політика відіграє доволі важливе значення для подальшого розвитку держави в контексті активізації євроінтеграційних процесів, її удосконалення доцільно здійснювати враховуючи досвід саме європейських країн у даній сфері, де реалізація соціальної та гуманітарної політики є досить ефективною з позитивними результатами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які найбільш вдало розкрили досвід зарубіжних країн у реалізації соціальної та гуманітарної політики та визначення перспектив його імплементації у вітчизняних умовах, можна виокремити таких, як С.І. Здіорук, Н.М. Карпеко, Л.А. Ковальська, Г.Є. Ковальський, Т.М. Краснопольська, Е.В. Мамонтова, В. Меленюк, М.Т. Степико, А.І. Сушко та інших.

Метою статті є розкриття перспектив імплементації європейського досвіду у реалізації соціальної та гуманітарної політики в Україні із врахуванням євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Гуманітарний вимір суспільного розвитку нині перебуває в центрі уваги всіх держав, світового співтовариства в цілому. Зокрема про це свідчить Декларація тисячоліття, прийнята 8 вересня 2000 року на сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. У визначених у ній Цілях розвитку тисячоліття, до яких разом зі 189 країнами світу приєдналася й Україна, пріоритетами цивілізаційного розвитку є боротьба з голодом і злиднями, забезпечення доступу до освіти, досягнення гендерної рівності, зниження рівня материнської та дитячої смертності, запобігання поширенню ВІЛ/СНІДу та інших захворювань. Є низка напрямів, де Україна зробила крок уперед (зниження рівня абсолютної бідності, дитячої та материнської смертності, забезпечення доступу до середньої шкільної освіти), але багато чого ще залишається зробити [1, с. 38].

Формування основ соціальної і гуманітарної політики спирається на низку глобальних міжнародних угод і конвенцій.

Зокрема Декларацію ООН 1948 року «Про основні права людини» та Римську конвенцію 1950 року, які зобов'язують національні юрисдикції забезпечити виконання соціальних прав людини. Окрім міжнародних в Україні діє низка національних законодавчих актів. Більшість розвинутих держав Європи у своїй соціально-гуманітарній політиці дотримується базових принципів «держави загального добробуту», тобто активно сприяють ефективному поєднанню економічного зростання і розвитку людського потенціалу [3, с. 30].

Варто зазначити, що існують різні погляди на моделі соціально-гуманітарної політики зарубіжних країн. Найбільшою популярністю серед учених користується наступна класифікація моделей соціально-гуманітарної політики: соціал-демократична, консервативна, ліберальна, корпоративістська, католицька і рудиментарна. Можливими напрямками використання в нашій країні досвіду соціального захисту країн розвинутої та перехідної економіки, який міститься у відповідних моделях соціального захисту населення, можуть бути: запровадження ефективного функціонування й узгодженої роботи національного, регіонального та місцевого систем управління соціальним захистом [4, с. 104]; демократичності й прозорості соціального захисту, спрощення процедури надання різних видів соціальної допомоги; збалансованих форм та методів соціального захисту населення на основі оптимального сполучення адресності й універсальності; гарантування повного використання кожною людиною своїх прав для звернення за допомогою до відповідних соціальних інститутів; моніторингу об'єктивності стану рівня життя осіб, сім'ї, соціально уразливих груп, котрі звертаються за соціальною допомогою; чіткої наукової обґрунтованості заходів зі соціального захисту та нормативно-правового його забезпечення [2].

У контексті європейської інтеграції Україна має вибудувати концепцію етнополітики, орієнтовану на демократичні європейські цінності, здатну адекватно й ефективно реагувати на зміни етнополітичної ситуації, пов'язані з процесами глобалізації. Державна етнополітика

має базуватися на принципах плюралізму, поваги до мов національних меншин, культури, історії етнічних спільнот і громадян, котрі до них належать. Така політика покликана поєднувати забезпечення державою потреб етнічних меншин, створення умов їх вільного, самостійного, ініціативного розвитку з обов'язковим урахуванням необхідності імплементації європейських стандартів, рекомендацій ОБСЄ у сфері регулювання міжетнічних відносин [1, с. 39].

На сьогоднішній день найважливіша гуманістична мета України полягає у побудові новітнього суспільства, яке ґрунтується на демократичних засадах та в основі якого лежить саме людина. Тому для цього Україні потрібно ефективно реалізовувати не лише гуманітарну, але й соціальну державну політику у відповідності із сучасними викликами та потребою у максимальному розкритті можливостей усіх громадян.

За роки незалежності у соціальній та гуманітарній сфері вдалося усвідомити наступні моменти. По-перше, стало ясно, що втратити існуючі досягнення було б в історичному масштабі непростачною помилкою, оскільки потенціал нації спочатку закладається у цій сфері на всіх її етапах та рівнях. По-друге, спроба відмовитися чи консервувати навіть те, що було найкращим у світі, – означає прирікати систему відставання, стагнацію. Ґрунтуючись на аналізі досвіду розвитку вітчизняної та зарубіжної сфери соціально-гуманітарних відносин, можна майже безапеляційно констатувати, що такий шлях уже показав свою безперспективність. По-третє, важливо водночас не відкидати (це вже інша крайність), а вміло використовувати наявний потенціал і накопичений досвід, домогтися суспільної згоди у здійсненні державної політики, відновити консолідовану відповідальність сторін, які організують процес функціонування соціальної та гуманітарної сфери, та активну роль держави. По-четверте, необхідно чітко визначити орієнтири розвитку і слідом за цим послідовно здійснювати прогресивний рух усієї системи соціально-гуманітарних цінностей, домогтися постійного розширення її ресурсної бази,

створити та запустити механізми ефективного використання фінансових, кадрових, інформаційних та матеріально-технічних ресурсів [5].

На нашу думку, проводячи дослідження реалізації соціальної та гуманітарної політики саме європейських держав враховуючи спрямування вітчизняної економіки до інтеграції з європейською спільнотою, то найкращим досвідом у даній сфері володіє Польща, Німеччина, Ірландія, Франція та Швеція. Розглянемо їх детальніше.

Так, на досвіді Польщі можна стверджувати, що здійснення ефективної соціальної та гуманітарної політики держави вимагає від неї чіткого визначення стратегічних цілей даних політик. Це підтверджується розробленою у Польщі Стратегією розвитку соціального капіталу, в основі якої лежить соціальний капітал, який, в свою чергу, вважається найголовнішим чинником державного розвитку, який вимагає постійного удосконалення. Крім цього, в Польщі також розроблено Стратегію розвитку людського капіталу, мета якої полягає у розширенні та удосконаленні людського капіталу в державі за рахунок застосування належних інноваційних рішень із врахуванням наявних на певний час суспільних потреб.

Серед головних стратегічних пріоритетів розвитку людського капіталу в Польщі можна виділити наступні: збільшення чисельності зайнятого населення; подовження періоду професійної діяльності та покращення функціонування людей похилого віку; поліпшення соціального становища населення та соціальної ізоляції осіб із групи ризику; покращення здоров'я населення та підвищення ефективності управління системою охорони здоров'я; підвищення рівня компетентності та кваліфікації громадян [9]. Отже, дані стратегії ґрунтовно деталізують головні елементи соціальної та гуманітарної сфери та розкривають головні пріоритетні напрямки їх подальшого розвитку.

Щодо Німеччини, то в даній країні розроблено Стратегію інтернаціоналізації освіти, науки і досліджень Федеративної Республіки Німеччини, мета якої полягає у забезпечення своєчасного реагування на вплив глобальних факторів (кліматичні

зміни, безперебійність енергопостачання, стан продовольчої безпеки та міграційні процеси). Дана стратегія визначає певні пріоритетні напрями соціальної та гуманітарної сфери, пов'язані із поглибленням глобалізаційних процесів, оцифруванням наступного розвитку європейського науково-дослідного середовища та появою сучасних глобальних інноваційних центрів.

Дана стратегія містить п'ять основних пріоритетів: зміцнення передового досвіду через всесвітню співпрацю; розвиток інноваційних сил Німеччини на міжнародній арені; інтернаціоналізація професійного навчання та кваліфікації; співпраця із розвинутими державами та країнами, що розвиваються, з метою формування глобального суспільства, заснованого на знаннях; подолання спільних глобальних проблем [10]. Таким чином, беручи до уваги поглиблення глобалізаційних процесів, Стратегія інтернаціоналізації освіти, науки і досліджень Федеративної Республіки Німеччини, визначаючи пріоритетність розвитку науково-освітніх елементів гуманітарної галузі, обумовлює потребу у світовому співробітництві.

Щодо культурного елемента гуманітарної галузі, доцільно зауважити Стратегію культури Республіки Ірландії, яка розкриває головну місію, стратегію і пріоритетні напрями подальшого розвитку ірландської культури. Стратегію культури Республіки Ірландії визначає такі пріоритети:

- забезпечення підтримки ірландських митців та культурних організацій у всій їх різноманітності з метою презентації їх робіт на міжнародному рівні;
- сприяння розвитку різних міжнародних ринків для ірландського мистецтва;
- заохочування ірландських художників до співпраці із глобальними партнерами та підтримування презентації їх спільних робіт;
- відігравати роль у реалізації Програми креативної Ірландії, яка визнає, що культура є невід'ємною частиною міжнародного просування уряду;
- сприяння взаємовідносинам із Радою мистецтв, із метою розвитку глобальної оцінки ірландського мистецтва, та із Радою ірландського кіно для підтримки світової оцінки ірландського кінематографу;

– налагодження взаємовідносин із відповідними урядовими департаментами і державними установами з метою взаємної корисності та уніфікації глобальної репутації Ірландії [6].

Отже, Стратегію культури Республіки Ірландії розкриває пріоритетні напрями подальшого розвитку культурного елемента гуманітарної галузі, які орієнтовані на популяризацію культури на світовому рівні в якості важливого інструмента налагодження взаємовідносин держав з суспільством.

Крім цього, одним із важливих елементів соціальної та гуманітарної політики вважається також сфера охорони здоров'я. Більшість науковців схиляється до думки, що система охорони здоров'я у Франції є найкращою, а її практика в даній галузі визнається іншими державами на світовому рівні.

Так, у Франції розроблена Стратегія міжнародної співпраці в галузі охорони здоров'я, яка має на меті активізувати зусилля, спрямовані на боротьбу з виникненням і розповсюдженням інфекційних та неінфекційних захворювань, що призведе до забезпечення балансу системи охорони здоров'я країни, і підкреслює необхідність проведення міжгалузевих профілактичних заходів для вирішення спільних факторів ризику та соціальних і еко-логічних детермінантів. Дана стратегія окреслює такі пріоритети:

- посилення системи охорони здоров'я (доступ до лікування, фінансування охорони здоров'я та людські ресурси);
- жіноче та дитяче здоров'я (сексуальні права та доступ до планування сім'ї, боротьба з голодом);
- боротьба з інфекційними хворобами (ВІЛ/СНІД, малярія, туберкульоз, бездоглядні тропічні хвороби; боротьба з хронічними хворобами і такими, що загострюються, та із зоонозами);
- боротьба з неінфекційними захворюваннями (серцево-судинні захворювання, рак, діабет та хронічні респіраторні захворювання) [7].

Таким чином, Стратегія міжнародної співпраці в галузі охорони здоров'я розкриває пріоритетні напрями подальшого розвитку галузі охорони здоров'я у про-

тидії появі та поширенню інфекційних та неінфекційних хворіб.

Проводячи аналіз молодіжних стратегій на світовому рівні, варто звернути увагу на Національну стратегію молоді Чеської Республіки, мета якої полягає у сприянні підвищенню якості життя молоді, зокрема шляхом розвитку кожної особистості з метою адекватного реагування на ситуацію, що постійно змінюється, реалізації її творчого та інноваційного потенціалу на практиці та активізації участі у громаді. Пріоритетами даної стратегії є: забезпечення рівних можливостей; впровадження міжвідомчого та міжгалузевого підходів; підтримання неформальної освіти; залучення молоді до процесу прийняття рішень; сприяння солідарності між поколіннями [8].

Отже, Національна стратегія молоді Чеської Республіки віддзеркалює потреби молодого покоління, особливо у галузях освіти, зайнятості, бізнесу, культури та здоров'я, тощо. Водночас Національна стратегія молоді торкається проблем охорони довкілля та глобального розвитку.

Таким чином, беручи до уваги все вище наведене, на нашу думку, у вітчизняних умовах необхідно частково імплементувати зарубіжний досвід реалізації соціальної та гуманітарної політики. Наприклад:

- у соціальному напрямі варто імплементувати практику Польщі стосовно подовження терміну фахової діяльності і покращення функціонування літніх людей;

- науковому напрямі варто імплементувати практику Німеччини стосовно поглиблення глобалізаційних процесів, оцифрування, наступного розвитку європейського науково-дослідного середовища і появи сучасних глобальних інноваційних центрів;

- у культурному напрямі варто імплементувати практику Ірландії стосовно формування культури в якості невід'ємного елемента світового урядового просування;

- в напрямі охорони здоров'я варто імплементувати практику Франції стосовно забезпечення рівноваги у сфері охорони здоров'я держави, реалізації міжгалузевих запобіжних заходів з метою вирішення загальних чинників ризику;

- в напрямі молодіжної політики варто імплементувати практику Чехії стосовно сприяння неформальної освіти і забезпечення участі молодого покоління у процесі ухвалення різноманітних рішень.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз перспектив імплементування європейського досвіду у реалізації соціальної та гуманітарної політики в Україні із врахуванням євроінтеграційних процесів дав можливість зробити наступні висновки. Соціальна та гуманітарна політика будь-якої держави на сучасному етапі розвитку має зосереджуватися не тільки на сприянні існуючої системи соціальних гарантій та формування механізмів соціального захисту найуразливіших верств населення, але й на виконання довгострокових програм стосовно внесення радикальних змін у системі соціального захисту, а також у посиленні ступеня її ефективності. Сучасними напрямками реалізації соціальної політики в Україні із врахуванням євроінтеграційних процесів та європейського досвіду у даній сфері слід вважати: забезпечення участі фінансових компаній у процес організації соціального захисту та пенсійного забезпечення; запровадження положень співфінансування затрат медичного забезпечення, запровадження принципів страхової медицини; зростання фінансового забезпечення формування фінансової бази домогосподарств шляхом реалізації ефективної політики зайнятості і створення сприятливих умов для перспектив працевлаштування різноманітних суспільних груп тощо. Натомість можна виокремити основні пріоритетні напрями гуманітарної політики України, а саме: створення вітчизняного гуманітарного простору, що вважається одним із елементів європейської цивілізаційної території; збереження та пропаганда вітчизняного культурного надбання; розвиток національної освітньої системи, зокрема забезпечення рівних можливостей громадян до одержання якісного навчання світового рівня, посилення авторитетності гуманітарної освіти та професії; здійснення культурної політики зважаючи на гуманістичні взірці та цінності та соціальний розвиток; запровадження передових інформаційно-комунікаційних технологій в роботу науково-культурної сфери.

Список використаної літератури:

1. Здіорук С. І., Степико М. Т. Пріоритети і перспективи гуманітарної політики української держави. *Стратегічні пріоритети*. 2011. № 2. С. 37–48.
2. Карпеко Н. М. Особливості реалізації соціально-гуманітарної політики в Україні. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8966/1/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B82019.pdf#page=217>.
3. Ковальська Л. А., Ковальський Г. Є. Глобальні тренди в реалізації соціально-гуманітарної політики України. *Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень*. 2022. С. 29–32.
4. Меленюк В. Вдосконалення механізмів державного регулювання соціального розвитку України. *Економіка та держава*. 2009. № 2. С. 103–106.
5. Сушко А. І., Мамонтова Е. В., Краснопольська Т. М. Гуманітарна політика держави : навчально-методичний посібник. Одеса, 2022. 48 с.
6. Culture Ireland Strategy. URL: http://www.cultureireland.ie/downloads-public/Culture_Ireland_Strategy_2017-2020_1.pdf
7. La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé. URL: <http://www.initiative5pour100.fr/wp-content/uploads/2013/11/France%E2%80%99s-strategy-on-health.pdf>
8. National Youth Strategy. URL: <http://www.msmt.cz/areas-of-work/sport-and-youth/youthstrategy-2014-2020?lang=2>
9. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. URL: http://www.eswietokrzyskie.pl/strategia_wojewodztwa/index.php/component/edocman/?task=document.download&id
10. Strategy of the Internationalisation of Education, Science and Research of the Federal Government. URL: https://www.bmbf.de/pub/Internationalization_Strategy.pdf

Kachan Ya., Ivanov A. Prospects for the implementation of European experience in the implementation of social and humanitarian policy in Ukraine in the conditions of European integration

The article reveals the prospects for the implementation of European experience in the implementation of social and humanitarian policy in Ukraine, taking into account European integration processes. The experience of social and humanitarian policy implementation in Poland, Germany, Ireland, France and Sweden was analyzed. Each country has developed certain strategies in the field of social and humanitarian policy, which thoroughly detail the main elements of the social and humanitarian sphere and reveal the main priority directions for their further development; determine the priority of the development of scientific and educational elements of the humanitarian field; reveal priority directions for further development of the cultural element of the humanitarian field; reflect the needs of the younger generation, especially in the fields of education, employment, business, culture and health, etc. It was established that in domestic conditions in the social direction it is worth implementing the practice of Poland (regarding the extension of the term of professional activity and improvement of the functioning of the elderly); in the scientific direction – the practice of Germany (regarding the deepening of globalization processes, digitization, the further development of the European scientific and research environment and the emergence of modern global innovation centers); in the cultural direction – the practice of Ireland (regarding the formation of culture as an integral element of world government promotion); in the direction of health care – the practice of France (regarding the provision of balance in the field of health care of the state, the implementation of intersectoral preventive measures in order to solve common risk factors); in the direction of youth policy – the practice of the Czech Republic (regarding the promotion of non-formal education and ensuring the participation of the young generation in the process of making various decisions). Modern directions of social and humanitarian policy implementation in Ukraine are presented, taking into account European integration processes and European experience in this field.

Key words: social policy, humanitarian policy, European experience, strategies, implementation, European integration processes.

УДК 351/354:35.071:342.92:3315.07
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.26>

Н. О. Серьогіна

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач відділу аспірантури та докторантури
Національного університету охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті розкрито поняття зайнятості населення в умовах воєнного стану як невід'ємної складової забезпечення національної безпеки. З'ясовано, що зайнятість виступає найголовнішим індикатором суспільного добробуту, територіального розвитку, що відіграє важливу роль для будь-якого громадянина, країни та суспільства загалом. Наведено сутність політики зайнятості та встановлено, що зайнятість населення має важливе значення у роботі системи національної економіки та виступає невід'ємним елементом забезпечення національної безпеки. Вона здатна впливати на суспільну життєдіяльність шляхом забезпечення їх добробуту, а також економічне зростання та соціально-економічний розвиток держави. Проаналізовано стан рівня зайнятості населення в умовах воєнного стану та напрями подальшого його розвитку. З'ясовано, що на сьогоднішній день такими напрями є: забезпечення належних передумов для стабільного економічного зростання і зростання рівня конкурентоздатності вітчизняної економіки; ліквідація тіньового сектору економіки шляхом легалізації «тіньового» ринку праці; реальне покращення суспільного добробуту і життєдіяльності, насамперед за рахунок зростання оплати праці, вчасної її виплати, а також зменшення рівня безробіття в країні; забезпечення належних передумов для скорочення рівня бідності в країні; зменшення негативних наслідків кризових явищ тощо. Такі рекомендації дозволять не тільки ефективно розвивати сам ринок праці, а й будуть мати сприятливий вплив на економічний розвиток самої держави. Водночас вони є довгостроковими та відповідно до змін сучасності можуть удосконалюватися разом із державним економічним розвитком та світовим ринком. Як висновок визначено, що не слід чекати закінчення війни, а вже зараз розпочинати пошук напрямів покращення розвитку сфери зайнятості населення, оскільки це дозволить не лише швидко відновити післявоєнну соціально-трудова сферу держави, але й ефективно протидіяти появі хронічного безробіття, що, в свою чергу, забезпечить належний рівень національної безпеки в країні.

Ключові слова: зайнятість населення, національна безпека, воєнний стан, ринок праці, напрями покращення розвитку сфери зайнятості населення.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день Україна перебуває у воєнному стані, що зумовлено повномасштабним вторгненням Росії у нашу державу. Дана війна суттєво перешкоджає ефективній роботі суб'єктів господарювання, а подекуди й повністю її унеможлиблює. Це, в свою чергу, негативно позначається на функціонуванні ринку праці загалом та сфері зайнятості зокрема, що виражається у зниженні рівня зайнятості населення та збільшенні кількості безробітних. Система вітчизняної економіки спроможна видер-

жати обумовлену воєнними діями кризи і порівняно швидко відновитися по її закінченню у випадку, коли бізнес збереже усі необхідні виробничі взаємовідносини та масово не звільнить своїх працівників. Тому на думку чималої кількості науковців та експертів в даній сфері, не слід чекати закінчення війни, а вже зараз розпочинати пошук напрямів покращення сфери зайнятості населення. Це дозволить не лише швидко відновити післявоєнну соціально-трудова сферу держави, але й ефективно протидіяти появі хроніч-

ного безробіття, що, в свою чергу, забезпечить належний рівень національної безпеки в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику розвитку сфери зайнятості населення в умовах сучасної війни досліджували такі науковці як Я. Вінокуров, В. Гойчук, Н. Любомудрова, К. Маркевич, В. Медяник, О. Пищуліна, Н. Серьогіна, С. Шостак, І. Штундер та інші.

Метою статті є розкриття поняття зайнятості населення в умовах воєнного стану як невід'ємної складової забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека являє собою захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства. Конституційні права і свободи людей, у тому числі їх право на працю, є об'єктами національної безпеки. Якщо ж людина з об'єктивних причин не має роботи, вона є соціально незахищеною [8, с. 31].

Загальновідомо, що зайнятість виступає найголовнішим індикатором суспільного добробуту, територіального розвитку, що відіграє важливу роль для будь-якого громадянина, країни та суспільства загалом. Беручи до уваги досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що суспільні стреси (воєнні дії, припинення діяльності суб'єктів господарювання на певній території, масове переселення, зростання міграційних та корупційних явищ, нарощення тіньового ринку праці тощо) доволі негативно відбиваються на продуктивному рівні суспільної зайнятості та державному економічному зростанні в цілому. Відтак, руйнівні економічні процеси очевидно розвиваються шляхом посилення рівня напруги серед населення держави.

У Законі України «Про зайнятість» від 5 липня 2012 року № 5067-VI термін «зайнятість» визначено як не заборонену законодавством діяльність осіб, пов'язану із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарю-

вання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно [7].

Політика зайнятості та охорони праці є одним із головних напрямів соціальної політики, яка включає в себе політику регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення; політику організації та нормування праці; політику забезпечення умов праці; політику страхування праці (у разі безробіття, хвороби або каліцтва); політику забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів [4, с. 177].

Державна політика зайнятості на етапі ринкової трансформації передбачає активізацію участі держави в регулюванні зайнятості населення. Державне регулювання структури зайнятості має бути спрямовано на ефективне використання економічного потенціалу регіону та на збалансування попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці, забезпечення максимальної зайнятості населення, відповідного рівня розвитку продуктивних сил; узгодження трудових відносин; забезпечення прав і свобод людини; соціальне забезпечення та соціальний захист життя населення [9, с. 153].

Зайнятість населення має важливе значення у роботі системи національної економіки та виступає невід'ємним елементом забезпечення національної безпеки. Вона здатна впливати на суспільну життєдіяльність шляхом забезпечення їх добробуту, а також економічне зростання та соціально-економічний розвиток держави. Сучасний стан вітчизняного ринку праці вимагає здійснення дієвої державної політики стосовно зайнятості. Водночас, не зважаючи на несприятливі зовнішні чинники, які здійснюють негативний вплив на наявну ситуацію, проблематика державного регулювання суспільної зайнятості є досить актуальною на центральному рівні.

Міжнародна організація праці оцінює, що в нинішній ситуації активної фази конфлікту в Україні у країні втрачено близько 30% робочих місць порівняно з ситуацією, яка існувала до початку конфлікту. Це означає втрату 4,8 мільйона робочих місць. Якщо б бойові дії негайно припинилися, ситуація у сфері зайнятості

могла б почати покращуватися швидкими темпами з відновленням 3,4 мільйона робочих місць, що скоротило б загальні втрати робочих місць до 8,9%. З іншого боку, у випадку подальшої військової ескалації втрати в сфері зайнятості ще більше зростуть, сягнувши 7 мільйонів робочих місць, або 43,5%. У відповідь на ці втрати Уряд України на даний момент доклав значних зусиль для підтримання працездатності національної системи соціального захисту, забезпечуючи виплату допомог, зокрема внутрішньо переміщеним особам, шляхом використання в цих цілях цифрових технологій [1].

Ринок праці зазнав значних змін, був змушений в обмежений період часу адаптуватися до нових умов існування, стати пластичним та гнучким, враховуючи, що тривалість та масштаб загроз і руйнувань знаходяться на невизначеному рівні. В сучасних умовах ми спостерігаємо значний рівень безробіття, потребу швидкої заміни кадрів, потребу в персоналі робітничих професій. Натомість необхідно вже зараз створювати плани та умови на відновлення економіки у післявоєнний час, розробити основу для повернення значної кількості працівників та утримати їх на робочих місцях в умовах конкуренції із державами Європейського Союзу, які пропонують значно вищий рівень заробітної плати та соціальних умов праці. Адже людський ресурс – це рушійна сила для становлення та зміцнення економіки, кваліфікований персонал являє собою фундамент для відбудови держави [3].

Основними причинами збільшення кількості безробітних є скорочення бізнесу на багатьох підприємствах, їх вимушене закриття, руйнування виробничої бази внаслідок ракетних обстрілів РФ. За дослідженнями Європейської асоціації бізнесу (ЕВА), у 83% компаній, що входять до її складу, відбулося падіння бізнесу. Робота компаній за станом на січень 2023 р. характеризується такими даними:

- працюють у повному обсязі – 54%;
- працюють з обмеженнями – 46%;
- обмежили географію своєї діяльності – 44%;
- працюють онлайн – 14%;

– закрили частину офісів (торгових точок, відділень) – 23% [1].

Ці зміни в роботі бізнесу, звичайно, спричинили зниження рівня зайнятості на ринку праці. На зниження зайнятості населення вплинуло і зростання біженців. За висновками ООН, після 24 лютого 2022 року з України виїхали майже 13 млн. осіб, більшість з них вже повернулися, а статус тимчасового захисту в країнах Євросоюзу отримали 4,77 млн. українських громадян [2]. За оцінками Міжнародної організації праці, із загальної кількості біженців біля 43,5% до початку війни працювали, а з початком війни звільнилися або втратили роботу [1].

Війна привела до появи значної кількості внутрішньо переміщених осіб. На сьогодні в Україні офіційно зареєстровано 4867 тис. внутрішньо переміщених осіб, а за міжнародними оцінками кількість внутрішніх переселенців перевищує 7 мільйонів громадян [5]. Цим людям не завжди вдається працевлаштуватися на нових місцях проживання. Такі різкі зміни на ринку праці, спричинені війною РФ в Україні, обумовлюють потребу в пошуку напрямів активізації та відновлення його параметрів на якісно новому рівні.

На думку І. Штундер, такі напрями можуть включати:

- творення стимулів для швидкого працевлаштування працівників;
- формування дієвих програм перекваліфікації та підвищення кваліфікації згідно вимог поточної ситуації;
- залучення донорських засобів до створення нових робочих місць;
- прогнозування професій, які в короткостроковій та середньостроковій перспективі будуть користуватися попитом на ринку праці;
- створення програм зайнятості для внутрішньо переміщених осіб;
- розвиток дистанційних форм зайнятості» [10].

У розвиток викладеної вище тези доречно навести виклики, актуальні загрози національній безпеці України, мінімізація та усунення яких асимілюються із забезпеченням продуктивної зайнятості населення, а саме:

- уповільнення темпів економічного зростання, погіршення умов зайнятості та

підвищення безробіття, значного впливу людського капіталу закордон, інших потрясінь у сферах суспільного життя;

- корупція, яка поширилася і вкоренилася в усій системі державного управління, спричинюючи її неефективність, зокрема у сфері зайнятості;

- здійснення державними органами діяльності в корпоративних і особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності, які стосуються права на працю та сфери зайнятості [8, с. 33].

Збільшення рівня зайнятості має стати центральним питанням повоєнної відбудови, реінтеграції та процесів повернення до умов миру. Політичний діалог має охоплювати поточні та довгострокові потреби ринку праці, необхідна інтегрована програма, спрямована на забезпечення прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, підтримку соціального забезпечення тощо. У післявоєнний період економіка потребуватиме глибшої «реконструкції» за довоєнний, з точки зору економічного розвитку. Значна втрата робочої сили може перешкодити відбудові та розвитку країни, якщо не будуть ухвалені відповідні рішення. Зменшення рівня безробіття та стабілізація на ринку праці має стати ключовим у порядку денному державної політики [6].

Відповідно до ч. 2 ст. 24 Закону України «Про зайнятість населення» до заходів сприяння зайнятості населення належать:

- професійна орієнтація та професійне навчання;

- стимулювання створення нових робочих місць, працевлаштування безробітних;

- сприяння самозайнятості населення, організація підприємницької діяльності;

- сприяння забезпеченню молоді першим робочим місцем, проходженню стажування у роботодавця;

- сприяння зайнятості осіб, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці;

- забезпечення участі безробітних у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру;

- інші програми сприяння зайнятості населення, які запроваджуються окремими рішеннями Кабінету Міністрів України [7].

Потреба у фахівцях після війни залежатиме від обраної економічної стратегії України. Акценти мають бути зроблені на впровадженні програм, спрямованих на повернення біженців та їх успішній реінтеграції в нових умовах. У поствоєнній відбудові найбільші темпи приросту можуть бути досягнуті в тих галузях, які працюватимуть на відновлення внутрішнього ринку. Розвиватимуться в найбільшій мірі і потребуватимуть працівників будівництво, сільське господарство, виробництво продуктів харчування, оптова та роздрібна торгівля, сфера логістики, виробництво хімічної продукції, електроустаткування, меблів. Дослідники з даного напрямку однакові в тому, що в умовах післявоєнного відновлення варто робити акценти на створенні доданої вартості і у традиційно розвинених видах економічної діяльності України. Наприклад, у сільському господарстві, більша частина продукції якого до війни експортувалася в непереробленому вигляді, або в ІТ-сфері, яка забезпечувала значну частину валютних надходжень нашої держави [10].

О. Пищуліна та К. Маркевич вважають, що ефективними інструментами для підвищення зайнятості населення можуть стати:

- перерозподіл робочої сили між секторами економіки;

- розробка короткострокових планів щодо релокації чи переорієнтації деяких підприємств, допомоги бізнесу, який через бойові дії не може сплачувати заробітну плату працівникам та податки» [6].

Широкий перелік заходів щодо підвищення зайнятості населення пропонує Н. Любомудрова, зокрема:

- створення ефективних умов для самозайнятості населення;

- популяризацію робітничих професій та виведення їх на рівень престижності;

- створення ефективних програм, спрямованих на перепрофілювання та підвищення кваліфікації, розробка програм зайнятості молоді, впровадження практики дуальної освіти;

– створення механізмів сприятливого інвестиційного клімату в країні;

– сприяння з боку держави створенню нових робочих місць;

– розширення джерел фінансової підтримки бізнесу методами надання грантів та залучення іноземних інвестицій [3].

Отже, забезпечення зайнятості в умовах війни є найголовнішим вектором соціально-економічного розвитку як держави, так і суспільства. Водночас це є складним, систематичним, багатовекторним процесом, який спрямований на розширення зайнятості, покращення її продуктивності, ліквідацію тіньового ринку праці, скорочення рівня бідності, покращення суспільного добробуту і життєдіяльності тощо. Такі завдання повинні бути взаємопов'язаними із визначеними напрямками національної безпеки України, а саме:

– забезпечення належних передумов для стабільного економічного зростання і зростання рівня конкурентоздатності вітчизняної економіки;

– ліквідація тіньового сектору економіки шляхом легалізації «тіньового» ринку праці;

– реальне покращення суспільного добробуту і життєдіяльності, насамперед за рахунок зростання оплати праці, вчасної її виплати, а також зменшення рівня безробіття в країні;

– забезпечення належних передумов для скорочення рівня бідності в країні;

– зменшення негативних наслідків кризових явищ тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що рівень зайнятості виступає найважливішим показником стану національної безпеки країни. Наведені нами рекомендації покращення розвитку сфери зайнятості в умовах сучасної російсько-української війни, на нашу думку, дозволять не тільки ефективно розвивати сам ринок праці, а й будуть мати сприятливий вплив на економічний розвиток самої держави. Такі рекомендації є довгостроковими та відповідно до змін сучасності можуть удосконалюватися разом із державним економічним розвитком та світовим ринком. Не варто чекати закінчення війни, а вже зараз розпочинати розробку пропозицій в даній сфері. Це дасть мож-

ливість чітко визначити слабкі сторони, а також дослідити гнучкість даної сфери до впливу зовнішніх факторів. Водночас задля активізації рівня зайнятості в країні потрібно задіяти як державні, так і ринкові механізми, а також підвищити міру відповідальності самих працівників за власне майбутнє.

Список використаної літератури:

1. Аналітична записка МОП. Вплив кризи в Україні на сферу праці: попередні оцінки. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-05/UKR_Brief%20note_11May-2022.pdf
2. Вінокуров Я. Мільйони українців втратили роботу через війну. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/12/8/694732/>
3. Любомудрова Н. П., Гойчук В. І. Зміни на ринку праці в умовах воєнного стану та перспективи післявоєнного відновлення. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 40. URL: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1462>
4. Медяник В. А. Сучасні напрями державної соціальної політики України: питання адміністративно-правового забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. С. 176–178.
5. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: підсумки 2022 року. URL: https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/prezentaciya_za_2022_rik_5_nova.pdf
6. Пищуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>
7. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>
8. Серьогіна Н. О. Забезпечення продуктивної зайнятості в контексті національної безпеки: теоретико-методологічний аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 3. С. 30–37.
9. Шостак С. В. Особливості державного регулювання зайнятості населення. *Держава та регіони*. 2012. № 1 (37). С. 152–55.
10. Штундер І. О. Ринок праці України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1453/1398>

Serohina N. Employment of the population under martial law as an integral component of ensuring national security

The article reveals the concept of population employment under martial law as an integral component of ensuring national security. It was found that employment is the most important indicator of public welfare, territorial development, which plays an important role for any citizen, country and society in general. The essence of the employment policy is presented and it is established that the employment of the population is important in the work of the national economy system and is an integral element of ensuring national security. It is able to influence public life activities by ensuring their well-being, as well as economic growth and socio-economic development of the state. The state of employment of the population in the conditions of martial law and the directions of its further development are analyzed. It was found that today such areas are: provision of proper prerequisites for stable economic growth and increase in the level of competitiveness of the domestic economy; liquidation of the shadow sector of the economy by legalizing the «shadow» labor market; real improvement of public welfare and life activities, primarily due to the increase in wages, timely payment, as well as a decrease in the level of unemployment in the country; providing the necessary prerequisites for reducing the level of poverty in the country; reduction of negative consequences of crisis phenomena, etc. Such recommendations will allow not only to effectively develop the labor market itself, but will also have a beneficial effect on the economic development of the state itself. At the same time, they are long-term and, in accordance with modern changes, can be improved together with state economic development and the world market. As a conclusion, it is determined that one should not wait for the end of the war, but start looking for ways to improve the development of the sphere of employment of the population, since this will allow not only to quickly restore the post-war social and labor sphere of the state, but also to effectively counteract the emergence of chronic unemployment, which, in turn, , will ensure the appropriate level of national security in the country.

Key words: *employment of the population, national security, martial law, labor market, directions for improving the development of the sphere of employment of the population.*

УДК 351.84(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.27>**І. Г. Юник**

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

РЕАЛІЗАЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ

Досліджено особливості реалізації сучасної державної соціальної політики в Україні, її основні проблеми та стратегічні пріоритети. З'ясовано, що в Україні є велика кількість одержувачів різних видів соціальної підтримки, зросли соціальні видатки держави, низький рівень пенсійного забезпечення більшості пенсіонерів тощо.

Виявлено, що Міністерство соціальної політики України зосередило свою діяльність на таких стратегічних пріоритетах, як підвищення рівня пенсійного забезпечення; створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери; підвищення рівня соціальних стандартів та гарантій та підтримка малозабезпечених сімей; надання якісних соціальних послуг; сприяння інклюзії осіб з інвалідністю в суспільне життя; захист прав дітей; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидія домашньому насильству та торгівлі людьми.

З'ясовано, що станом на 01.01.2023 р. загальна чисельність пенсіонерів в Україні становить понад 10 млн. осіб, а їх пенсійне забезпечення є на дуже низькому рівні. Міністерство соціальної політики України активно цифровізує соціальну сферу та послуги для більшої доступності громадян та ефективності роботи працівників органів соціального захисту, усунення корупційних ризиків, зокрема впроваджує Єдину інформаційну систему соціальної сфери. Зауважено, що розміри встановлених соціальних стандартів і гарантій не відповідають фактичним суспільним потребам та не компенсують реальні інфляційні процеси, що негативно впливає на рівень життя громадян та їх купівельну спроможність.

Означено, що основними проблемами державної соціальної політики залишаються недосконалість законодавчих положень; недостатньо ефективний механізм соціальної підтримки; ускладнений процес надання соціальних послуг; корупційні ризики у процесі надання соціальних послуг; відсутність належного обліку використання коштів щодо соціальної підтримки всіх категорій її отримувачів.

Сформульовано відповідні висновки та аргументовано необхідність створення належної нормативно-правової, організаційної та фінансової основ, спрямованих на покращення доступності та адресності соціальних послуг, а також підвищення соціальних стандартів і гарантій в Україні.

Ключові слова: державна соціальна політика, Міністерство соціальної політики України, пенсійне забезпечення, Єдина інформаційна система соціальної сфери, соціальні стандарти, соціальні послуги, захист прав дітей, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Постановка проблеми. Соціальна політика є однією із важливих складових державної політики загалом, оскільки держава є гарантом виконання соціальних зобов'язань. Сьогодні українська держава зіткнулася із безпрецедентними

соціальними викликами, адже зменшується кількість працездатного населення, багато людей працездатного віку виїхали закордон, загинуло у війні, натомість збільшується кількість пенсіонерів, людей за межею бідності та людей

з інвалідністю. Таким чином в Україні є велика кількість людей (понад 20 млн. громадян), які потребують соціальної підтримки (пенсій, субсидій, різних соціальних послуг та допомог). Всі ці категорії одержувачів соціальної допомоги потребують підтримки зі сторони держави. В Україні соціальні видатки держави зараз становлять понад 800 млрд. грн., які складають 35 % державного бюджету. Доречно зазначити, що Україна уже багато років має проблеми із наповненням Пенсійного фонду. Також варто зауважити, що адміністрування соціальної сфери забезпечує досить роздутий бюрократичний апарат – 60 тис. працівників, а видатки на їх утримання складають понад 13 млрд. грн. на рік. Всі ці проблеми потребують відповідного вирішення та реалізації ефективної державної соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації, сучасні виклики та перспективи розвитку соціальної політики в Україні досліджували такі науковці, як О. Безпаленко, С. Бондаренко, Н. Бугас, З. Гонтар, К. Кулі-Іванченко, Е. Лібанова, М. Мних, О. Нікогосян та інші. Згадані науковці розглядають соціальну політику держави як основу забезпечення соціального розвитку та головний чинник у діяльності соціально-орієнтованої держави, а також досліджують особливості та вектори соціальної політики України в умовах викликів війни, перспективні напрями вдосконалення української соціальної політики з урахуванням зарубіжного досвіду.

Метою статті є аналіз основних проблем та стратегічних пріоритетів реалізації сучасної державної соціальної політики в Україні та напрацювання пропозицій щодо удосконалення державної соціальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно із місією Міністерства соціальної політики в Україні, державна соціальна політика в Україні спрямована на підвищення рівня та якості життя населення, соціальних стандартів, надання соціальної підтримки особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, забезпечення гідної старості, рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, прав та інтересів

дітей, сприяння їх вихованню у сімейному середовищі, сприяння інклюзії осіб з інвалідністю у суспільне життя [1].

До соціальної сфери належать сукупність управлінських та організаційних інституцій (органів, установ, організацій, закладів), які забезпечують підвищення рівня життя і надання громадянам всіх видів соціальної підтримки та діяльність яких визначається відповідними законодавчими актами і фінансується за рахунок джерел, не заборонених законодавством. Інституціями соціального захисту сьогодні є:

- Міністерство соціальної політики, органи та установи, що належать до сфери його управління;
- Пенсійний фонд України та його територіальні органи;
- Національна соціальна сервісна служба та її територіальні органи;
- фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування та їх територіальні органи;
- місцеві органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- інші надавачі будь-яких видів соціальної підтримки [2].

Соціальний захист передбачає комплекс економічних та організаційно-правових заходів, які реалізуються інституціями соціального захисту. Соціальні виплати, пільги, послуги, здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги та інших джерел, дозволених чинним законодавством.

Загалом державну соціальну політику реалізує Міністерство соціальної політики України, яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У 2022 р. Міністерство соціальної політики України встановило такі стратегічні цілі, як:

- 1) підвищення рівня пенсійного забезпечення;
- 2) створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери;
- 3) підвищення рівня соціальних стандартів та гарантій та підтримка малозабезпечених сімей;
- 4) надання якісних соціальних послуг;

5) сприяння інклюзії осіб з інвалідністю в суспільне життя;

6) захист прав дітей;

7) забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидія домашньому насильству та торгівлі людьми [3]. Варто зауважити, що задекларовані стратегічні цілі відповідають місії Міністерства соціальної політики України.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності зазначеного міністерства є підвищення рівня пенсійного забезпечення. Доцільно зазначити, що пенсійне забезпечення більшості пенсіонерів є на досить низькому рівні, оскільки переважна їх більшість немає додаткових власних пенсійних накопичень, тому здебільшого вони не беруть участь у недержавному пенсійному забезпеченні.

Наразі в Україні діють лише перший і третій рівні пенсійної системи – солідарна та добровільно-накопичувальна пенсійні системи. Більшість пенсіонерів отримують пенсійні виплати за солідарною пенсійною системою, відповідно до якої щомісячні відрахування становлять 22 % ЄСВ. Із 2005 р. запрацювала добровільно-накопичувальна пенсійна система в Україні. У 2021 р. лише 900 тис. людей мали накопичення у недержавних пенсійних фондах. Це близько 10 % від кількості застрахованих найманих працівників. Серед учасників недержавних пенсійних фондів найбільше людей віком 25 – 50 років (55 %), і у кожній віковій групі більше чоловіків. Загалом майже 58 % серед тих, хто має добровільні пенсійні накопичення, – це чоловіки. У 2021 р. в Україні зареєстровані 63 недержавні пенсійні фонди, але насправді активними, які розвивають сервіси для людей, професійні стандарти та загалом цей сектор є 15 – 20 [4]. Сьогодні показник участі людей у добровільно-накопичувальній пенсійній системі зменшився через війну, високий рівень інфляції, недовіру до фінансових інституцій тощо. Натомість другий рівень пенсійної системи – обов'язкова накопичувальна система ще дотепер не запроваджений в Україні.

Станом на 01.01.2023 р. загальна чисельність пенсіонерів в Україні становила 10 687 921 особа. Середній розмір

пенсійної виплати на місяць становить 4 622,59 грн., зокрема:

– 38,1 % пенсіонерів отримують пенсійні виплати у розмірі 2 443,60 грн.;

– 23,5 % – 3 470,22 грн.;

– 19,1 % – 6 776,34 грн.;

– 11,4 % – 4 457,97 грн.;

– 7,3 % – 14 676,00 грн. [5]. Зазначені пенсійні виплати підтверджують, що пенсійне забезпечення в Україні є на дуже низькому рівні.

Сьогодні в Україні можна вийти на пенсію у віці 60, 63 та 65 років та залежно від страхового стажу. Доречно зауважити, що вимоги до страхового стажу поступово підвищуються, зокрема у 2023 р. для виходу на пенсію у 60 років потрібно мати відповідний страховий стаж від 30 років, натомість вже у 2028 р. – від 35 років. Якщо людині не вистачатиме страхового стажу, то їй необхідно працювати до 63 років (при наявності стажу від 23 років) та 65 років (коли є стаж 15 – 23 років).

Державну політику з питань пенсійного забезпечення реалізують Пенсійний фонд України та його територіальні органи, які надають понад 40 послуг. Пенсійним фондом України розроблено механізм автоматичного призначення пенсії за віком (без звернення особи) у разі досягнення пенсійного віку, зокрема подання відсутніх документів про трудову діяльність особи через офіційний веб-портал Пенсійного фонду України або за допомогою мобільного застосунку. З метою запровадження накопичувальної пенсійної системи розроблено законопроект «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення», яким передбачається обов'язкова участь у системі накопичувального пенсійного забезпечення всіх категорій працюючих осіб і сплата пенсійних внесків на їхні індивідуальні пенсійні рахунки роботодавцями на паритетних засадах [6]. Також реалізувати можливість участі у пенсійному страхуванні, одержали українці з-за кордону, які зможуть сплачувати страхові внески, на свій рахунок чи на рахунки інших людей.

Для забезпечення європейських стандартів функціонування інституцій соціального захисту, надання соціальних послуг, фінансової стабільності соціальної сфери,

підвищення її прозорості та оптимізації її адміністративних видатків ухвалена Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери [7]. Ця стратегія передбачає створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (далі – ЄІССС) як єдиної комплексної інформаційно-аналітичної системи соціальної сфери, що призначена для накопичення, зберігання та автоматизованого оброблення інформації щодо соціального захисту населення, створена з урахуванням новітніх інформаційних та управлінських технологій, єдиних сучасних стандартів якості обслуговування заявників, можливостей вироблення ефективних організаційних і структурних рішень [8]. До складу ЄІССС належать Єдина централізована база даних, загальні та прикладні підсистеми (рис. 1).

Міністерство соціальної політики України заявило, що розвиток ЄІССС є пріоритетом у їхній діяльності у 2023 р. У результаті реалізації експериментального проекту щодо запровадження першої черги ЄІССС:

– проведено первинне наповнення Єдиного соціального реєстру. На базі реєстру реалізовано систему верифікації заявок на грошову допомогу від міжнародних організацій, які були подані через платформу ЄДопомога;

– реалізовано централізоване призначення, нарахування та виплати допомоги на проживання ВПО;

– забезпечено можливість подання в застосунку та на порталі Дія звернень щодо отримання довідки про взяття на облік, отримання допомоги та зміни



Рис. 1. Загальні та прикладні підсистеми Єдиної інформаційної системи соціальної сфери [9]

адреси ВПО, державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю; допомоги на дітей одиницями матерям; допомоги при усиновленні дитини; допомоги на хворих дітей та субсидій; про реєстрацію кандидата в усиновлювачі [10]. Також запроваджено Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг, зокрема вже доступний функціонал Реєстру в частині надавачів соціальних послуг.

Варто відзначити, що Міністерство соціальної політики України дедалі більше цифровізує соціальну сферу та послуги для більшої доступності громадян, зростання ефективності роботи працівників органів соціального захисту, а також з метою усунення корупційних ризиків.

У березні 2023 р. уряд ухвалив Державну антикорупційну програму на 2023–2025 рр. [11], яка передбачає понад 1700 заходів щодо зменшення рівня корупції та забезпечення доброчесності у 15 сферах державного управління, зокрема, і у сфері соціального захисту. Міністерство соціальної політики України активно долучилося до розробки Державної антикорупційної програми на 2023–2025 рр., зокрема головними заходами щодо боротьби з корупцією у сфері соціальної політики, визначено:

- впровадження Єдиної інформаційної системи соціальної сфери та спрощення надання послуг у соціальній сфері для забезпечення прозорої цифрової системи нарахування і здійснення всіх соціальних виплат;

- розроблення та ухвалення Соціального Кодексу України до кінця з метою спрощення соціального законодавства та ліквідації значних законодавчих колізій;

- забезпечення прозорих конкурентних інструментів фінансування надавачів соціальних послуг тощо.

Значну увагу Міністерство соціальної політики України надає соціальним стандартам і гарантіям, підтримці малозабезпечених сімей. У 2023 р. такі основні соціальні стандарти та гарантії, як:

- прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у 2023 р. встановлено у розмірі 2589 грн.;

- мінімальна заробітна плата – 6700 грн.;

- мінімальна пенсія – 2093 грн.;

- мінімальна пенсія для осіб, які мають повний страховий стаж (30–35 років) 2300 грн (60–65 років) та 2680 грн. (від 65 років).

Доцільно зауважити, що всі основні соціальні стандарти та гарантії встановлені у кінці 2022 р., зафіксовані на весь 2023 р. без звичного триразового підвищення упродовж року. Також варто зазначити, що розміри встановлених соціальних стандартів не відповідають фактичним суспільним потребам та не компенсують інфляційні процеси, що негативно позначається на зниженню рівня життя громадян в Україні загалом та їх купівельній спроможності.

Відтак, у 2023 р. комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів за результатами засідання, присвяченого обговоренню питання впливу розмірів прожиткових мінімумів на стан соціального захисту вразливих категорій населення, рекомендував Кабінету Міністрів України опрацювати питання підвищення розмірів прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати на 2023 р. Так, народні депутати зауважили, що військова агресія спровокувала зниження доходів та рівень життя українців, основним показником яких є прожитковий мінімум – базовий соціальний стандарт для обґрунтування розміру мінімальної пенсії за віком, надання державної соціальної допомоги та регулювання оплати праці, а також інших доходів населення. Комітет вкотре наголосив, що проблема невідповідності затвердженого у Державному бюджеті України прожиткового мінімуму його реальній величині (відмінність складає в середньому 2,5 рази) вимагає термінового вирішення. Однак до цього питання потрібно підходити комплексно, враховуючи фінансові можливості держави [12]. Відповідно зазначений парламентський комітет запропонував уряду після припинення воєнного стану розглянути питання підвищення розмірів базових соціальних стандартів – прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.

Розвиток якісних соціальних послуг і відповідних сервісів є також постійним

пріоритетом у діяльності Міністерства соціальної політики України. Соціальні послуги надаються з метою профілактики чи подолання складних життєвих обставин, а також мінімізації негативних наслідків складних життєвих обставин для окремих осіб або сімей. Наразі через електронний сервіс Дія можна отримати соціальні послуги щодо материнства та дитинства, усиновлення, опіки та піклування, працевлаштування, субсидій, пенсій, відомостей про трудову діяльність. Соціальні послуги через електронний застосунок Дія можуть отримати внутрішньо переміщені особи, ветерани та учасники бойових дій, особи з інвалідністю та особи, які постраждали від Чорнобильської АЕС. Через дефіцит державного бюджету та військові дії, які відбуваються в Україні державні соціальні виплати не відповідають фактичним потребам осіб та сімей, які потрапили в складні життєві обставини. Тому державі потрібно трансформувати підходи до соціальної підтримки осіб чи сімей через забезпечення громадян певним рівнем доходу та дієвими інструментами для виведення їх зі стану бідності (соціальні послуги, виплати, пільги тощо) чи складних життєвих обставин [13, с. 23].

В умовах війни актуалізувався ще такий напрям державної соціальної політики, як сприяння інклюзії осіб з інвалідністю в суспільне життя. В Україні налічується 2 703 тис. осіб з інвалідністю, з них 163,9 тис. – діти з інвалідністю. Із загальної кількості осіб з інвалідністю майже 80% осіб працездатного віку, які потребують реабілітації та працевлаштування, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації. Станом на 01.01.2021 р. налічувалося майже 800 тис. працюючих осіб з інвалідністю (583,5 тис. у віці від 18 до 60 років). Разом з тим майже 1,5 млн осіб з інвалідністю працездатного віку не працевлаштовані [14]. Зараз, ці показники, на жаль, лише збільшуються в умовах війни. Тому інтеграція людей з інвалідністю в активне суспільне життя має забезпечуватись із дотриманням гарантій європейських стандартів рівності, зокрема, шляхом оперативного забезпечення допоміжними засобами реабілітації, а також супроводу в працевлаштуванні чи адапта-

ції до професійної діяльності. Для реалізації захисту прав і законних інтересів осіб з інвалідністю функціонують ще посади Урядової уповноваженої з прав осіб з інвалідністю та Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Ці посадові особи займаються моніторингом і сприяють інформуванню громадськості у зазначеній сфері, сприяють виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання прав і законних інтересів осіб з інвалідністю.

Також пріоритетним напрямом державної соціальної політики є захист прав дітей, оскільки під час війни найбільше порушуються основні права дитини на життя, здоров'я, розвиток особистості, бути з сім'єю, турботу і захист тощо. За даними Державної служби статистики України станом на 01.01.2022 р. проживало більше 7 млн. дітей віком від народження до 18 років, що складало 17,9 % від загальної чисельності постійного населення України. Порівняно з 2021 р. чисельність дітей в Україні зменшилася на 111,1 тис. осіб (1,5%). Унаслідок повномасштабної російської збройної агресії постраждало багато дітей, зокрема за офіційною інформацією електронної платформи «Діти війни» 483 дитини загинули, 984 – поранені, 395 – зниклі, 12830 – знайдені, 19486 – депортовані, а лише 369 дітей – повернуто в Україну. Із 24 лютого 2022 р. понад 3 тис. дітей в Україні залишилися без піклування батьків через війну. Варто зауважити, що точну кількість постраждалих дітей встановити неможливо через тимчасову окупацію частини території України та активні бойові дії. Тому державні та міжнародні інституції мають відновити та захистити порушені права дітей. Доцільно зауважити, що у 2022 р. Україна вперше за останні 10 років звітувала про реалізацію Конвенції Про права дитини у Комітеті ООН з прав дитини.

Ще одним стратегічним пріоритетом державної соціальної політики є забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидія домашньому насильству та торгівлі людьми. Доцільно відзначити, що у гендерному напрямку Україна досягла значного поступу, зокрема приєдналася до міжнародних

ініціатив («Партнерство Біарріц», «Коаліція дій для сприяння досягненню гендерної рівності» тощо) та багатьох міжнародних договорів. У 2022 р. за індексом глобального гендерного розриву (Global Gender Gap Index), Україна зайняла 81 місце серед 146 країн світу, а за такими субпоказниками, як «економічна участь та можливості» – 62 місце, «рівень освіти /доступ до освіти» – 53 місце, «політичні повноваження (участь у структурах, що приймають рішення)» – 100 місце, «здоров'я та виживання (якість і тривалість життя)» – 37 місце.

У контексті міжнародної співпраці щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії домашньому насильству та торгівлі людьми у 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив:

- другий оновлений Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 р., який спрямований на забезпечення участі жінок у прийнятті рішень; стійкості до безпекових викликів; постконфліктного відновлення і перехідного правосуддя; посилення інституційної спроможності виконавців Національного плану;

- план заходів щодо реалізації зобов'язань у межах міжнародної ініціативи «Партнерство Біарріц» щодо утвердження гендерної рівності, який передбачає розвивати інклюзивний та гендерно чутливий публічний простір, дружній до сімей з дітьми та маломобільних груп населення, зменшити розрив в оплаті праці жінок і чоловіків тощо.

Для забезпечення реалізації єдиної державної політики, спрямованої на досягнення рівних прав та рівних можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства, вдосконалення механізмів її реалізації у 2022 р. ухвалена Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 р. (далі – Стратегія). Метою цієї Стратегії є зменшення фактичної нерівності жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства та забезпечення впровадження міжнародних та європейських стандартів рівності [15]. Хоча Україні вдалося досягнути певного успіху щодо

забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії домашньому насильству та торгівлі людьми, однак фактичного гендерного рівноправ'я на практиці ще не досягнуто.

Висновки і пропозиції. Отож, сьогодні державна соціальна політика в Україні реалізуються у дуже важких умовах воєнного стану, обмеженого державного бюджету та зростання соціальних і економічних проблем у суспільстві. Основними проблемами державної соціальної політики залишаються низький рівень пенсійного забезпечення, відсутність єдиної інформаційної соціальної системи, недостатньо якісні та доступні соціальні послуги, низькі соціальні стандарти та гарантії, недосконалість законодавчих положень, недостатньо ефективний механізм соціальної підтримки, ускладнений процес надання соціальних послуг, корупційні ризики у процесі надання соціальних послуг, відсутність належного обліку використання коштів щодо соціальної підтримки всіх категорій її отримувачів. Також чималою державною проблемою є дефіцит державного бюджету, низький розвиток економіки, унаслідок чого держава повною мірою не може забезпечити належну підтримку малозабезпечених сімей, відповідно сприяти захисту прав дітей та інклюзії осіб з інвалідністю в суспільне життя, а також забезпечити рівні права та можливості жінок і чоловіків, протидіяти домашньому насильству та торгівлі людьми. Тому для реалізації ефективної державної соціальної політики в Україні необхідно створити належну нормативно-правову, організаційну та фінансову основу, спрямовану на підвищення якості, доступності та адресності соціальних послуг, зменшення корупційних проявів у процесі надання соціальних послуг, а також поступово підвищувати соціальні стандарти та гарантії для громадян України.

Список використаної літератури:

1. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2022 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2023–2024 роки) : Наказ Міністерства соціальної політики України № 90 від 11 лют. 2022 р. URL : <https://www.msp.gov.ua>

2. Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2020 р. №1353-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text>
3. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2022 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2023 – 2024 роки) : Наказ Міністерства соціальної політики України № 90 від 11 лют. 2022 р. URL : <https://www.msp.gov.ua>
4. Міністерка соціальної політики Марина Лазебна: про пенсійну реформу і запровадження накопичувальної системи. Міністерство соціальної політики України. 09 лип. 2021 р. URL : <https://www.msp.gov.ua>
5. Середній розмір призначеної пенсійної виплати та питома вага пенсіонерів за розмірами призначених місячних пенсій у загальній їх чисельності станом на 01.01.2023. Інформаційна сторінка веб-порталу Пенсійного фонду України. URL : <https://www.pfu.gov.ua>
6. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2022 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2023 – 2024 роки) : Наказ Міністерства соціальної політики України № 90 від 11 лют. 2022 р. URL : <https://www.msp.gov.ua>
7. Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2020 р. №1353-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text>
8. Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2021 р. № 404. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-2021-%D0%BF#Text>
9. Обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі Послуги зі створення прикладного програмного забезпечення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Міністерство соціальної політики України. 30 верес. 2021 р. URL : <https://www.msp.gov.ua/news/20751.html>
10. Оксана Жолнович розповіла на засіданні Уряду про результати впровадження першої черги ЄІССС. Міністерство соціальної політики України. 18 лют. 2023 р. URL : <https://www.msp.gov.ua/news/22606.html>
11. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2023 р. № 220. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas>.
12. Комітет рекомендує Кабінету Міністрів України сприяти підвищенню сукупного доходу громадян до рівня фактичного розміру прожиткового мінімуму. Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. 17.02.2023. URL : <https://komspip.rada.gov.ua>.
13. Рекомендації учасників слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів на тему: «Вплив розмірів прожиткових мінімумів на стан соціального захисту громадян України, особливо пенсіонерів, осіб з інвалідністю в Україні та дітей до 18 років» : Рішення Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів (протокол від 15.02.2023 р. № 142). URL : <https://komspip.rada.gov.ua/documents/sluhannja/recommend-kom/75831.html>
14. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2022 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2023 – 2024 роки) : Наказ Міністерства соціальної політики України № 90 від 11 лют. 2022 р. URL : <https://www.msp.gov.ua>
15. Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022–2024 роки : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2022 р. № 752-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text>

Yunyk I. Implementation of current state social policy in Ukraine: main problems and strategic priorities

The article examines the features of implementing Ukraine's current state social policy, its main problems, and strategic priorities. It was found that there are many recipients of various types of social support in Ukraine, social expenditures of the state have increased, the level of pension provision for most pensioners is low, etc.

The article reveals that the Ministry of Social Policy of Ukraine has focused its activities on such strategic priorities as increasing the level of pension provision; creating a Unified Social Information System; raising the level of social standards and guarantees, and supporting low-income families; providing quality social services; promoting the inclusion of persons with disabilities in public life; protecting children's rights; ensuring equal rights and opportunities for women and men; and combating domestic violence and human trafficking.

As of 01.01.2023, the total number of pensioners in Ukraine is more than 10 million, and their pension provision is deficient. The Ministry of Social Policy of Ukraine is actively digitizing the social sector and services to make them more accessible to citizens to improve the efficiency of social protection workers and eliminate corruption risks, including introducing the Unified Social Information System. It is noted that the size of the established social standards and guarantees does not meet the actual social needs and does not compensate for fundamental inflationary processes, negatively affecting citizens' living standards and purchasing power.

The main problems of the state social policy remain the imperfection of legislative provisions; insufficiently effective mechanism of social support; the complicated process of providing social services; corruption risks in the process of providing social services; lack of proper accounting for the use of funds for social support of all categories of its recipients.

The relevant conclusions are formulated, and the need to create proper regulatory, organizational, and financial frameworks aimed at improving the accessibility and targeting of social services and improving social standards and guarantees in Ukraine.

Key words: *state social policy, Ministry of Social Policy of Ukraine, pension provision, the unified information system of the social sphere, social standards, social services, protection of children's rights, ensuring equal rights and opportunities for women and men.*

.....

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

.....

УДК 351/354:331.108

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.28>

О. Д. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Я. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

І. Г. Юник

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА

Обґрунтовано, що у процесі наукових досліджень виникає потреба у з'ясуванні та уточненні понять і термінів галузі публічного управління та адміністрування. Здебільшого, цей процес відбувається на основі вибору декількох тлумачень, наведених у публікаціях вітчизняних і зарубіжних учених, енциклопедичних та довідкових видань. Означений статичний підхід не охоплює повної картини сутності досліджуваного поняття, характеристики його змісту, виявленню істотних ознак, підходів, тим більше формулюванню нових переконливих дефініцій.

Встановлено, що єдиного визначення «державної кадрової політики», зокрема що стосується публічної служби – немає. Дослідження еволюції сутності поняття «державна кадрова політика» в системі публічної служби за роки незалежності, засвідчують намагання вчених викласти її суть від найкоротшого до якомога повнішого, водночас громіздкого, місцями перевантаженого деталями, дефінітивного визначення.

Аналіз наведених тверджень «державна кадрова політика» вказує на те, що автори по різному тлумачать, акцентують на різних аспектах та використанні низки класичних теорій і підходів, що безумовно відображаються у її змісті та загалом підтверджує багатоманітність підходів, систематизованих за допомогою табличного методу.

Досліджуючи характеристики поняття «державна кадрова політика», усі визначені ознаки розмежовано на три складові, де перша – розкриває її зміст, друга – її спрямування, третя – характеризує об'єкт, на який вона спрямована.

У чинному законодавстві у сфері публічної служби виявлено концептуальні зміни розуміння служби як діяльності. Зроблено висновок, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована на модернізацію системи публічної служби.

Встановлено, що науковці та практики позиціонують державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави, яка має бути науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період. Результати дослідження слугували формулюванню дефініції «державна кадрова політика» в системі публічної служби.

Ключові слова: державна кадрова політика, публічна служба, кадровий потенціал, система, дефініції, ознаки.

Постановка проблеми. Ґрунтовність будь-якого дослідження тісно корелюється з актуальністю порушеного питання, його багатомірністю, пошуком альтернативних шляхів вирішення проблеми. Державна кадрова політика як ніколи є сьогодні не просто актуальною, а животрепетною, болючою та перезрілою проблемою існування країни.

Розроблення науково обґрунтованої кадрової політики є невідкладним завданням українського суспільства, чи не найважливішою передумовою зміцнення держави, яка об'єктом свого впливу має всі кадри суспільства, людські ресурси загалом. Об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад публічної служби, кадровий потенціал органів публічної влади. У руслі завдань, що стали нагальним викликом часу перед державою та потребами українського суспільства, є необхідність розроблення та формування нового змісту теоретико-методологічної основи науково обґрунтованої державної кадрової політики в системі публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчаючи та аналізуючи накопичений на сьогодні значний за обсягом і змістом масив наукової [1, 4, 5, 8, 10, 15, 19, 22, 24–26] та навчально-методичної [2, 3, 7, 9, 12, 32] літератури, енциклопедичної та довідкової [6, 11, 13, 18, 23] бази, законодавчого [27–30] підґрунтя у сфері державної кадрової політики та публічної служби, не претендуючи водночас на вичерпність висвітлення всіх аспектів проблематики дослідження, зроблено спробу певною мірою узагальнити вітчизняні розвідки. Теоретичну основу для дослідження проблем державної кадрової політики становили напрацювання, наукові роботи плеяди українських учених і фахівців у галузі публічного управління й адміністрування та дотичних до неї.

Зважаючи на те, що чимало теоретичних і практичних підходів до державної кадрової політики були предметом публікацій вітчизняних науковців, джерельна база означеної проблеми не була об'єктом цілісного дослідження, що й зумовлює актуальність наукової розвідки. Практичні аспекти окресленої проблеми частково відображені у публікації авторів [16].

Метою статті є вироблення дефініції «державна кадрова політика в системі публічної служби» на основі з'ясування та розкриття особливостей її теоретико-методологічної основи, зокрема ґенези та характеристики сутності головних понять досліджуваної предметної сфери.

Виклад основного матеріалу. Моніторинг стану державної кадрової політики в системі публічної служби сприяє виявленню сучасних тенденцій та можливих шляхів вирішення назрілих проблем. На підтвердження означеної актуальності вказують «хронічні» невисокі позиції України у міжнародних рейтингах.

Так, Україна, просунувшись у рейтингу конкурентоспроможності 2019 р., погіршила свій показник, і посіла 55 місце в рейтингу 2020 р., залишаючись найменш конкурентоздатною в регіоні Західної та Східної Європи [14, с. 13]. За рівнем сприятливих умов ведення бізнесу, де рейтинг складався з 12 індикаторів державного регулювання цієї сфери, Україна посіла 64-те місце зі 190 країн [14, с. 14], за показниками глобальної цифрової конкурентоспроможності – 58-е та розвитком е-урядування – 69 місце [14, с. 31]. Попри певні успіхи, Україна продовжує залишатись не тільки регіональним аутсайдером, а й входить до переліку 10-найгірших країн рейтингу [14, с. 17]. За субіндексом «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 104 місце (піднявшись зі 110 місця порівняно з попереднім роком) [27].

За результатами щорічного дослідження Global Skill Report 2022 [31] від освітньої платформи Coursera у категорії країн-лідерів Україна посіла 21-ше місце серед 100 країн світу. У рейтингу за технологічними компетенціями: робота з комп'ютерними мережами, базами даних, операційними системами, хмарними обчисленнями та ін. – 8-ме.

Зважаючи на невисокі показники ефективності функціонування державних інституцій в Україні, вважаємо, що державна кадрова політика є вельми важливою складовою загальнодержавної проблематики у частині національної безпеки.

«Публічна служба є ключовою ланкою, що забезпечує соціальне, політичне й економічне життя країни. В умовах війни в Україні відбувається її трансформація. Ми визначили п'ять викликів, спричинених війною. Ідеться про розвиток ефективного лідерства, розбудову дієвих інституцій, зміцнення кадрового потенціалу, встановлення механізмів інклюзивного управління та якісні державні послуги». Ці п'ять викликів у сфері публічної служби України, за твердженням Голови Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) Н. Алюшиної [21], визначатимуть формат «постконфліктної реконструкції» України.

Науковці [5; 10, с. 103] констатують, що єдиного визначення державної кадрової політики у фаховій літературі та чинному законодавстві немає, а відтак його необхідно розглядати в ґенезі досліджень. Відсутність усталеного та вичерпного визначення з одного боку сприяють напрацюванню різних підходів, а з іншого – виникненню термінологічних дискусій.

Звертаючись до практики минулого, що визначає конструктивні та ефективні засоби гармонізації комунікативних відносин між владою та суспільством, привносимо набуті позитивні результати у наступні періоди української державності. Це означає, що підвищити ефективність державної кадрової політики у системі публічної служби без аналізу минулого як передумов майбутнього, так і без урахування сучасних інноваційних трансформаційних процесів – неможливо.

Спроби дослідження еволюції сутності поняття «державна кадрова політика» в системі публічної служби (табл. 1) за роки незалежності, засвідчують намагання вчених викласти її суть від найкоротшого (Н.Р. Нижник, 1997 р.; В.М. Олуйко, 2005 р.) до якомога повнішого, водночас громіздкого, місцями перевантаженого деталями, дефінітивного поняття (Банчук-Петросова О.В., 2013 р.), навіть аналогічного, часом і через декілька років (Жовнірчик Я.Ф., 2017 р.). Пошуки підходів інших науковців упродовж останніх років не увінчались успіхом у силу різних причин, зокрема розпорошення наукових шкіл унаслідок ліквідації системи Націо-

нальної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, зтяжними процесами трансформації законодавства про державну службу і ще тривалішими – про службу в органах місцевого самоврядування. Також, на думку А.Б. Грищук [4, с. 72] «Нині є актуальним зміщення акцентів із нарощування загальних обсягів теоретичного дослідження різних аспектів державної служби на вирішення практичного значущих професійних проблем службової діяльності».

Практична робота з понятійно-категорійним апаратом зобов'язує дотримання певних правил. Генеруючи дефініцію необхідно до уваги брати і те, що зі збільшенням поняття, яке визначається – звужується його обсяг. Так, у цьому контексті основний термін «політика» є найбільш ширшим за обсягом (змістовим наповненням), стосується практично всіх сфер (економічна, політична, соціальна та ін.) та суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організації, громадянина тощо). Однак, із кожною ознакою обсяг поняття не лише звужується, але й більш конкретизується його змістове наповнення, зокрема ознака «державна» вказує на приналежність конкретному суб'єкту – державі, «кадрова» – на те, що стосується кадрового потенціалу, персоналу, кадрового резерву. З огляду на це, необхідно наголосити на дотриманні правила співмірності понять, яке визначається та яке обумовлюється, тобто ліва і права частина поняття мають відповідати одна одній. У представлених у таблиці твердженнях означена вимога не завжди дотримана.

Друге правило, якого необхідно дотримуватись у процесі напрацювання дефініцій, «заборона замкнутого кола». Зміст його полягає у забороні використання невідомих понять або тверджень, що потребують окремого тлумачення, у формулюванні дефініції.

Зміст ще однієї вимоги є очевидним, оскільки спонукає науковців та фахівців у відповідній сфері до пошуку, кристалізації понятійно-категорійного апарату з позицій зрозумілості, конкретності та відповідності науковій термінології і науковому

Таблиця 1

Гене́за сутності поняття «державна кадрова політика»

№ з/п	Ініціали, прізвище автора (-ів), джерело	Державна кадрова політика – це...	Рік
1.	Нижник Н.Р., [22, с. 44]	система офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів	1997
2.	Дубенко С.Д., [7, с. 83, 84]	діяльність держави щодо формування, розвитку і використання державних управлінських кадрів, зокрема державної служби	1999
3.	Воронько О.А., [3, с. 11]	вираження назрілих потреб суспільства, вимог життя, докорінних інтересів народу, важлива складова частина політики держави, її головна лінія в сфері добору, розстановки та виховання кадрів	2000
4.	Дьомін О., Леліков Г., Сороко В., [8]	державна стратегія, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегії формування, розвитку та раціонального використання кадрів, всіх людських ресурсів держави	2001
5.	Державне управління, [6, с. 50]	один із пріоритетних напрямів діяльності держави з координації заходів, що проводяться з метою вдосконалення трудового потенціалу країни	2002
6.	Малиновський В.Я., [19, с. 478]	один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку і використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади	2003
7.	Пархоменко-Куцевіл О.І., [25, с. 190]	науково обґрунтована діяльність, яка включає відбір, розстановку, навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, розвиток кадрів державної служби, формування кадрового резерву у сфері державної служби	2004
8.	Желюк Т.Л., [9, с. 100]	визначення місця і ролі кадрів у суспільстві, мети, завдань, найважливіших напрямів, принципів роботи державних структур з кадрами, головних критеріїв їх оцінки, шляхів удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу країни	2005
9.	Оболєнський О.Ю., [23, с. 149]	стратегія, політичний курс щодо роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів працівників органів державної влади та місцевого самоврядування	2005
10.	Олуйко В.М., [24]	засіб досягнення стратегічної мети державних управлінських перетворень в Україні	2005
11.	Лавров А.М., Сурнін В.С., [15]	офіційно визнана й закріплена в документах держави система ідей, принципів, цілей, пріоритетів і орієнтирів по регулюванню державою кадрових процесів, що виливається в стратегію формування й використання, відновлення кадрових ресурсів суспільства	2006
12.	Черноног Є.С., [32, с. 262]	один із важливих напрямків державної політики як сукупності сформованих та законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій державного управління і практичної діяльності державних службовців з їх реалізації; визначає місце і роль кваліфікованих людських ресурсів в органах державної влади, принципи й способи підготовки та розташування кадрів, їх перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та раціонального використання їх професійного потенціалу	2008
13.	Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., [13, с. 77]	послідовна діяльність держави щодо формування вимог до державних службовців, їхнього підбору, підготовки і раціонального використання з урахуванням стану і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб у кадрах державних службовців	2009
14.	Малиновський В.Я., [18, с. 144]	стратегічна діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень	2010

15.	Мельник І.М., [20]	політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вона призначена визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, а також цілі та пріоритети кадрової діяльності	2010
16.	Лучанінова Л.О., [17]	у побутовій свідомості кадрова політика сприймається як просте маніпулювання кадрами, а стосовно вищого державного управління – як патронат над ключовими державними посадами, що нерідко виявляється предметом торгів за лаштунками. І в тому є велика біда та небезпека для нашої держави, що місце зваженої, обґрунтованої, керованої державної кадрової політики займають примхи та тимчасові ситуативні уподобання деяких вищих посадових осіб	2011
17.	Іванченко Ю.Г., [11, с. 105, 106]	цілеспрямована, розрахована на тривалий період стратегічна діяльність держави з формування, збереження, зміцнення, розвитку та раціонального використання людських, трудових, кадрових ресурсів країни, визначення для досягнення цієї мети довгострокових цілей, соціально-економічних і політичних завдань, конкретних заходів щодо ідеологічного, програмного та ресурсного забезпечення головних передумов для реалізації національних інтересів у контексті побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою; науково обґрунтована діяльність щодо модернізації системи державної служби й служби в органах місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб у кадрах відповідного спрямування	2011
18.	Ковбасюк Ю.В. та ін., [5, с. 3]	цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності	2012
19.	Банчук-Петросова О.В., [1]	цілеспрямована загальнодержавна Національна стратегія, яка розрахована на тривалий період стратегічної діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність в контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою	2013
20.	Білинська М.М., Сороко В.М., Чмига В.О., [2]	вид державної політики, визначає найважливіші стратегічні цілі, завдання, принципи, напрямки й пріоритети діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин, це державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усього кадрового потенціалу суспільства	2013
21.	Приходько О.М., [26, с. 69]	система теоретичних знань, поглядів, установок державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, спрямованої на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, на визначення кадрової доктрини, ефективних форм і методів кадрової діяльності	2013
22.	Жовнірчик Я.Ф., [10, с. 103]	цілеспрямована загальнодержавна Національна стратегія, яка розрахована на тривалий період стратегічної діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність в контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою	2017
23.	Лопатченко І.М., [12, с. 15]	стратегія держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства	2020

Джерело: Укладено авторами

стилю, вимогам ділової української мови, уникаючи необґрунтованих запозичень іншомовних слів.

Проведене нами дослідження виокремлених істотних ознак поняття «державна кадрова політика» підтверджує багатоманітність підходів (табл. 2). Як показало дослідження автори по різному тлумачать значення поняття, часом вкладаючи різний зміст. Так, державна кадрова політика інтерпретується науковцями як цілеспрямована стратегія / діяльність держави, один із ресурсів суспільного розвитку, складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації, система теоретичних положень, потужний інструмент реформування публічної адміністрації та публічного управління загалом. Водночас, учені акцентують і на негативних аспектах державної кадро-

вої політики, наголошуючи на патронаті над ключовими державними посадами, що часто-густо виявляється предметом торгів за лаштунками; як засобі боротьби за владу в результаті простого маніпулювання кадрами, що нерідко зустрічається на практиці з незрозумілих для суспільства підстав.

У вивченні проблем державної кадрової політики О.М. Приходько [26, с. 70, 71], наголошує на використанні низки класичних теорій: політичного лідерства, раціональної бюрократії, правлячих еліт, природничо-наукової, психологічних теорій та марксистської соціології, а також цілий перелік підходів: інституційного, синергетичного, культурологічного, функціонально-структурного, системного, ситуаційного та рефлексивного, що безумовно відображаються й у її змісті.

Таблиця 2

Сутнісні характеристики поняття «державна кадрова політика»

№ з/п	Ознаки сутності поняття «державна кадрова політика»	Банчук-Петросова О.В.	Білинська М.М. та ін.	Воронько О.А.	Державне управління	Дубенко С.Д.	Дьомін О. та ін.	Желюк Т.Л.	Жовнірчик Я.Ф.	Іванченко Ю.Г.	Ківалов С.В. та ін.	Лавров А.М., Сурнін В.С.	Лопатченко І.М.	Ковбасюк Ю.В.	Лучанінова Л.О.	Малиновський В.Я.	Малиновський В.Я.[18]	Мельник І.М.	Нижник Н.Р.	Оболєнський О.Ю.	Олуйко В.М.	Пархоменко-Кущевіл О.	Приходько О.М.	Черноног Є.С.
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	І складова																							
1.	напрямок державного управління				+											+								
2.	політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні						+													+				
3.	напрямок, вид, складова державної політики		+	+																				+
4.	політика держави у сфері державної служби																		+					
5.	стратегія держави	+	+				+		+				+				+	+		+				
6.	засіб досягнення стратегічної мети																					+		
7.	діяльність держави				+	+				+	+			+		+	+					+		
8.	система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин																						+	
9.	система /сукупність офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів								+			+							+				+	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
10.	конкретні заходи щодо ідеологічного, програмного та ресурсного забезпечення									+														
11.	просте маніпулювання кадрами														+									
12.	патронат над ключовими державними посадами, що нерідко виявляється предметом торгів за лаштунками														+									
13.	діяльність щодо модернізації системи публічної служби									+														
	II складова																							
1.	пошук	+		+					+		+													
2.	планування														+									
3.	прогнозування											+			+									
4.	формування	+	+				+	+		+	+	+	+	+		+		+		+				+
5.	розвиток	+	+				+			+	+				+			+		+		+		+
6.	використання	+	+				+	+	+	+	+	+	+	+		+		+		+				+
7.	відбір, розстановка кадрів державної служби			+														+				+		+
8.	відтворення	+							+			+												
9.	збереження кадрів									+														
10.	удосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату			+				+			+						+	+						
11.	забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів	+							+															
12.	визначення вимог до державних службовців										+													
13.	встановлення цілей, завдань, пріоритетів		+					+						+				+					+	
14.	визначення форм і методів кадрової роботи																						+	
15.	визначення місця і ролі кадрів у суспільстві, мети, принципів роботи державних структур із кадрами, головні критерії їх оцінки							+																+
16.	координація заходів				+																			
	III складова																							
1.	людський капітал	+							+	+														+
2.	усі трудові ресурси України			+						+				+										

Закінчення таблиці 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
3.	кадровий потенціал суспільства		+					+				+	+												
4.	працівники органів державної влади та місцевого самоврядування									+										+					
5.	кадри державних службовців										+														+
6.	кадровий резерв у сфері державної служби																						+		

Джерело: Укладено авторами

Досліджуючи характеристики поняття «державна кадрова політика», усі визначені ознаки розмежовано на три складові, де їх сукупність (13 од.) першої складової розкриває її зміст, відповідаючи на питання: що це? За допомогою другої складової ознак (16 од.) наведених дефініцій з'ясовуємо на що саме спрямована державна кадрова політика, тобто які питання регулює державна кадрова політика на думку науковців. Третя складова (6 од.) – характеризує об'єкт, на який спрямована державна кадрова політика.

Аналізуючи першу складову наведених дефініцій (табл. 2) з'ясовано, що найбільшу кількість серед виокремлених ознак поняття «державна кадрова політика» набрали, насамперед, «стратегія держави» та «діяльність держави» (по 8 балів). Це означає, що науковці та практики позиціонують державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави. Більшість із них схиляються також до думки, що ця стратегічна діяльність держави має бути науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період.

Щодо другої складової, яка характеризує предмет спрямування цієї стратегічної діяльності держави, то пріоритет виявився за двома ознаками: «формування» (14 балів) та «використання» (15 балів), менше – «розвиток» (10 балів) та значно менше (по 5 балів) – «вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату», «встановлення цілей, завдань, пріоритетів», не кажучи вже про інші, хоча і важливі у практичному вимірі елементи кадрової роботи:

пошук, прогнозування, відтворення, збереження кадрів, встановлення вимог та ін. Серед указаних особливостей цієї складової відсутні також такі, як: створення реєстрів кадрів, їх звільнення та захист, стимулювання праці та ін. Отже, формування, розвиток та раціональне використання кадрів органів публічної влади є другою важливою складовою означених дефініцій та вказують на механізм формування та реалізації державної кадрової політики.

У чинному Законі України «Про державну службу» (2015 р.) [28] порівняно з попередніми його редакціями 1993 р. та 2011 р. концептуально змінилося розуміння цього виду служби як діяльності. Погоджуємось із позицією А.Б. Гришук [4, с. 26], що «якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції».

Аналогічний підхід законодавець пропонує використати і стосовно служби в органах місцевого самоврядування. Якщо у ст. 1 діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [29] сутність цього виду служби викладено як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом», то

у законопроекті № 6504 [30] – акцентується увага якраз на «забезпеченні» реалізації територіальними громадами цього права. Тому, вважаємо, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована, насамперед, на модернізацію системи публічної служби, постійне її вдосконалення з урахуванням викликів часу, що переключається із згаданим вище «розвитком».

Перелік ознак третьої складової у порівнянні з двома попередніми, є незначний (6 ознак), але доволі розпорошений. Фактично, жодна з наведених не стала домінуючою, найбільше балів (по 4) набрали «кадровий потенціал суспільства» та «людський капітал». На нашу думку, якщо йдеться про державну кадрову політику, то відповідно, вона має поширюватись на кадровий потенціал усіх органів публічного управління та адміністрування. Тобто вона має стосуватись не лише державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але і тих, які не маючи такого статусу, перебувають у цих інституціях на керівних посадах, а також осіб на політичних і патронатних посадах, у кадрових резервах, який тепер відсутній у державній службі тощо. Оскільки, кадри – це найбільш стабільний соціальний елемент суспільства та держави, є носієм їх традицій та досвіду. Саме кадри зберігають ці якості навіть під час трансформації суспільно-політичного устрою чи інституційних змін у державі.

Проведений аналіз уможлиблює таке формулювання визначення поняття «державна кадрова політика в системі публічної служби» як: науково обґрунтована, цілеспрямована та розрахована на тривалий період стратегічна діяльність держави щодо функціонування механізму кадрового забезпечення, пов'язаного, насамперед, із формуванням, розвитком і раціональним використанням кадрового потенціалу органів публічної влади. Іншими словами – це науково обґрунтована стратегічна діяльність держави, спрямована на постійне оновлення функціонування механізму кадрового забезпечення органів публічної влади.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна виокремити декілька концепцій

сутності державної кадрової політики в системі публічної служби. Прихильники першої концепції («діяльній») визначають її як стратегічну діяльність держави, розкриваючи структурні елементи цього процесу й акцентуючи на формуванні та використанні кадрового потенціалу суспільства. Зміст другої концепції – «інструментальної» – формують підходи науковців, що містять теоретичний і практичний інструментарій діяльності держави у частині модернізації системи публічної служби з метою її вдосконалення. Послідовники третьої концепції («системної») вбачають державну кадрову політику як сформовану узагальнену систему з визначеними структурними елементами (цілями, завданнями, принципами тощо стосовно формування, розвитку, перестановки, навчання та ін.). Четверту, «оціночну», концепцію представляють підходи, у яких викладено якісні (маніпулятивна, ефективна та ін.) виміри стану державної кадрової політики у певний період, підтверджуючи існуючі її типи (активна, реактивна, пасивна та ін.).

Використаний підхід до аналізу теоретико-методологічної основи на прикладі державної кадрової політики в системі публічної служби сприяв виробленню нової обґрунтованої дефініції, з'ясуванню змісту інших головних понять досліджуваної предметної сфери, виокремленню істотних ознак, а також процесу вдосконалення понятійно-категорійного апарату у галузі публічного управління та адміністрування загалом.

Список використаної літератури:

1. Банчук-Петросова О. В. Теоретичні основи сучасної державної кадрової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua>
2. Білинська М. М., Сороко В. М., Чмига В. О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
3. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. К. : УАДУ, 2000. 156 с.
4. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛДУВС, 2018. 232 с.

5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К. : НАДУ, 2012. 72 с.
6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. К. : Ін Юре, 1999. 242 с
8. Дьомін О., Леліков Г., Сороко В. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами. *Вісник державної служби України*. 2001. № 2. URL : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37667&cat_id=37402&ctime=1141128557187.
9. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. К. : ВД «Професіонал», 2005. 576 с.
10. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
11. Іванченко Ю. Г. Державна кадрова політика. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба. К. : НАДУ, 2011. 524 с.
12. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Модуль I / укладачі: І. М. Лопатченко. Х. : НУЦЗУ, 2020. 46 с.
13. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон України «Продержавну службу»: науково-практичний коментар. Вид. 2-ге, змінене і доповнене. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
14. Конкурентоспроможність України 2020–2021. К. : Департамент розвитку електронних комунікацій Адміністрації Держспецзв'язку, 2021. 71 с.
15. Лавров А. М., Сурмін В. С. Реформування економіки: регіональні аспекти. *Економіка України*. 2006. № 8. С. 45–51.
16. Лазор О. Д., Лазор О. Я. До питання практичної компоненти роботи з поняттями у галузі публічного управління та адміністрування. *Актуальні проблеми науки, освіти і суспільства: досвід та перспективи* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дрогобич, 22.02.2023 р.) : у 3 ч. Ч. 3. Дрогобич : ЦФЕНД, 2023. С. 85–91.
17. Лучанінова Л. О. Державна кадрова політика – найважливіша передумова зміцнення держави. URL : <http://www.kbua.kharkov.ua>
18. Малиновський В. Я. Державна кадрова політика. Енциклопедичний словник з державного управління : уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
19. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб., вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.
20. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL : www.academy.gov.ua
21. Наталія Алюшина представила експертам ООН п'ять викликів у сфері публічної служби. URL : <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-predstavila-ekspertam-oon-pyat-viklikiv-u-sferi-publichnoyi-sluzhbi>. [06.04.2022 р.]
22. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. К. : Вид-во УАДУ, 1997. 71 с.
23. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
24. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : дис. ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». К. : НАДУ, 2005. 423 с.
25. Пархоменко-Куцевіл О.І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні – базовий елемент механізмів державного управління. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2004. Вип. 2 (16). С.188–194.
26. Приходько О.М. Теоретичні підходи до вивчення державної кадрової політики. *Держава та регіони*. 2013. № 3 (43). С. 68–72.
27. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
28. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
30. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
31. Україна увійшла до десятки країн в рейтингу технологічних навичок. URL : <https://www.ukrinform.ua>
32. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 458 с.

Lazor O., Lazor O., Yunyk I. State personnel policy in the public service system: theoretical and methodological basis

It is substantiated that in the course of scientific research there is a need to clarify and specify the concepts and terms of the field of public management and administration. For the most part, this process is based on the choice of several interpretations given in the publications of domestic and foreign scholars, encyclopedic and reference publications. This static approach does not cover the full picture of the essence of the concept under study, characterisation of its content, identification of essential features and approaches, let alone formulation of new convincing definitions.

It is established that there is no single definition of "state personnel policy", in particular, with regard to the public service. The study of the evolution of the essence of the concept of "state personnel policy" in the public service system over the years of independence shows that scholars have tried to present its essence from the shortest to the most complete, at the same time cumbersome, sometimes overloaded with details, definitional definition.

The analysis of the above statements of the "state personnel policy" indicates that the authors have different interpretations, focus on different aspects and use a number of classical theories and approaches, which are certainly reflected in its content, which generally confirms the diversity of approaches systematised using the tabular method.

When studying the characteristics of the concept of "state personnel policy", all the identified features are divided into three components, where the first one reveals its content, the second - its direction, and the third - characterises the object to which it is directed.

The author identifies conceptual changes in the understanding of service as an activity in the current legislation in the field of public service. It is concluded that in this part, the State personnel policy should be aimed at modernising the public service system.

It is established that scientists and practitioners position the state personnel policy as a strategic activity of the state, which should be scientifically sound, purposeful and designed for a long period. The results of the study served to formulate the definition of "state personnel policy" in the public service system.

Key words: *state personnel policy, public service, human resources, system, definitions, features.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.29>

Д. А. Кобильнік

доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри податкового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕРАХУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Звертаючись до проблематики перерахування міжбюджетних трансфертів, враховуючи унікальні виклики та складні обставини сьогодення, це дослідження спрямоване на виявлення і аналіз особливостей, які визначають порядок, способи перерахування міжбюджетних трансфертів у період воєнного стану в Україні. Шляхом застосування методу порівняльно-правового аналізу у статті з'ясовано та визначено сучасний стан бюджетного законодавства та останні його зміни, що пов'язані з необхідністю оперативного реагування на надзвичайні обставини та покликані забезпечити повноцінне та ефективне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у контексті розподілу та розпорядження публічними фінансами в умовах війни. Визначено, що першочерговим завданням, яке було вирішено на початковому етапі регулювання міжбюджетних відносин в умовах воєнного стану, стало забезпечення швидкості та гнучкості у питанні виділення коштів з Державного бюджету, особливо що стосується перерахування трансфертів до місцевих бюджетів з метою забезпечення потреб населення та підтримання функціонування об'єктів критичної інфраструктури за рахунок коштів збільшеного резервного фонду. У науковому дослідженні встановлено шляхи відновлення функціонування механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій зважаючи на тимчасові зміни механізму в умовах воєнного стану. Автором досліджено особливості та обсяги міжбюджетних трансфертів протягом 2022–2023 років, в тому числі з огляду на способи прийняття рішення про їх перерахування, їх цільове призначення та джерела фінансування, а також динаміку змін у підходах до згаданих питань протягом війни. За результатами аналізу положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» та інших актів бюджетного законодавства адаптацію бюджетної системи до нових умов та істотне зменшення використання «ручного» механізму виділення грошових коштів з Державного бюджету України. Акцентовано увагу на необхідності перерахування додаткових дотацій на компенсацію втрат місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг, зважаючи на значну кількість запроваджених у 2023 році пільг, що призводять до втрат місцевих бюджетів.

Ключові слова: воєнний стан, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, бюджет, місцеві бюджети, державний бюджет.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення, розпочате Російською Федерацією у лютому 2022 року, докорінно вплинуло як на життя держави і суспільства в цілому, так і на пріоритети та цілі реалізації окремих напрямів держав-

ної політики. Можливість оперативно та ефективно вирішувати завдання, пов'язані зі здійсненням заходів для відсічі збройній агресії, нерозривно пов'язана з управлінням публічними фінансами, розподілу та виділення грошових коштів для потреб

оборони, забезпечення життєдіяльності держави та базових потреб населення. В умовах максимального пріоритету вирішення завдань оборони за рахунок коштів Державного бюджету України та об'єктивних складнощів формування місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти відіграють ключову роль у реалізації забезпечення потреб населення, функціонування та відновлення інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання перерахування міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану в Україні є характеризується особливою актуальністю та новизною, що підтверджується невеликою кількістю ґрунтовних досліджень з зазначеної проблематики. Однак окремі питання організації бюджетного процесу, бюджетних відносин та перерахування міжбюджетних трансфертів під час воєнного стану досліджувалось, зокрема, у працях Варцаби В.І., Західної О.Р., Грубляк О.М., Ватаманюк-Зелінської У.З., Рябокінь М.В., Гордей О.Д., Новицької О.В., Котуха Є.В., Козій Н.С.

Мета статті – виявити та дослідити особливості перерахування міжбюджетних трансфертів з урахуванням сучасних загальнонаукових підходів, усталеної практики правового застосування на основі аналізу вимог чинного законодавства та Законів «Про Державний бюджет України» за 2022–2023 роки з огляду на сучасні виклики, пов'язані з введенням в Україні воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, а також динаміку змін у підходах до їх планування та прийняття рішень щодо їх перерахування.

Виклад основного матеріалу. Міжбюджетні трансферти не лише реалізують розподіл публічних коштів і їх рух для належного функціонування бюджетної та фінансової системи, а також подолання нерівномірності в розподілі податків та використання коштів їх розпорядниками, а і є важливим інструментом бюджетного регулювання, який покликаний забезпечити надання суспільних послуг та ефективне виконання державних та місцевих програм.

В умовах нагальної необхідності здійснювати відсіч збройній агресії, загальні

існуючі механізми та процедури здійснення бюджетного процесу в Україні, зокрема перерахування міжбюджетних трансфертів, виявили свою недостатню адаптованість до умов воєнного стану, що призвело до низки практичних проблем та стало причиною розробки та втілення у якості змін до законодавства спеціалізованих підходів та модифікацій.

Варто зауважити, що перші кроки на шляху адаптації бюджетних процесів до умов воєнного стану, зокрема і щодо міжбюджетних відносин, були здійснені ще до його введення на всій території України у лютому 2022 року. Так, зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 590 від 09 червня 2021 року було затверджено Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, яким було визначено механізм виконання в особливому режимі повноважень Казначейством та органами Казначейства, рішення про що приймається Головою Казначейства на підставі Конституції України, закону та указу Президента про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Вказаним Порядком було врегульовано основні питання, пов'язані із здійсненням казначейського обслуговування бюджетних коштів, зокрема, визначено черговість відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету (п. 18), передбачено припинення перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території (абз. 2 п. 22) та перерахування місцевим бюджетам субвенцій в обсягах, які зменшені на обсяг бюджетних призначень, передбачених для установ та закладів, що фінансуються за їх рахунок та знаходяться на тимчасово неконтрольованій території (абз. 3 п. 22) та можливість спрямування неперерахованих обсягів до бюджетів населених пунктів, на територію яких переміщуються особи з населених пунктів тимчасово неконтрольованих територій (абз. 4 п. 22), а також припинення перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких введено воєнний стан (у редакції Постанови КМ № 1420 від

23.12.2022 – територій, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих) (абз. 5 п. 22) [1].

Вказаний порядок створив перші правові основи діяльності Казначейства в умовах воєнного стану, які дозволили йому ефективно більш ефективно здійснювати свої функції на початку повномасштабного вторгнення. Його положення піддавались змінам та корегуванням протягом усієї війни як реакція на нові виклики та обставини. Зокрема, як вже зазначалось, враховуючи введення воєнного стану на всій території, постановою КМУ було внесено зміни до абз. 5 п. 22 Порядку, якими припинення перерахування реверсної дотації було обмежено територіями, на територіях яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих, згідно з переліком, затвердженим Мінреінтеграції.

Таким чином, з січня 2023 року почалось перерахування реверсної дотації з місцевих бюджетів територій, які віддалені від зони активних бойових дій. Так, за даними Державної казначейської служби України, за січень-березень 2023 року, загальний обсяг реверсної дотації, фактично перерахованої до державного бюджету, склав 4,77 млрд гривень (84,8 % від запланованого) [2]. Загалом реалізація вказаних положень, як передбачено Додатком 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», повинна забезпечити надходження до державного бюджету з місцевих бюджетів 19,08 млрд грн протягом 2023 року [3]. Це допоможе відновити функціонування механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, який є особливо важливим в нинішніх умовах, коли частина території України знаходиться під тимчасовою окупацією, а частина – у зоні активних бойових дій. З огляду на тимчасову втрату контролю над територіями, масову евакуацію населення, знищення та пошкодження сотень підприємств і об'єктів інфраструктури, ціла низка населених пунктів виявилась неспроможною самостійно забезпечити навіть базові потреби населення та підтримання інфраструктури.

Обсяг базової дотації, яка передбачена Законом «Про Державний бюджет України на 2023 рік» – 28,9 млрд грн. За рахунок

таких фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування протягом усієї війни були та залишаються спроможними підтримувати життєдіяльність населених пунктів, функціонування комунальних установ та підприємств і забезпечення першочергових потреб населення, що є надзвичайно важливим в умовах війни (особливо для населених пунктів, які знаходяться у зоні активних бойових дій), коли кошти державного бюджету спрямовуються в першу чергу та більшою мірою на здійснення найважливішого завдання – забезпечення потреб сил оборони для захисту держави.

Відповідно до абзацу 4 підпункту 2 пункту 22 розділу VI Бюджетного кодексу Кабінету Міністрів України надано повноваження приймати рішення щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях, що і було реалізовано 11 березня 2022 року шляхом прийняття Постанови № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», яка має велике значення для підвищення ефективності прийняття управлінських рішень та забезпечення діяльності установ і організацій бюджетної сфери, сприяння здійсненню заходів загальної мобілізації та задоволення базових життєво необхідних потреб населення. Так, вказаною постановою військовим адміністраціям населених пунктів, обласним, районним та Київській міській військовій адміністрації було надано повноваження приймати рішення приймати рішення про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, здійснювати розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам, а також приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету; можуть приймати рішення (кожна із сторін) про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету без укладення договорів [4].

Вказані повноваження дозволили суттєво спростити та пришвидшити процес прийняття рішень щодо перерахування міжбюджетних трансфертів та забезпечити

оперативний рух грошових коштів, в тому числі з метою їх спрямування для термінових першочергових потреб з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації і забезпечення національної безпеки України, в тому числі для здійснення заходів загальної мобілізації. Так, протягом 2022 – початку 2023 року місцеві бюджети активно здійснювали фінансування окремих потреб оборони, в тому числі і придбання підрозділам ЗСУ, НГУ та добровольчих формувань територіальних громад військового спорядження, транспорту та засобами спостереження. Це допомогло не лише зменшити навантаження на державний бюджет з метою спрямування його на інші потреби оборони, а суттєво спростити та пришвидшити спорядження підрозділів за рахунок більшої гнучкості та меншої бюрократизації окремих процедур закупівель.

Варто зауважити, що в умовах війни в цілому було суттєво переглянуто обсяги та напрямки спрямування бюджетних коштів. Так, зокрема, було скорочено та припинено фінансування низки програм, кошти на які перераховувались місцевим бюджетам у якості міжбюджетних трансфертів. Зокрема, Постановою Кабінету міністрів України № 199 від 04 березня 2022 р. було скорочено видатки із загального фонду державного бюджету України, а саме як субвенцій місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (на 6 млрд гривень) та збільшено обсяг видатків резервного фонду на суму 21,9 млрд гривень [5].

Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України № 245 від 10 березня 2022 року було також скорочено видатки та кредитування загального фонду державного бюджету, зокрема освітніх субвенцій за деякими програмами (на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»; на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»; на забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти тощо) – загалом 4,3 млрд гривень; субвенцій у сфері соціальної політики (на проектні, будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та

приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних, підтримку малих групових будинків та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа; на створення мережі спеціалізованих служб підтримки осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі) – загалом 1,02 млрд гривень; субвенцій для розвитку громад та територій України (на створення центрів креативної економіки; на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад; на стимулювання розвитку індустріальних парків тощо) – загалом 2,82 млрд гривень; субвенції на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг – 231 млн гривень та низку інших загальним розміром та низку інших загальним обсягом 11,6 млрд гривень [6].

Цими та іншими численними змінами до бюджету продемонстровано гнучкість фінансової системи України та її здатність оперативно реагувати на нові обставини з метою забезпечення її ефективного функціонування та забезпечення найнеобхідніших потреб оборони та цивільного населення. Відмова від фінансування видатків за окремими проектами, які були заплановані до початку повномасштабного вторгнення, створила можливості для вивільнення відповідних бюджетних коштів та спрямування їх на вирішення більш нагальних завдань, у тому числі за рахунок чіткого встановлення пріоритетів та визначення черговості їх реалізації.

З огляду на значні пошкодження та знищення інфраструктури, особливої уваги заслуговує перерозподіл бюджетних коштів шляхом надання субвенцій місцевим бюджетам для вирішення соціальних та гуманітарних проблем, у тому числі що стосується відновлення України.

Так, Постановою Кабінету міністрів України № 1324 від 15 грудня 2021 року було затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України. Вказаний Порядок було уточнено постановою КМУ № 811 від 19 липня 2022 року),

якою передбачено надання субвенції і на відновлення житлової інфраструктури; дозволено виготовлення та коригування ПКД за рахунок субвенції; а також істотне спрощення умов її надання [7].

Постановою КМУ № 261 від 11 березня 2022 року було затверджено порядок та умови надання компенсації за спожиті комунальні послуги під час розміщення внутрішньо переміщених осіб у будівлях (приміщеннях) об'єктів державної, комунальної та приватної власності у період воєнного стану, яким передбачено надання з резервного фонду державного бюджету місцевим бюджетам компенсації для покриття витрат, понесених на оплату комунальних послуг, спожитих у будівлях (приміщеннях) комунальної форми власності, у яких розміщено тимчасово переміщених осіб на безоплатній основі. Для отримання компенсації відповідні заклади до 20-го числа місяця, наступного за звітним, здійснюють оплату комунальних послуг, а органи місцевого самоврядування не пізніше третього робочого дня після оплати подають до відповідної обласної військової адміністрації заяву на отримання компенсації та підтверджуючі документи щодо фактичної оплати комунальних послуг за попередній звітний місяць [8]. Наприклад, з метою покриття таких витрат за серпень 2022 року Розпорядженням КМУ № 1175-р від 23 грудня 2022 року з резервного фонду було виділено 27,3 млн грн [9].

Крім того, постановою КМУ № 528 від 03 травня 2022 р. для забезпечення потреб функціонування держави в умовах воєнного стану місцевим бюджетам було виділено 6,6 млрд грн на продовольчу продукцію і пакувальні товари для їх фасування, послуги із зберігання та/або переробки зерна, лікарські засоби, імунобіологічні препарати (вакцини), медичні вироби, допоміжні засоби до них та медичне обладнання, будівельні матеріали для першочергових аварійно-ремонтних робіт на об'єктах, які пошкоджені внаслідок бойових дій [10].

Постановою КМУ № 709 від 24 червня 2022 року на 762,6 млн грн було збільшено обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки

окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я шляхом зменшення обсягів видатків на виплати працівникам закладів охорони здоров'я у зв'язку з переїздом на нове місце роботи, перекваліфікацією під час формування спроможної мережі госпітальних округів та проведення вакцинації населення від гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [11].

Заданими Міністерства фінансів України, у 2022 році з державного бюджету місцевим бюджетам було перераховано трансфертів у розмірі 136,8 млрд грн (98,7 % від запланованого). Серед основних: освітня субвенція (96,7 млрд грн), базова дотація (16,3 млрд грн), субвенція на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану (6,2 млрд грн), субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я (2,8 млрд грн). Із спеціального фонду місцевим бюджетам перераховано 7,8 млрд грн, основну частину з яких складає субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (7,4 млрд грн) [12].

Слід зауважити, що під час воєнного стану державою було надано низку податкових пільг (наприклад, зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, яке знаходиться на територіях, де ведуться бойові дії, та за об'єкти житлової нерухомості, що стала непридатною для проживання у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України), проте надання додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам для компенсації відповідних витрат їх доходів, як це визначено статтею 103 Бюджетного кодексу, Законами «Про державний бюджет України» за 2022 та 2023 рік не передбачено. З огляду на викладене та з урахуванням обставин, які склались, вважаємо за доцільне врегулювати вказані відносини відповідно до вимог чинного законодавства. На нашу думку, слід

відновити перерахування відповідних дотацій, що дозволить суттєво покращити наповнюваність місцевих бюджетів на фоні зазначених втрат та сприятиме розширенню їх можливостей у контексті нагальної необхідності забезпечувати життєдіяльність територій, підтримання функціонування цивільної та критичної інфраструктури, відновлення знищених та пошкоджених внаслідок бойових дій об'єктів, а також підтримання належного функціонування комунальних служб та установ, що у своїй сукупності та взаємозв'язку найбільш ефективно може здійснюватись саме на місцевому рівні.

Враховуючи положення абз. 4 ч. 1 пункту 22 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [13], відповідно до якого в умовах воєнного стану не застосовується норма ч. 3 ст. 24 Бюджетного кодексу щодо обмеження обсягу резервного фонду в межах одного відсотка обсягу видатків загального фонду, у 2022 році спостерігалась значна акумуляція грошових коштів у резервному фонді державного бюджету України. Так, обсяг резервного фонду у 2022 році складав 205,7 млрд грн (7,9 % загального фонду), що було викликано надзвичайно великою кількістю непередбачених витрат, необхідних для оборони держави від збройної агресії. У такий спосіб держава забезпечила можливості для оперативного реагування в умовах об'єктивної неможливості якісного планування видатків (в першу чергу, воєнних та таких, що спрямовані на подолання наслідків воєнних дій, відновлення знищеної і пошкодженої інфраструктури).

Наприклад, 10 квітня 2022 року розпорядженням КМУ № 280-р з метою ліквідації наслідків бойових дій та відновлення інфраструктури населених пунктів в умовах воєнного стану Житомирській, Київській, Сумській та Чернігівській облдержадміністраціям було виділено 1,05 млрд гривень [14], у жовтні 2022 року з резервного фонду було виділено 300 млн грн для будівництва фортифікаційних споруд у Харківській області [15], у листопаді 2022 року – 100 млн грн для відновлення об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів соціальної сфери у Херсонській області [16].

Однак, Законом України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» (зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2953-IX від 24.02.2023, № 2992-IX від 21.03.2023) резервний фонд передбачено у розмірі 33,4 млрд гривень (1,2 % загального фонду) [17], що, враховуючи відновлення дії Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 415 від 29 березня 2002 р. (дія якого була зупинена 01 березня 2022 року постановою КМУ № 175), однозначно свідчить про адаптацію бюджетної системи до нових умов та істотне зменшення використання «ручного» механізму виділення грошових коштів з державного бюджету України. Незважаючи на триваючі бойові дії, було проаналізовано та стабілізовано розподіл грошових коштів і видатків, що дало змогу належним чином визначити їх у Законі про державний бюджет, що значно скоротило можливі обсяги непередбачених витрат у 2023 році.

Висновки. Таким чином, з початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації було внесено низку змін до чинного законодавства щодо порядку та умов перерахування міжбюджетних трансфертів, які зробили можливим ефективне та оперативне управління та розподіл публічних фінансів в умовах воєнного стану. Першочерговим завданням, яке було вирішено на початковому етапі – забезпечення швидкості та гнучкості у питанні виділення коштів з Державного бюджету, особливо що стосується перерахування трансфертів до місцевих бюджетів з метою забезпечення потреб населення та підтримання функціонування об'єктів критичної інфраструктури за рахунок коштів збільшеного резервного фонду. Подальші зміни та положення Закону «Про державний бюджет України на 2023 рік» однозначно свідчать про адаптацію до нових умов та позитивні результати аналізу потреб та необхідних витрат, що зробило можливим ефективне планування в межах загального фонду бюджету, а також покращення наповнюваності та збільшення спроможності місцевих бюджетів. На думку автора, не

дивлячись на складну економічну ситуацію у країні, позитивна динаміка характеру управління публічними фінансами та їх розподілу вкупі з наявними обсягами міжнародної фінансової допомоги створює широкі можливості для подолання існуючої кризи, спричиненою збройною агресією проти України.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 р. № 590 : станом на 17 бер. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-p/ed20230527#Text> (дата звернення: 19.04.2023).
2. Інформація за оперативними даними про виконання Державного бюджету України за доходами, надходження до місцевих бюджетів та ЄСВ станом на 31.03.2023 року. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/645/d1d/011/645d1d01184bf063450828.xlsx> (дата звернення: 01.04.2023).
3. Додаток № 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Додаток_№_5.pdf (дата звернення: 01.04.2023).
4. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252 : станом на 08 лист. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-p#Text> (дата звернення: 06.04.2023).
5. Питання надання у 2022 році застрахованим особам одноразової матеріальної допомоги у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2022 р. № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2022-p#Text> (дата звернення: 06.04.2023).
6. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2022 р. № 245 : станом на 19 берез. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-p#Text> (дата звернення: 06.04.2023).
7. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Програми з відновлення України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2021 р. № 1324 : станом на 22 лип. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-2021-p#Text> (дата звернення: 15.03.2023).
8. Про затвердження Порядку та умов надання компенсації місцевим бюджетам на оплату комунальних послуг, що надаються під час розміщення тимчасово переміщених осіб, у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 261 : станом на 28 вер. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261-2022-p#Text> (дата звернення: 16.03.2023).
9. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету з метою покриття витрат за серпень 2022 р. об'єктів державної, комунальної та приватної власності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2022 р. № 1175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2022-p#Text> (дата звернення: 08.04.2023).
10. Деякі питання фінансування закупівлі товарів тривалого зберігання в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.2022 р. № 528 : станом на 17.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2022-p#Text> (дата звернення: 08.04.2023).
11. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству охорони здоров'я на 2022 рік, і внесення зміни до Порядку та умов надання у 2022 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/709-2022-p#Text> (дата звернення: 08.04.2023).
12. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2022 рік. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_2022-538 (дата звернення: 10.04.2023).
13. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 01 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.04.2023).

14. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 10.04.2022 р. № 280-р: станом на 9 груд. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2022-p#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
 15. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету для будівництва фортифікаційних споруд у Харківській області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2022 р. № 879-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-p#Text> (дата звернення: 11.04.2023).
 16. Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету для відновлення об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів соціальної сфери у Херсонській області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 р. № 1029-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2022-p#Text> (дата звернення: 11.04.2023).
 17. Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 р. № 2710-IX : станом на 15 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 19.04.2023).
-

Kobylnik D. Distinctive features of interbudgetary transfers' enumeration under the conditions of martial law in Ukraine

Turning to the problem of the calculation of interbudgetary transfers, taking into account the unique challenges and difficult circumstances of today, this study is aimed at identifying and analyzing the features that determine the order and methods of calculating interbudgetary transfers during the period of martial law in Ukraine. By applying the method of comparative legal analysis, the article clarifies and defines the current state of budget legislation and its latest changes, which are related to the need for prompt response to emergency situations and are designed to ensure the full and effective functioning of state authorities and local self-government in the context of distribution and management of public finances in wartime conditions. It was determined that the primary task, which was resolved at the initial stage of the regulation of inter-budgetary relations under martial law, was to ensure speed and flexibility in the issue of allocation of funds from the State budget, especially as regards the transfer of transfers to local budgets in order to meet the needs of the population and maintain the functioning of critical infrastructure facilities at the expense of the increased reserve fund. The scientific study established the ways of restoring the functioning of the mechanism of horizontal equalization of the tax capacity of territories, taking into account the temporary changes of the mechanism in the conditions of martial law. The author investigated the features and volumes of interbudgetary transfers during 2022-2023, including considering the methods of making a decision on their transfer, their purpose and sources of funding, as well as the dynamics of changes in approaches to the mentioned issues during the war. According to the results of the analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2023» and other acts of budget legislation, the adaptation of the budget system to new conditions and a significant reduction in the use of the "manual" mechanism of allocation of funds from the State Budget of Ukraine. Attention is focused on the need to transfer additional subsidies to compensate for losses of local budgets as a result of tax benefits provided by the state, taking into account the significant number of benefits introduced in 2023, which lead to losses of local budgets.

Key words: martial law, interbudgetary relations, interbudgetary transfers, budget, local budgets, state budget.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.30>**О. П. Бондарчук**кандидат економічних наук, докторант кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Метою статті визначено здійснення характеристики соціального діалогу як принцип побудови адміністративних правовідносин. Автором підкреслюється наявність проблеми проявів бюрократизації надання адміністративних процедур у сфері соціального забезпечення. Автором встановлено, що реалізація задач соціальної держави пов'язується із досягненням соціального діалогу не лише між роботодавцем та працівником, але і передусім між державою і людиною. З'ясовано, що принципами здійснення соціального діалогу відповідно до чинного законодавства України є: принцип законності та верховенства права; принцип репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; принцип незалежності та рівноправності сторін; принцип конструктивності та взаємодії; принцип добровільності та прийняття реальних зобов'язань; принцип взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; принцип обов'язковості розгляду пропозицій сторін; принцип пріоритету узгоджувальних процедур; принцип відкритості та гласності; принцип обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; принцип відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань. Автором зроблено висновок, що досягнення принципів побудови соціального діалогу, визначених у ст. 3 Закону України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI, вимагає перегляду предмету адміністративно-правових відносин, і вимагає його розуміння як певної сукупності суспільних відносин між державою та особою, де базисом є запровадження ідеї розуміння людини як найвищої соціальної цінності, що і має бути вектором для визначення векторів розвитку спільноти. Підкреслено, що досягнення соціального діалогу перебуває у кореляційних зв'язках із реалізацією концепції «людиноцентризму», що виходить із визнання особи найвищою соціальною цінністю, людина має визнаватися центром всесвіту, державної діяльності та взаємодії суспільства. Автором підтримано висновок про те, що запровадження концепції людиноцентризму вимагає розбудови держави на засадах сервісності та служінням суспільству. Автором обґрунтовано, що перегляд предмету та змісту адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних правовідносин вимагає базуватися не лише на всебічному впровадженні концепції «людиноцентризму», але і на її симбіозі із концепцією соціального діалогу як концепції взаємної соціальної відповідальності та підтримки держави, людини та суспільства.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, адміністративно-процесуальні відносини, держава, концепція, людиноцентризм, принципи, соціальна держава, соціальний діалог, цінність.

Постанова проблеми. В Україні з метою визначення засад побудови соціального діалогу діє спеціальний законодавчий акт. Таким законодавчим актом є Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року № 2862-VI. Функціональною метою зазначеного акту є встановлення нормативних засад організації та порядку ведення соціального діалогу в Україні, що результативно

має забезпечити подолання проблем національної соціально-економічної політики, сприяти забезпеченню належного рівня правової ефективності реалізації та захисту трудових, соціально-економічних правовідносин, що врешті-решт є гарантією дотримання вимог Конституції України про розбудову держави як соціальної правової та демократичної.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 року № 2862-VI визначено, що соці-

альний діалог – це «процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [1].

Принципами здійснення соціального діалогу відповідно до чинного законодавства України є: принцип законності та верховенства права; принцип репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; принцип незалежності та рівноправності сторін; принцип конструктивності та взаємодії; принцип добровільності та прийняття реальних зобов'язань; принцип взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; принцип обов'язковості розгляду пропозицій сторін; принцип пріоритету узгоджувальних процедур; принцип відкритості та гласності; принцип обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; принцип відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань.

Зазначене обумовлює актуальність пошуку відповідей на питання встановлення змісту та сутності категорії «соціальний діалог» з точки зору здійснення побудови адміністративно-правових відносин.

Метою статті є здійснення характеристики соціального діалогу як принципу побудови адміністративних правовідносин.

Стан наукової розробки проблеми. Встановлення змісту категорії «соціальний діалог» як принципу побудови адміністративно-правових відносин є відносно новим питанням наукових пошуків, попри ухвалення спеціального законодавчого акту вже понад 10 років тому. Але пошук ефективних шляхів забезпечення соціальних прав із використанням адміністративно-правових засобів впливу на правовідносини здійснювався і є доволі поширеним запитом як з боку представників практичної складової юридичної професії, так і з боку представників наукової спільноти. Питання реалізації соціальних прав в межах трудових відносин досліджувались у публікаціях Н.Б. Болотіної [2], І.В. Венедіктовою

[3], Л.Ф. Купіної [4] та ін.; в сфері адміністративно-правових відносин – у працях Ю.О. Легези, Л.О. Золотухіною [5] та іншими вченими. З точки зору конституційно-правового регулювання питання регулювання соціального діалогу здійснено у публікаціях Н.В. Мішиної [6], О.М. Баймуратова [7] та інших. В межах науки цивільного права питання нормативного врегулювання соціального діалогу розглядалось у дослідженнях І.Е. Берестової, З.І. Ромовської, М.Й. Штефана та інших авторів. Але при цьому питання нормативного регулювання налагодження соціального діалогу з точки зору за допомогою адміністративно-правових методів впливу та інструментів публічного адміністрування здійснено фрагментарно, зокрема, на рівні окремих публікацій таких вчених, як А.В. Міськевич [8], А.В. Олійник [9], І.М. Ткаченко та ін.

Однак при цьому встановлення змісту соціального діалогу як принципу побудови адміністративно-правових відносин досліджено фрагментарно, на рівні окремих галузевих досліджень специфіки реалізації та захисту соціальних прав у порядку адміністративного судочинства чи в адміністративному порядку. Таким чином, зазначене обумовлює актуальність здійснення дослідження поняття та сутності «соціального діалогу» як принципу побудови адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Ідея соціального діалогу слідує у часовому вимірі за нормативним закріпленням концепту адміністративної реформи в Україні. З цього приводу А.В. Маслової визначає, що ідея соціального діалогу має будуватися в кореляційних зв'язках із впровадженням концепції «людиноцентризму», що покладається в основу адміністративної реформи [10, с. 117]. Концепція «людиноцентризму» розглядається як сформована нова ідеологічна стратегія суспільного розвитку, що орієнтована переважно не на оволодіння матеріальними цінностями та благами, а на духовно-культурні цінності, моральні та гуманістичні ідеали як перспективу розвитку людства. Хоча варто підкреслити, що ідея «людиноцентризму» з'явилась не наприкінці ХХ ст.; її зародження відбулося ще у філософських учен-

нях, зокрема, у ученнях «філософії серця» [10, с. 471-472]. В світлі розуміння категорії «соціальна держава» має покладатися концепція людиноцентризму як сукупність тенденцій гуманізації нормативного регулювання суспільних відносин [11].

Отже, концепція людиноцентризму тяжіє до гуманістичних ідей, однак при цьому виступає самостійним ідеалом розвитку суспільства. Як вірно зазначає С. Ю. Цигульов розуміння людиноцентризму має виходити із визнання особи найвищою соціальною цінністю, людина має визнаватися центром всесвіту, державної діяльності та взаємодії суспільства. Як зазначає С.Ю. Цигульов людиноцентризму є єдиний можливим і при цьому позитивним змістом розвитку суспільства [11]. Людиноцентризму може реалізуватися через соціальну емпатію [12, с. 102].

Таким чином, концепція людиноцентризму набуває все більшої популярності та визнається як ідеологія розвитку суспільства та держави. І саме ідея людиноцентризму є базисом для успішного налагодження соціального діалогу в державі.

Однак, на жаль триваюча суспільна криза, обумовлена різними зовнішніми та внутрішніми факторами впливу, зокрема і пов'язаною із воєнним станом в Україні, визначає зростання соціальної зневіри у ефективність та прозорість функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини [13, с. 31].

Ідея «людиноцентризму» підтримана була вченнях А. І. Єлістратова, Ю. Л. Панейка, що були оприлюднені наприкінці XIX ст. Ще тоді започатковується ідея визначення базовим принципом адміністративно-правових відносин ідею «людиноцентризму» [14, с. 65]. Але всебічно ідея «людиноцентризму» була розглянута та обґрунтована у наукових працях В.Б. Авер'янова. Вченим було визначено, що розвиток будь-якого суспільства, за умови його позитивності є неможливим без запровадження до сфери адміністративно-правових відносин концепції «людиноцентризму» [15, с. 87].

Отже, досягнення принципів побудови соціального діалогу, визначених у ст. 3 Закону України від 23 грудня 2010 року

№ 2862-VI, вимагає перегляду предмету адміністративно-правових відносин, і вимагає його розуміння як певної сукупності суспільних відносин між державою та особою, де базисом є запровадження ідеї розуміння людини як найвищої соціальної цінності, що і має бути вектором для визначення векторів розвитку спільноти.

Таким чином, концепція людиноцентризму та концепція покладена в основу трансформації адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, що своїм спільним корінням має визнання людини – центральною «фігурою» розвитку держави та суспільства, найвищою соціальною цінністю.

Впровадження концептів людиноцентризму та соціального діалогу вимагає зміни ціннісного розуміння права як регулятора взаємовідносин особи та держави на засадах не владного примусу, а саме на засадах паритетних стосунків, що може досягатися в тому числі шляхом запровадження зручних прозорих процедур здійснення державними та муніципальними органами у сфері здійснення дозвільно-ліцензійних, контрольних-наглядових, адміністративно-деліктних проваджень [14, с. 88-91].

Отже, концепція людиноцентризму та концепція соціального діалогу має стати методологічним базисом для перегляду нормативних підходів до регулювання адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, що було започатковано, зокрема в Указі Президента України 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [18].

Реалізація концепції соціального діалогу в межах адміністративно-правових відносин здатна максимально повною мірою виконати головне завдання, що покладається на сучасну державу, яке полягає всебічному пануванні людини, її інтересів та потреб встановленні змісту компетенції органів публічної влади [19, с. 156].

Таким чином, ефективність побудови адміністративно-правових відносин безпосередньо базується на створенні умов для панування концепцій людиноцентризму та соціального діалогу. Як зазна-

чає П. С. Лютіков такі процеси характеризуються складністю реалізації, але лише вони є гарантією успішності здійснення адміністративної реформи. Запровадження концептів соціального діалогу та людиноцентризму вимагає від сучасної держави перегляду підходів до розуміння принципу верховенства права, проведення реформи публічної служби, подальшої реформи судоустрою задля забезпечення довіри суспільства до судової гілки влади як єдиного гаранта подолання проявів бюрократичного свавілля з боку органів виконавчої влади та правоохоронних органів [17, с. 4].

В основу розуміння адміністративного права як галузі права І. В. Бойко саме покладає концепцію людиноцентризму, що вимагає розбудови держави на засадах сервісності та служінням суспільству [20, с. 158].

Хотілось підтримати вище викладені висновки вчених, але при цьому зробити акцент, що перегляд предмету та змісту адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних правовідносин вимагає базуватися не лише на всебічному впровадженні концепції «людиноцентризму», але і її симбіозі із концепцією соціального діалогу як концепції взаємної соціальної відповідальності та підтримки держави, людини та суспільства.

До висновків, досягнутих в ряді публікацій вітчизняних вчених, що варто підтримати, варто віднести підхід, визначений у дослідженні В. В. Юровської, є висновок, про те, що реалізація принципу людиноцентризму є гарантією ефективності регулювання адміністративно-правових відносин, що здатні забезпечити здійснення суб'єктивних публічних прав приватної особи і бути базисом для реалізації верховенства права та форм народовладдя [21, с. 89]. Фактично ідея людиноцентризму визначає зміст принципу верховенства права, на думку вченої, з чим варто погодитися.

В продовження таких міркувань варто припустити, що запровадження та реальне функціонування соціального діалогу є базисом для реалізації принципів верховенства права та законності в адміністративно-правових відносинах, що здатен не

лише задовольнити приватні права, але і гарантувати досягнення збалансованості інтересів держави, суспільства та людини.

Ідея людиноцентризму та соціального діалогу, на думку Є.В. Курінного, є тим «лакмусовим» папірцем, що є стимулом для здійснення в Україні адміністративної реформи, що має впроваджуватися з врахуванням національних традицій та досвіду провідних країн світу [22, с. 6]. Але при цьому вченим зазначається, що ідея людиноцентризму на практиці доволі складно реалізується, що вимагає пошуку оптимальних моделей взаємодії «людина – суспільство – держава», яким може і повинна стати модель «соціального діалогу».

Висновки. Таким чином, ідея соціального діалогу полягає у необхідності встановлення соціальних цінностей, реалізація яких залежить не лише від держави та владних суб'єктів, але і від власне людини, рівня її правової свідомості та активності, від її здатності нести відповідальність за свої дії перед теперішнім та прийдешніми поколіннями. Таким чином, варто підтримати висновки Є.В. Курінного [22, с. 7-8] про певне перетворення концепції людиноцентризму у концепцію соціоцентризму.

Список використаної літератури:

1. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>
2. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К.: Знання, 2005.
3. Венедіктова І.В. Цивільно-правовий захист прав особистості при здійсненні медичної діяльності. Матеріали наук.-практ. конф. Харків : ХМАПО, 2006. С. 5–7
4. Купіна Л.Ф. Соціальні та економічні чинники, які формують умови ефективності норм трудового права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. Вип. 2. С. 93-96
5. Легеза Ю.О., Золотухіна Л.О. Досягнення балансу публічного та приватного інтересів у сфері соціального забезпечення населення України: реалії та перспективи правового регулювання. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. №2. С. 85-91.
6. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements

- implementation. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99. <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom32/11.pdf>
7. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. Публічне право. 2015. №3. С. 57-65.
 8. Міськевич А. В. Співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : право. 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 136-138
 9. Олійник А. В. Сутність відносин, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних прав людини. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. № 1. Т. 2. С. 105-108.
 10. Маслова А.В. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ • НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА • NATIONAL LAW JOURNAL: THEORY AND PRACTICE. 2020. August. С. 115-124.
 11. Цигульов С. Ю. Філософія людиноцентризму – парадигмальний шлях розвитку суспільства. URL: <http://nauka.zinet.info/17/tsygulyov.php>
 12. Юровська В. В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини: філософський аспект нової ідеології адміністративного права. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. № 41. Т. 3. С. 96-102
 13. Гладкая О. В. Передумови реалізації адміністративно-правової доктрини людиноцентризму. LEX PORTUS. № 1. 2017. С. 64-73
 14. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. Держава та регіони. Серія «Право». 2010 . Вип. 2. С. 87-92.
 15. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.
 16. Пархоменко Н.М. Людиноцентризм як сутність діяльності держави. Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади. Випуск 8. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 31-35
 17. Лютиков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
 18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України 22 липня 1998 року № 810/98. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
 19. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с
 20. Бойко І.В. Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина. Вісник Національної академії правових наук України. № 2. 2013. С. 157-164
 21. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 6. С. 82-89
 22. Курінний Є. В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. Адміністративне право та процес. 2013. № 2. С. 5-15

Bondarchuk O. Social dialogue as a principle of building administrative legal relations

The purpose of the article is to define the characteristics of social dialogue as a principle of building administrative legal relations. The author emphasizes the problem of manifestations of bureaucratization in the provision of administrative procedures in the field of social security. The author has established that the implementation of the tasks of the social state is linked to the achievement of social dialogue not only between employer and employee, but primarily between the state and the individual. It has been established that the principles of social dialogue in accordance with the current legislation of Ukraine are: the principle of legality and the rule of law; the principle of representativeness and competence of the parties and their representatives; the principle of independence and equality of parties; the principle

of constructiveness and interaction; the principle of voluntariness and the acceptance of real obligations; the principle of mutual respect and search for compromise solutions; the principle of mandatory consideration of proposals from the parties; the principle of priority of conciliation procedures; the principle of openness and transparency; the principle of obligatory compliance with the agreements reached; the principle of responsibility for the fulfillment of accepted obligations. The author concluded that achieving the principles of building social dialogue defined in Art. 3 of the Law of Ukraine dated December 23, 2010 No. 2862-VI requires a revision of the subject of administrative-legal relations and requires its understanding as a certain set of social relations between the state and the individual, where the basis is the introduction of the idea of understanding a person as the highest social value, which should be the vector to determine the vectors of development of society. It is emphasized that the achievement of social dialogue is in correlation with the implementation of the concept of "human-centrism", based on the recognition of the individual as the highest social value; a person should be recognized as the center of the universe, state activity and interaction of society. The author supports the conclusion that the introduction of the concept of human-centrism requires the development of the state based on service and service to society. The author substantiates that the revision of the subject and content of administrative-legal and administrative-procedural legal relations requires being based not only on the comprehensive implementation of the concept of "human-centrism," but also on its symbiosis with the concept of social dialogue as a concept of mutual social responsibility and support for the state, individual and society.

Key words: *administrative-legal relations, administrative-procedural relations, state, concept, human-centrism, principles, social state, social dialogue, value.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.31>**О. В. Гладій**кандидат юридичних наук, докторант кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У науковій статті автором розглядається питання визначення поняття, структури та системи адміністративно-процесуальних правовідносин. Встановлено, що різновидом правовідносин є адміністративно-процесуальні правовідносини. З'ясовано, що зміст та сутність адміністративно-процесуальних правовідносин має розглядатися в аспекті реалізації охоронної функції правового регулювання. Підкреслено, що однією з основних функцій правового регулювання є охоронна функція, яка спрямована на забезпечення охорони прав і інтересів громадян, підприємств, організацій та суспільства в цілому. Встановлено, що основні аспекти охоронної функції правового регулювання включають: захист прав і свобод, забезпечення правопорядку, захист від зловживань владою, збалансування приватних та публічних інтересів. Визначено, що правове регулювання створює закони і норми, які гарантують захист основних прав і свобод людини, що включає право на життя, свободу виразу, право на власність, право на справедливий судовий процес та інші. Підкреслено, що шляхом надання правового статусу цим правам, система права забезпечує їхню охорону від порушень. Зроблено висновок, що сутність адміністративно-процесуальних правовідносин виявляється у їх здатності врегулювати сферу публічного управління, налагодити соціальний діалог між владою, населенням, державою та бізнесом. Визначено, що соціальне управління є комплексом дій, процесів і практик, спрямованих на організацію та впровадження політик і програм у сфері соціальної справедливості, громадського благополуччя і соціальної діяльності. Аргументовано, що основними складовими соціального управління є: формулювання і розробка політик, що включає в себе аналіз суспільних проблем, визначення пріоритетів та цілей, а також створення політик і програм, спрямованих на вирішення цих проблем; реалізацію програм і проектів, що включає виділення ресурсів, організацію діяльності і залучення виконавчих органів для здійснення конкретних заходів; моніторинг і оцінка, що включає збір даних, аналіз результатів і коригування стратегій у відповідності до знайдених проблем і викликів; співробітництво і партнерство, що сприяє забезпеченню більш ефективної та збалансованої діяльності; забезпечення соціальної справедливості і рівності; публічна участь і відкритість, що вимагає належного рівня правової активності та належності виконання соціальних програм; забезпечення ефективності і результативності, адже соціальне управління має бути орієнтоване на досягнення конкретних результатів і вирішення соціальних проблем.

Ключові слова: адміністративно-процесуальні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес, соціальне управління.

Постановка проблеми. Правовідносини - це взаємовідносини між суб'єктами права, які базуються на правових нормах. Правовідносини можуть охоплювати відносини між особами, організаціями, державою і іншими суб'єктами, що регулюються законами і іншими нормативно-правовими актами. Процес правового регулювання передбачає створення пра-

вових норм і механізмів їх застосування для забезпечення порядку і справедливості в суспільстві. Це включає в себе створення законів, регуляторних актів, судової системи та інших інструментів для врегулювання правовідносин. Правове регулювання спрямоване на досягнення справедливості в суспільстві. Це означає забезпечення рівноправ'я та захист прав кожного громадянина, а також баланс між приватними і публічними інтересами.

Право намагається забезпечити врегулювання конфліктів і вирішення суперечок на основі закону і справедливості. Ефективність правового регулювання визначається здатністю системи права до вирішення конкретних суспільних проблем і конфліктів. Це включає в себе швидкість і доступність судових процедур, чіткість і стабільність правових норм, а також здатність до адаптації до змін у суспільстві. Правове регулювання впливає на суспільний розвиток, створюючи умови для економічного зростання, інновацій, соціальної стабільності та інших аспектів розвитку. Воно також сприяє підтримці прав і свобод громадян, що сприяє загальному добробуту. Теорія правовідносин та їх сутність є предметом наукових досліджень у галузі юриспруденції і соціології права. Дослідження цих питань допомагає розуміти природу права і сприяє вдосконаленню правової системи. Загальновизнаним є поділ системи права на галузі матеріального права та галузі процесуального права, де останні виконують функцію охорони інтересів соціальної особи, а відтак відносяться до механізму гарантування прав і свобод людини. Дослідження змісту та критеріїв класифікації правовідносин в цілому, і зокрема, адміністративно-процесуальних відносин не втрачає своєї актуальності і є необхідним задля встановлення критеріїв ефективності їх реалізації.

Стан наукової розробки проблеми. Встановлення змісту та системи адміністративно-процесуальних правовідносин відноситься до надзвичайно актуальних проблем, що хвилюють як практиків, так і науковців. Доцільним є виокремити наукові публікації таких вчених, як В. Б. Авер'янов [1], Ю. П. Битяк [2], Р. А. Калюжний [3], Ю. О. Легеза [4] та ін.. При цьому спостерігається різноманіття підходів до розуміння категорії «адміністративно-процесуальні правовідносини», що ускладнює дослідження їх змісту, але не виключає таких можливостей.

Метою статті є формулювання поняття адміністративно-процесуальних правовідносин та встановлення їх функціонального змісту.

Виклад основного матеріалу. Різновидом правовідносин є адміністратив-

но-процесуальні правовідносини. Зміст та сутність адміністративно-процесуальних правовідносин має розглядатися в аспекті реалізації охоронної функції правового регулювання. Однією з основних функцій правового регулювання є охоронна функція. Ця функція спрямована на забезпечення охорони прав і інтересів громадян, підприємств, організацій та суспільства в цілому. Основні аспекти охоронної функції правового регулювання включають: захист прав і свобод, забезпечення правопорядку, захист від зловживань владою, збалансування приватних та публічних інтересів. Правове регулювання створює закони і норми, які гарантують захист основних прав і свобод людини. Це включає право на життя, свободу виразу, право на власність, право на справедливий судовий процес та інші. Шляхом надання правового статусу цим правам, система права забезпечує їхню охорону від порушень.

Правове регулювання встановлює норми та правила поведінки, які сприяють збереженню правопорядку в суспільстві. Це означає запобігання і протидію порушенням закону, а також забезпечення правопорядку через правопорядкові органи, поліцію і систему судів.

Правове регулювання встановлює обмеження для владних органів і інших суб'єктів влади, щоб запобігти зловживанню владою. Це допомагає уникнути авторитаризму та забезпечити збалансованість між правами громадян і владою. Правове регулювання регулює економічні відносини, забезпечуючи дотримання договорів і правил конкуренції. Воно також захищає права підприємств і громадян у сфері власності, інтелектуальної власності та інших аспектів бізнесу.

Охоронна функція правового регулювання грає ключову роль у забезпеченні справедливості, правопорядку і захисті прав та інтересів різних суб'єктів суспільства. Вона сприяє створенню стабільного та гармонійного суспільства, де права та обов'язки громадян дотримуються відповідно до закону.

Узагальнюючи, правове регулювання є важливою складовою суспільства, і його ефективність визначає ступінь справедливості та гармонійного розвитку суспіль-

ства. Наукові дослідження в галузі права допомагають вдосконалювати цю систему та забезпечувати відповідність її завданням і потребам сучасного суспільства.

В. В. Копейчиков підкреслює, що сутність правовідносин полягає у їх здатності унормування суспільних відносин врегулювати взаємодію учасників соціального буття [5, с. 152]. Унормування соціальних (суспільних) правовідносин має відбуватися в усіх сферах життя людини та функціонування держави, правове регулювання відтак є універсальним інструментом впливу [6, с. 92].

Адміністративно-процесуальним правовідносинам притаманні такі ознаки, як : спеціальна підстава виникнення – публічно-управлінська сфера; предмет регулювання – спори виникають у зв'язку використанням об'єктів державної, комунальної та інших форм власності [7].

Варто зазначити, що право реалізується через ухвалення нормативних актів, а відтак і реалізація правовідносин вимагає унормування [8, с. 47]. Таким чином, реалізація адміністративно-процесуальних відносин, як зазначає В. В. Галуцько, вимагає їх унормування. Саме унормування відносин дозволяє встановити міру можливої процесуальної діяльності особи [9, с. 143-146]. Подібний підхід підтримано у дослідженнях В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко, де зазначається, що правовідносини не можуть відбутися, якщо не будуть належним чином врегульовані [10, с. 172-175].

Таким чином, адміністративні процесуальні правовідносини необхідно розуміти через їх публічно-управлінський зміст [11, с. 57]. О. І. Харитонова зазначає, що сутність адміністративних правовідносин розкривається через формування управлінської сфери та сприяє встановленню громадського порядку, тоді як адміністративно-процесуальні відносини виконують також функцію попередження порушення та є гарантією здійснення компенсаційної функції [12, с. 193].

Висновок. Таким чином, сутність адміністративно-процесуальних правовідносин виявляється у їх здатності врегулювати сферу публічного управління, налагодити соціальний діалог між владою, населенням, державою та бізнесом. Соці-

альне управління - це комплекс дій, процесів і практик, спрямованих на організацію та впровадження політик і програм у сфері соціальної справедливості, громадського благополуччя і соціальної діяльності. Основними складовими соціального управління є: формулювання і розробка політик, що включає в себе аналіз суспільних проблем, визначення пріоритетів та цілей, а також створення політик і програм, спрямованих на вирішення цих проблем; реалізацію програм і проектів, що включає виділення ресурсів, організацію діяльності і залучення виконавчих органів для здійснення конкретних заходів; моніторинг і оцінка, що включає збір даних, аналіз результатів і коригування стратегій у відповідності до знайдених проблем і викликів; співробітництво і партнерство, що сприяє забезпеченню більш ефективної та збалансованої діяльності; забезпечення соціальної справедливості і рівності; публічна участь і відкритість, що вимагає належного рівня правової активності та належності виконання соціальних програм; забезпечення ефективності і результативності, адже соціальне управління має бути орієнтоване на досягнення конкретних результатів і вирішення соціальних проблем. Соціальне управління повинно сприяти забезпеченню рівних можливостей і прав для всіх громадян незалежно від їхньої раси, статі, віку, класу, інвалідності та інших характеристик. Воно повинно допомагати вирішувати проблеми соціальної нерівності і дискримінації [12, с. 6].

Таким чином, адміністративно-процесуальні відносини реалізуються через певну сукупність процесуальних та процедурних норм, формує механізм компенсації порушеного права у сфері публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колеґія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Правова система України: історія стан та перспективи: Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2008. 576 с.

3. Калюжний Р. А. Публічний інтерес в адміністративному праві. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/Публічний%20інтерес%20у%20адміністративному%20праві.pdf>
4. Лєгеца Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 2. С. 68–75.
5. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій [та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 17 с.
6. Костицький М. В. Філософські та наукознавчі проблеми юриспруденції (як науково-практичного комплексу) та окремих галузей юридичної науки. Філософські та методологічні проблеми права. 2013. № 1–2. С. 3–10
7. Кукурудз Р.О. Адміністративно-юрисдикційний процес – сфера об'єктивізації інституту апеляції. Митна справа. 2009. № 5 (частина 2). С. 20-25.
8. Цивільне процесуальне право України: Підручник / [Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін.]; За заг ред. С.С. Бичкової. – К.: Атіка, 2009. – 760 с.
9. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В.Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
10. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
11. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
12. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.

Hladii O. The concept of administrative procedural relations

In the scientific article, the author examines the issue of defining the concept, structure and system of administrative procedural legal relations. It has been established that a type of legal relationship is administrative procedural legal relationship. It was found that the content and essence of the administrative procedural legal relationship should be considered in terms of implementing the security function of legal regulation. It is emphasized that one of the main functions of legal regulation is the security function, aimed at ensuring the protection of the rights and interests of citizens, enterprises, organizations and society as a whole. It has been established that the main aspects of the protective function of legal regulation include the protection of rights and freedoms, ensuring law and order, protection against abuse of power, and balancing private and public interests. It has been determined that legal regulation creates laws and norms that guarantee the protection of fundamental human rights and freedoms, including the right to life, freedom of expression, the right to property, the right to a fair trial and others. It is emphasized that by providing legal status to these rights, the legal system ensures their protection from violations. It is concluded that the essence of the administrative procedural legal relationship is expressed in their ability to regulate the sphere of public administration, to establish social dialogue between the authorities, the population, the state and business. It has been determined that social management is a set of actions, processes and practices aimed at organizing and implementing policies and programs in the field of social justice, public well-being and social performance. It is argued that the main components of social management are: the formulation and development of policies, including the analysis of public problems, the determination of priorities and goals, as well as the creation of policies and programs aimed at solving these problems; implementation of programs and projects, which includes the allocation of resources, organization of activities and involvement of executive bodies to implement specific measures; monitoring and evaluation, which includes collecting data, analyzing results and adjusting strategies in accordance with identified problems and challenges; cooperation and partnership to ensure more efficient and balanced activities; ensuring social justice and equality; public participation and openness, requiring an appropriate level of legal activity and involvement in the implementation of social programs; ensuring efficiency and effectiveness, because social management should be focused on achieving specific results and solving social problems.

Key words: administrative-procedural legal relationship, signs, concept, public administration, public interest, social management.

УДК 342.9+35.081

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.32>**Є. В. Жадан**

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного права та приватного права
Університет митної справи та фінансів

СУБ'ЄКТИВНЕ ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Автором встановлено відсутність комплексного дослідження сучасного стану регіональної екологічної політики та виклики сьогодення, що обумовило мету даної публікації. Метою статті визначено пошук відповідей на питання встановлення змісту регіональної екологічної політики, формування напрямів подолання проблем її низької ефективності. Методологія дослідження полягає у використанні системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, де основним методом дослідження виокремлено метод філософської діалектики. Визначено, що важливою частиною здійснення регіональної екологічної політики є забезпечення раціонального підходу із використання природних ресурсів, варто дослідницьку увагу зосередити на встановленню змісту такого міжгалузєвого науково-практичного інституту. Підкреслено, що тривалий час спостерігався підхід, що раціональність означає економічну прибутковість господарської діяльності у сфері природокористування. Зроблено висновок, що в умовах сьогодення викликами здійснення регіональної екологічної політики є питанням досягнення обґрунтованого співвідношення між екологічними, економічними, соціальними та іншими потребами людини, суспільства та держави в контексті раціонального використання природних ресурсів. Наголошено, що співвідношення між раціональним використанням природних ресурсів і забезпеченням охорони навколишнього природного середовища дійсно є неоднозначним і складним завданням. Обґрунтовано, що основні аспекти цього співвідношення мають включати: економічні аспекти; екологічні аспекти; соціальні аспекти; законодавчі та нормативні аспекти; інновації і технології. Акцентовано, що у сучасних умовах дійсно неможливо розглядати раціональне використання природних ресурсів як відокремлену категорію від охорони навколишнього природного середовища, що вимагає комплексності підходів, які здатні забезпечити баланс між потребами сьогоdnішнього та майбутніх поколінь, а також між розвитком суспільства і збереженням природи.

Ключові слова: екологізація виробництва, екологічна шкода, нормативно-правове регулювання, правові відносини, раціональне використання природних ресурсів, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

Постановка проблеми. Триваюче повномасштабне вторгнення негативно позначилось на стані охорони навколишнього природного середовища. За попередніми оцінками стан навколишнього середовища визначається як загрозливий на більше, ніж третині території України, і розмір екологічної шкоди перевищує понад 9 млрд дол США. В наслідок наявності забрудненого довкілля щорічно помирає 30000–35000 людей, а також заподіюється економічна шкода складає

не менше від 10 % від вартості внутрішнього валового продукту. Вказані статистичні дані про стан довкілля та природних ресурсів свідчать, що заходи з охорони довкілля не є достатньо ефективними. Збереження природи та раціональне використання ресурсів важливі для забезпечення сталого розвитку і збереження здоров'я громадян. Це підкреслює важливість прийняття заходів для зменшення забруднення та покращення стану довкілля.

Для покращення ситуації необхідно приймати невідкладні заходи з охорони довкілля, зменшення забруднення та

раціонального використання природних ресурсів. Це може включати в себе впровадження суворих стандартів екологічної безпеки, підтримку відновлювальних джерел енергії, стимулювання ефективного використання ресурсів та залучення громадськості до охорони довкілля. Зазначені обставини посилюють актуальність даної публікації.

Стан наукової розробки проблеми визначається як такий, що не містить комплексного підходу до встановлення змісту регіональної екологічної політики, характеристики нормативних засад її здійснення. Але при цьому питання забезпечення раціональності використання природних ресурсів постійно проводяться та є актуальними. Варто виокремити публікації Р. С. Кіріна [1], В. В. Костицького [2], В. А. Зуєва [3], Ю.О. Легези [4] та ін..

Але відсутніми є комплексні дослідження сучасного стану регіональної екологічної політики та виклики сьогодення, що обумовило мету даної публікації.

Отже, метою статті є здійснення характеристики суб'єктивного права на безпечне довкілля та особливостей його реалізації в процесі здійснення регіональної екологічної політики.

Виклад основного матеріалу. Здійснення екологічної політики передбачається шляхом реалізації заходів із охорони навколишнього середовища та заходів із забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Ефективність здійснення регіональної політики у сфері охорони навколишнього середовища та заходів із забезпечення раціонального використання природних ресурсів є індикатором належності функціонування системи екологічних прав особи. Одним із головних екологічних прав особи є встановлене ст. 50 Конституції України є право кожного на безпечне довкілля [1].

Реалізація права особи на безпечне довкілля вимагає від держави дотримання вимог національної екологічної безпеки, що пов'язується із запобігання проявам надзвичайних екологічних ситуацій та їх наслідків, профілактики екологічних пра-

впорущень та екологічних злочинів, що є у складній сукупності критеріями ефективності здійснення як регіональної, так і загальнонаціональних політик.

Дійсно, питання встановлення змісту категорії «екологічна безпека» відноситься до складних міжгалузевих конструкцій, що вимагають здійснення наукового пошуку не лише в межах науки екологічного права, але і таких галузей права як конституційне, адміністративне, господарське, цивільне.

Основоположні фундаментальні засади розуміння категорії «екологічна безпека» викладено було у наукових розробках академіка В.І. Андрейцева [2, с. 24-26; 3, с. 8-11], де вченим обґрунтовується, що основним завданням забезпечення вимог екологічної безпеки є подолання наявних екологічних ризиків, а також сприяння уникненню ситуацій їх виникнення.

Одним із перших пошук напрямів оптимізації системи забезпечення вимог екологічної безпеки було здійснено у дослідженнях Ю.С. Шемшученка, В.Ф. Погорілка, де окрему увагу було приділено питанням гарантування належності здійснення в тому числі і суб'єктивних прав людини [4]. Зокрема, у наукових працях Ю.С. Шемшученка робиться наголос, що саме забезпечення та гарантування суб'єктивних прав особи на безпечне довкілля є унікальним індикатором досягнення ефективності державної та регіональної екологічної політик [5, с. 56-60].

Втім хотілось б зазначити, що попри публікування вище вказаних наукових праць ще у 70-х роках, побудова державної політики у сфері використання природних ресурсів на характеризувалась як політика екологізації виробництва. Тривалий час залишається пріоритетним розуміння раціональність природокористування як прибутковість господарювання,

² Андрейцев В.І. Право громадян на екологічну безпеку: проблеми конституційно-правового забезпечення. *Право України*. 2001. №4. С.8-11.

³ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.

⁴ Шемшученко Ю. С., Погорілко В. Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. Київ : Наук. думка, 1973. 128 с.

⁵ Шемшученко Ю. С., Погорілко В. Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. Київ : Наук. думка, 1973. 128 с.

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

що пов'язується із використанням природних ресурсів, в тому числі шляхом забруднення довкілля.

Лише з початку 2000-х років особливо гостро постає питання щодо створення та запровадження дієвих механізмів запровадження адміністративно-правового забезпечення належності здійснення суб'єктивних екологічних прав, що пов'язується із задоволенням публічного інтересу у раціональному використанні природних ресурсів, що має розумітися як гарантування виснаження та деградації довкілля. Такий механізм має сприяти збалансуванню екологічних та економічних інтересів суспільства, гарантуванням здійснення суб'єктивних прав соціальної особи на безпечне для життя навколишнє природне середовище [6, с. 95-101].

Вартою уваги є позиція В. С. Шахова, який розуміє категорію екологічного інтересу як об'єктивно зумовленого ставлення суб'єктів права до своїх екологічних потреб та умов життя, що мають забезпечувати їм належну життєдіяльність та екологічну рівновагу в навколишньому природному середовищі. Реалізація екологічних інтересів пов'язується не лише із реалізацією державної політики із охорони довкілля, але і забезпечення інтенсивного користування природними об'єктами для сталого економічного й соціального розвитку соціуму [7, с. 214].

Поглиблюються існуючі дослідження категорії «екологічний інтерес» у дослідженнях М. І. Васильєвої, де екологічний інтерес розглядається як публічно-правовий вимір змісту суб'єктивного права громадян на безпечне довкілля, підкреслюючи при цьому, що інтерес виступає виключно як публічний. У дослідженнях М.І. Васильєвої підкреслюється пріоритетність забезпечення екологічних інтересів як складової системи суб'єктивних публічних прав приватної особи, наголошується що їх реалізація має безпосередній вплив на якість

життя та здоров'я людини, її майбутніх поколінь, сприяє справедливому розподілу благ, які отримуються від використання природних ресурсів, становлять основу діяльності населення країни, які збалансовані з потребами економічного зростання, опосередковані правом, охороняються й гарантуються державою [29, с. 15].

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено ряд суб'єктивних публічних екологічних прав, до яких відноситься право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, і право об'єднуватись у громадські природоохоронні формування, й одержання екологічної освіти та ін. [219].

Об'єктивізація публічного екологічного інтересу пов'язується із його виникненням до моменту набуття повної правосуб'єктності учасником правовідносин, та усвідомлення ним соціальної значущості ефективності його реалізації.

Отже, на підставі здійсненого дослідження під суб'єктивним публічним екологічним правом приватної особи необхідно розуміти визначену чинним законодавством можливість участі приватної особи у реалізації природоохоронної (екологічної) функції держави.

Таким чином, змістом суб'єктивного публічного екологічного права є задоволення соціального інтересу у запобіганні виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини. Видами суб'єктивних публічних екологічних прав є право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватись у громадські природоохоронні формування, право одержання екологічної освіти, право брати участь у розробці та прийнятті управлінських рішень з питань використання природних ресурсів та природних об'єктів та ін.

Список використаної літератури:

1. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2016. 374 с.

⁶ Лебеза Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 1. С. 95-101

⁷ Шахов В. С. Екологічні інтереси і права людини. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : короткі тези допов. та наук. повідом. республ. наук.-практ. конфер., 9-11 листоп. 1995 р. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1995. С. 214-215.*

2. Костицький В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права / КНУ ім. Тараса Шевченка*. 2010. Число 5. Правова відповідальність. С. 312–322.
 3. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ : НУВС, 2002. 215 с.
 4. Лєгеца Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 95–101.
-

Zhadan Ye. Regional environmental policy: current state and present challenges

The author has established the lack of a comprehensive study of the current state of regional environmental policy and challenges, which determined the purpose of this publication. The purpose of the article is to find answers to the questions of establishing the content of regional environmental policy, and to formulate directions for overcoming the problems of its low efficiency. The research methodology consists of using a system of general philosophical, general scientific and special scientific methods of cognition, where the main research method is the method of philosophical dialectics. It has been determined that an important part of the implementation of regional environmental policy is to ensure a rational approach to the use of natural resources; research attention should be focused on establishing the content of such an intersectoral scientific and practical institute. It is emphasized that for a long time there has been an approach that rationality means the economic profitability of economic activity in the field of environmental management. It is concluded that in today's conditions the challenge of implementing regional environmental policy is the question of achieving a reasonable balance between the environmental, economic, social and other needs of man, society and the state in the context of the rational use of natural resources. It is noted that the relationship between the rational use of natural resources and ensuring the protection of the natural environment is indeed an ambiguous and complex task. It is substantiated that the main aspects of this relationship should include: economic aspects; environmental aspects; social aspects; legislative and regulatory aspects; innovation and technology. It is emphasized that in modern conditions it is indeed impossible to consider the rational use of natural resources as a separate category from environmental protection, which requires comprehensive approaches that can ensure a balance between the needs of today and future generations, as well as between the development of society and the conservation of nature.

Key words: *greening of production, environmental harm, legal regulation, legal relations, rational use of natural resources, regional environmental policy, sustainable development.*

УДК 343.541(075.8)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.33>**Д. М. Тичина**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник наукової лабораторії
з проблем протидії злочинності Національної академії внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9430-6101>

ДЕТЕРМІНАНТИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДОМАШНІМ НАСИЛЬСТВОМ

У статті доведено, що проблема домашнього насильства є комплексною, багатовекторною та структурною, на її існування впливає цілий ряд причин та умов (детермінант), які було поділено на три рівні: макрорівень (у суспільстві загалом) – це ті соціальні явища і процеси, які зумовлюють домашнє насильство та є похідними від причин й умов злочинності загалом у країні; мікрорівень (в окремих соціальних групах), які притаманні малозабезпеченим, неблагополучним а також особам які спільно проживають з рецидивістами, або особами звільненими з місць позбавлення волі, які не стали на шлях виправлення та ресоціалізації (тобто сім'ї які перебувають у групі підвищеного ризику) та продукують вчинення окрім домашнього насильства інші кримінальні правопорушення; особистісний рівень (окремих осіб) – це безпосередні причини й умови в механізмі кримінальної протиправної поведінки.

В межах об'єднаного детермінаційного комплексу, виокремлено основні військово-політичні (військові події на фронтах, щоденні ракетні обстріли й диверсійно-підривна діяльність по всій державі, нестабільність державної та непослідовність кримінологічної політики тощо), соціально-економічні (військово-політичний детермінант, породжує соціально-економічний, і як наслідок, скрутне економічне становище держави, розширення суспільства за майновим станом тощо), організаційно-правові (недосконалість міжгалузевого, кримінального, кримінального процесуального та кримінально-виконавчого законодавства, а також недостатня запобіжна робота з боку працівників поліції та громадських інституцій тощо;) та морально-психологічні (зазначені вище детермінанти обумовлюють у суспільстві страх, тривогу, агресію, а недоліки виховного характеру, зокрема, виховання в сім'ї, прорахунки в освіті та психічні вади лише підживлюють морально-психологічну складову та підкріплюють її фоновими явищами) причини й умови вчинення домашнього насильства.

В межах обґрунтування факторного впливу додатково було виокремлено обставини пов'язані із внутрішнім переміщенням населення (значна кількість кривдників перебувають на службі в територіальній обороні та Збройних Силах України, що унеможливає процес притягнення їх до відповідальності; кривдникам – внутрішньо переміщеним особам не можливо виписати обмежувальний припис; кривдники внутрішньо-переміщені не перебувають на обліках як кривдники в територіальних органах Національної поліції України; кривдники, які служать в територіальній обороні та Збройних Силах України мають при собі зброю та погрожують її застосуванням при вчиненні домашнього насильства; притулки для потерпілих від домашнього насильства використовується для забезпечення житлом внутрішньо-переміщених осіб, в наслідок цього, відсутні місця для жінок, яких потрібно ізолювати від кривдника та надати притулок.

Серед зазначених обставин виділено військово-політичний та соціально-економічний факторний вплив, який позначився на поведінці внутрішньо-переміщених осіб (потерпілі обмежені в пересуванні; матеріальна та фізична залежність від кривдника; постраждалим, які залишилися на окупованій території, нема можливості звернутися за будь-якою допомогою; постраждалі-жінки помилково вважають, що поліція перевантажена під час воєнного стану та не повідомляють про випадки домашнього насильства, щоб не відволікати від більш «серйозних», на їх думку, справ).

Ключові слова: домашнє насильство, сім'я, детермінанти, причини, умови, війна, запобігання.

Для входження України до європейської спільноти необхідна державна політика, що забезпечуватиме не тільки своєчасне реагування правоохоронних органів на кожний факт вчинення кримінального правопорушення, але й вжиття ефективних запобіжних заходів. Будь-яке дослідження питань запобігання та протидії тим чи іншим кримінальним правопорушенням, як правило, супроводжується розкриттям причин та умов вчинення відповідних актів деліктної поведінки.

Кримінологічна детермінація являє собою вид соціальної детермінації, яку можна розглядати в рамках більш загальної системи – детермінації подій і явищ природи й суспільства. У свою чергу ця детермінація – різновид універсального зв'язку явищ. Очевидно, що своєчасне виявлення й усунення причин та умов, які сприяють вчиненню кримінального правопорушення, має не тільки правове значення, але й спричиняє позитивний психологічний вплив, демонструючи прагнення і здатність осіб, які здійснюють кримінальне переслідування, всебічно, повно і об'єктивно встановити всі обставини його вчинення, Необхідно також відзначити соціальне значення їх запобіжної діяльності, оскільки виявлені і усунуті причини та умови, що сприяють вчиненню кримінального правопорушення, не можуть сприяти аналогічному або іншому кримінальному протиправному діянню [1, с. 19].

Причини й умови – складові процесу детермінації, який, крім них, містить ще наслідок [2, с. 95]. Кримінологічне визначення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінального правопорушення, як правило, містить у собі два взаємозалежних аспекти: антигромадську установку особистості і конкретну життєву ситуацію, що складається до моменту вчинення кримінального правопорушення [3, с. 105–106]. При цьому, як підкреслює О. О. Кваша, варто підкреслити, що при вчиненні умисних кримінальних правопорушень вирішальну роль зазвичай відіграє антигромадська установка, тоді як при вчиненні необережних кримінальних правопорушень зростає роль життєвої ситуації [4].

Причини та умови злочинності не випадковий механічний набір детермі-

нант злочинності, а система, яка являє собою єдність та цілісність взаємодіючих підсистем та елементів, розташованих у певній ієрархії та підрядності рівнів. Причини – це явища (системи), що породжують інші явища (системи) – наслідок. Причинний зв'язок – зв'язок генетичний. При визначенні того, що було причиною, а що наслідком, треба виділити два основні елементи, один з яких «причина», а інший – «наслідок». До причин протиправної поведінки необхідно відносити соціально-психологічні детермінанти, які складаються з таких елементів, як економічна, політична, правова, побутова психологія на різних рівнях суспільної свідомості [5, с. 66].

Проблема причинності в кримінології важлива не тільки для теорії, а й для практики, оскільки дає змогу вести боротьбу із злочинністю не тільки силами правоохоронних органів, а також використовуючи економічні, соціальні та інші важелі, якими суспільство і держава можуть розпорядитись. Причинами всієї злочинності є ті явища і процеси, з якими пов'язана закономірність виникнення та існування злочинності загалом. Відповідно, причинами злочинності окремих видів є такі явища і процеси, які зумовлюють саме такі види злочинності. Причинами конкретного кримінального правопорушення є ті явища і процеси, які, порівняно з іншими явищами і процесами, що наявні і взаємодіють, створюють більш високу ймовірність здійснення кримінального правопорушення конкретною особою за конкретних обставин. Виявлення причин конкретного кримінального правопорушення означає виявлення факторів, що відіграють вирішальну роль у його генезисі. Взаємозв'язок і взаємозалежність факторів, що детермінують злочинність і окремі кримінальні правопорушення, свідчить про множинність як причин злочинності, так й індивідуальної злочинної поведінки. Сфера дії причин – це насамперед стадії мотивації і прийняття рішення, визначення мети та засобів її досягнення [6, с. 372–373].

Як зазначає О. М. Гумін, основні фактори насильницьких кримінальних правопорушень наступні: недоліки сімейного та шкільного виховання; нерозвиненість

сфери дозвілля; алкоголізація і наркотизація молоді; деградація вітчизняної культури на тлі експансії кримінальної культури з культом насильства та індивідуалізму; негативна роль засобів масової інформації; криза ідеології, моральності; політична та економічна кризи; соціальна нерівність; втрата авторитету батьків, закону, влади; неефективне функціонування правоохоронної системи; нездатність держави ефективно контролювати незаконний обіг зброї; нерозвиненість системи віктимологічної профілактики кримінальних правопорушень [7].

Більшість з них можна було б поширити на домашнє насильство, однак, на наш погляд, криміногенна ситуація у сфері сімейно-побутових відносин склалася комплексно на ґрунті серйозних соціально-економічних, політичних, ідеологічних, моральних, правових та інших проблем, що виникають у суспільстві. Це не просто новий вид кримінальної дійсності, а особливе суспільно негативне явище.

В Рекомендації Комітету з ліквідації дискримінації щодо жінок № 35 про гендерне насильство (п. 19) визначено, що причини насильства щодо жінок містяться в таких гендерних факторах, як: 1) ідеологія привілейованого становища та домінування чоловіків над жінками; 2) соціальних норм, які стосуються демонстрації маскулінності та потребі чоловіків у здійсненні контролю та влади; 3) забезпечення дотримання гендерних ролей та покарання такої поведінки жінки, яка вважається неприйнятною. Тобто, ці фактори прямо чи опосередковано сприяють суспільному визнанню прийнятності гендерного насильства щодо жінок, і яке в наслідок цього часто залишається безкарним [8].

Певна кількість окремих особистостей створює якісно нову соціальну реальність – суспільство, яке має характеристики, не властиві окремим індивідам. З огляду на ці, та інші обставини, західна теоретична соціологія побудована на засадах макро- та мікрорівневих інтерпретацій соціуму, коли в першому випадку наголос робиться на організації і функціонуванні суспільства як єдиного цілого (макрорівень), а в другому – на дослідженні й тлумаченні дій індивіда (мікрорівень). В українській

філософсько-соціологічній літературі також найпоширенішим є системний підхід, однак із виокремленням трьох рівнів аналізу: в ньому макро- і мікрорівні доповнюються мезорівнем, або середньою ланкою. Виходячи з цих міркувань, суспільство як система структурно складається із людства в цілому (макрорівень), соціальних спільнот з утвореними ними соціальними інститутами (мезорівень) та індивідів (мікрорівень) [9, с. 149–151]. Остання концепція диктує поділ системи причин та умов (криміногенних детермінант), які сприяють домашньому насильству на три рівні:

I) макрорівень (у суспільстві загалом) – це ті соціальні явища і процеси, які зумовлюють домашнє насильство та є похідними від причин й умов злочинності загалом у країні;

II) мікрорівень (в окремих соціальних групах), які притаманні саме неблагополучним сім'ям та продукують вчинення окрім домашнього насильства інших кримінальних правопорушень;

III) особистісний рівень (окремих осіб) – це безпосередні причини й умови в механізмі кримінальної протиправної поведінки окремих осіб.

Усвідомлюючи, що проблема домашнього насильства є комплексною, багатовекторною та структурною, на її існування впливає цілий комплекс причин та умов (детермінант). Об'єднавши рівні детермінації домашнього насильства, було виокремлено основні групи причин та умов його вчинення, зокрема: військово-політичні, соціально-економічні, організаційно-правові та морально-психологічні.

Військово-політичні. За весь період розбудови України як суверенної держави процес формування кримінологічної політики було занедбано. Тривалий час розвиток сфери запобігання кримінальним правопорушенням не визнавався пріоритетним напрямом державотворчого поступу. Внаслідок цього соціальні процеси, дедалі ставали неконтрольованими і набували антисуспільних рис. Поступово сімейно-побутова сфера перетворювалася на середовище, в якому так звані «фонові явища» набували масового характеру і проявлялися у криміногенних формах поведінки громадян. Відбувалася

трансформація культурних взаємин у бік вседозволеності і насильства, ослаблення родинних зв'язків, плекання алкогольних традицій та насильницьких форм поведінки міжособистісного спілкування. Недостатню роль у цьому відіграли нерозвиненість інфраструктури культурних установ, сфери послуг, відсутність цікавого і корисного відпочинку, занедбаність фізкультурно-оздоровчої роботи тощо [10].

Розпочата збройна агресія РФ проти України у 2014 р. та продовжене війною на всій території нашої держави у лютому 2022 р. негативно вплинуло на політичну, економічну, соціальну, соціально-психологічну сфери України й розпочали нову еру стимульованих міжнародних конфліктів, посилили дію наявних у міжнародному безпековому середовищі негативних чинників і запустили додаткові руйнівні тенденції, порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. На фоні зростаючого рівня бідності, який посилюється у 2019 році епідемією COVID-19 та збройним конфліктом між Україною та РФ, що спричинив масову евакуацію жінок і дітей, підвищився рівень віктимності останніх. Дані події спричинили ряд побутових проблем внутрішньо переміщених осіб, найбільша чисельність яких зареєстрована у Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській та Херсонській областях. Вказана група громадян не є однорідною. Певна кількість переселенців досить успішно інтегруються до соціального середовища в іншій місцевості. Разом із тим кримінологічний інтерес представляють ті внутрішньо переміщені особи та їх сім'ї (а їх питома вага порівняно з корінним населенням, безсумнівно, вища), які опинилися у складних побутових, економічних умовах. Значна кількість із них мали досвід перебування в обстановці ведення бойових дій, що виявилось потужним психотравмуючим фактором. Останній накладається на проблеми соціально-правового, психологічного характеру, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи, їх ексклюзивності, виключності.

Основними факторами з боку постраждалих внутрішньо-переміщених осіб, які впливають на стан домашнього насильства є наступні: 1) потерпілі обмежені в пере-

суванні; 2) у зв'язку з вимушеною зміною місця проживання, потерпілим нема до кого звернутися за допомогою; 3) матеріальна та фізична залежність від кривдника; 4) постраждалими, які залишилися на окупованій території, нікуди звернутися за допомогою; 5) постраждалі-жінки помилково вважають, що поліція перевантажена під час воєнного стану та не повідомляють про випадки домашнього насильства, щоб не відволікати від більш «серйозних», на їх думку, справ; 6) відсутність свідків та небажання ними давати свідчення, щоб не втручатися в справи чужої сім'ї; 7) часто кривдник заперечує систематичність вчинення ним домашнього насильства, як правило він дає свідчення з приводу останнього факту, який зафіксований та підтверджується працівниками поліції або медичними працівниками [11].

Окрім іншого, суттєвим психотравмуючим чинником для внутрішніх переселенців виявляється втрата ними свого житла, що детермінує ефекти соціальної дезорганізації. У свою чергу, це є факторами зростання та підтримання на високому рівні тривожності – однієї з найбільш потужних детермінант агресії, зазначає В. М. Бесчастний [12, с. 249].

У свою чергу, факторами організаційного характеру, які пов'язані з вимушеним переселенням населення України є наступні: значна кількість кривдників перебувають на службі в територіальній обороні та Збройних Силах України, що унеможлиблює процес притягнення їх до відповідальності; кривдникам –внутрішньо переміщеним особам не можливо виписати обмежувальний припис, оскільки тоді йому не буде де жити; кривдники внутрішньо-переміщені не перебувають на обліках як кривдники в територіальних органах Національної поліції України; кривдники, які служать в територіальній обороні та Збройних Силах України мають при собі зброю та погрожують її застосуванням при вчиненні домашнього насильства; притулки для потерпілих від домашнього насильства використовується для забезпечення житлом внутрішньо-переміщених осіб, в наслідок цього, відсутні місця для жінок, яких потрібно ізолювати від кривдника та надати прихисток [11].

Таким чином, війна стала довгостроковим чинником впливу на національну безпеку нашої країни в усіх її сферах. Віднині – це частина української політичної, економічної, воєнної та соціальної реальності [13, с. 98]. У цьому аспекті зауважимо, що пошук нових шляхів і відповідей на виклики зумовлює створення механізму відновлення України від наслідків війни. Такий механізм має передбачати протидію загрозам у всіх сферах, зокрема, соціальній (сімейній), інформаційній, етнокультурній, екологічній тощо.

Соціально-економічні. Однією з першопричин домашнього насильства є ґендерна нерівність чоловіків та жінок. Остання сформувалась на підставі патріархальної теорії, в основі якої знаходиться беззаперечна влада батька. Наділення суспільством чоловіка безмежною владою, автоматично призвело до позбавлення її у жінки. Це у свою чергу сприяло формуванню ґендерного дисбалансу з пріоритетом представників однієї статі (чоловіків), за рахунок приниження та зневажання представників іншої (жінок).

На нашу думку, серед основних чинників криміногенної десоціалізації та криміногенної конфліктності сім'ї, необхідно виокремити вплив складних життєвих обставин. Як зазначають психологи, сім'ї обирають різні шляхи протистояння життєвим труднощам. Для одних результатом несприятливих впливів буде згуртування сім'ї з метою подолання кризи та збереження родинних зв'язків. Інші ж обирають протилежний шлях – шлях збільшення порушень в сім'ї внаслідок зниження рівня задоволеності сімейним життям, підвищення конфліктності, хвороби, розлучення тощо. У сім'ях цієї групи досить часто сімейні відносини набувають насильницької форми.

Організаційно-правові. На наш погляд, одна з причин домашнього насильства полягає в прорахунках (й дуже істотних) стратегії і тактики запобігання цьому деструктивному явищу.

Морально-психологічні. В основі цієї групи детермінантів знаходиться ворожа мотивація, поєднана з індивідуально-психологічною схильністю винних осіб до форм насильницької поведінки.

Якщо рухатися по ланцюжку причинності у зворотному напрямі від «кінцевої» причини, то ми потрапляємо до маси факторів, які генерують дану криміногенну мотивацію. Тобто, вони виступають попередньою ланкою у причинному зв'язку. Деформація моральної свідомості в сімейно-побутовій сфері та міжособистісних відносинах, самосвідомості і самооцінки виражаються в наступних змістовних характеристиках: у переконанні, що соціальна роль, яку особа займає в сім'ї, передбачає необхідність застосування насильства щодо інших членів сім'ї для демонстрації своєї влади; у переконанні про необхідність та ефективності застосування насильства до іншого члена сім'ї як захід виховання, навчання і покарання; в агресивних установках і стереотипах; яскраво виражених антисоціальних потребах, прагненнях, ідеях та інтересах, в їх спотвореному характері, можливості задоволення потреб (наприклад, сексуальних) антисоціальним способом; наявності підвищеної тривожності, страхів і переконань в тому, що неповнолітній член сім'ї заважає жити або забирає у них увагу інших членів сім'ї, не дозволяючи реалізувати відповідну потребу; запереченні дитини як особистості, запереченні його прав, сприйнятті його в окремих ситуаціях як об'єкта агресивної розрядки, згання на ньому своїх невдач, злоби тощо [14, с. 109–110].

Наслідком вищевикладених факторів стає те, що людина перетворюється на асоціальний елемент, для якого вчинення актів домашнього насильства стає способом самоствердження в родині.

Суспільна небезпечність цих фонових для домашнього насильства явищ полягає в наступному:

зменшення тривалості життя, що негативно позначається на якості виховання наступних поколінь, передачі досвіду формування міцної родини від старших поколінь нащадкам;

збільшення рівня розлучень, безпритульності дітей;

збільшення кількості випадків фізичних і психічних захворювань, що негативно позначається на якості сімейного життя, може виступати внутрішньою умовою вчи-

нення кримінальних правопорушень на фоні психічних відхилень;

неповні сім'ї. Цей наслідок стосується випадків, коли від алкоголізму настає смерть (за даними ВООЗ, 2,5 млн людей у світі щороку помирає від хвороб, пов'язаних із вживанням алкоголю. З алкоголем пов'язують 4 % смертей у світі) одного з подружжя, частіше – чоловіка. За даними соціологічних досліджень, «у Чернігівській області – більше жінок, ніж у будь-яких інших областях, якщо співставляти жінок до чоловіків. І головний чинник – це алкоголь» [15].

При цьому, насильницька злочинність пов'язана не тільки з побутом, станом у сучасних сім'ях, а й із процесами урбанізації. Як зазначає В. І. Шакур, сьогодні навіть не можна зафіксувати будь-які позитивні зрушення у вихованні дітей за нових умов. У великих містах за наявності специфічної субкультури її населення виявляється схильність до жорстокості й наживи, а молодь загалом починає сприймати лише грубість і агресивність [16, с. 97].

Таким чином, повномасштабна збройна агресія РФ не тільки порушила територіальну цілісність нашої держави, піддала істотній деформації всю систему глобальної та регіональної безпеки, поставила під сумнів систему міжнародного права, збільшила рівень та ступінь тяжкості кримінальних правопорушень і випадків застосування зброї, а й зумовила зміну парадигми кримінально-правового реагування держави на вчинення кримінальних правопорушень. У зв'язку з чим проведений рівневий розподіл детермінантів, які впливають на вчинення домашнього насильства в Україні, а саме: I) макрорівень (у суспільстві загалом) – це ті соціальні явища і процеси, які зумовлюють домашнє насильство та є похідними від причин й умов злочинності загалом у країні; II) мікрорівень (в окремих соціальних групах), які притаманні малозабезпеченим (матеріальне становища сім'ї, у якій відбулось домашнє насильство: низьке або дуже низьке – 68 %, з середнім достатком – 25 %, заможні – 7 %), неблагополучним сім'ям, а також сім'ям які спільно проживають з рецидивістами, або особами

звільненими з місць позбавлення волі, які не стали на шлях виправлення та ресоціалізації (тобто сім'ї які перебувають у групі підвищеного ризику) та продукують вчинення окрім домашнього насильства інші кримінальні правопорушення; III) особистісний рівень (окремих осіб) – це безпосередні причини й умови в механізмі індивідуальної кримінальної протиправної поведінки.

Кримінальна детермінація домашнього насильства посилилась зростанням кількості як у незаконному, так і вже у зв'язку з необхідністю відсічі збройній агресії, у законному обігу зброї; корупцією; відсутністю єдиної цілісної концепції кримінологічної політики запобігання домашньому насильству, що руйнує системну злагодженість, взаємодію та координацію уповноважених органів, їх обов'язку виявляти, запобігати та припиняти кримінальну протиправну діяльність; майже цілковитою відсутністю механізму моніторингу криміногенної ситуації у сімейно-побутовій сфері та її оцінки, а також оцінки результативності вжитих заходів запобігання; пропагування жорстокості, насильства в засобах масової інформації, Інтернеті тощо.

Зважаючи на складний детермінаційний комплекс нами було сформовано кримінологічний прогноз, згідно якого, без негайного втручання держави та запровадження запропонованих заходів запобігання, домашнє насильство у найближчі роки лише продовжить посилювати криміногенну ситуацію в країні та через 5-10 років досягне нефіксованих до цього часу у статистичних звітах масштабів кримінально-протиправної активності з часів здобуття Україною незалежності.

Список використаної літератури:

1. Нежурбіда С. І. Етіологія злочину: теорії, аналіз, результат : монографія. Чернівці : Друк Арт, 2013. 432 с.
2. Богатирьов І. Г. Кримінологія : підручник / заг. ред. І. Г. Богатирьова, В. В. Топчія. Київ : В. Д Дакор, 2018. 352 с.
3. Курс кримінології: Загальна частина : підручник / О. М. Джужа, П. П. Михайленко, О. Г. Кулик та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 326 с.

4. Кваша О. О. Значення філософської категорії причинності у кримінально-правових дослідженнях: традиції та сучасність. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. 2017. С. 333–340.
5. Профілактика злочинів : підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гада та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ : Атіка, 2011. 720 с.
6. Тимошенко В. І. Причини і умови злочинності. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 18 : Кримінологія. Кримінально-виконавче право / редкол. : В. І. Шакун, В. І. Тимошенко та ін. Харків : Право, 2019. 544 с.
7. Гумін О. М. Характеристика деяких причин та умов вчинення насильницьких злочинів у сім'ї у стані агресивної поведінки. *Вісник Національного університету Львівська політехніка*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 813. С. 227.
8. Загальні рекомендації, ухвалені Комітетом ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок №1-37. URL: <https://land.gov.ua/wpcontent/uploads/2019/01/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%83-%D0%9E%D0%9E%D0%9D.pdf>.
9. Черниш Н. Соціологія : курс лекцій. Львів : Кальварія, 2004. 460 с.
10. Василевич В. В. Кримінологічна політика України : монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 434 с.
11. Руфанова В. М. Детермінаційна архітектура домашнього насильства, зумовлена збройним конфліктом. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, Серія ПРАВО. 2023. Вип. 77. Ч. 2. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.31>
12. Бесчастний В. М. Кримінологічний аналіз сучасних тенденцій злочинності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 245–250.
13. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. Київ : НІСД, 2015. 474 с.
14. Кузнецов М. Г. Домашнє насильство: кримінологічна характеристика та запобігання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2020. 237 с.
15. В Україні ризик алкоголізму найвищий в Європі. BBC News. Україна. URL: http://www.bbc.com/ukrainian/news/2011/03/110304_ukraine_alcoholism_az
16. Шакун В. І. Урбанізація і злочинність: монографія. Київ : Атіка, 1996. 351 с.

Tychyna D. Determinants influencing commitment of criminal offenses related to domestic violence

The article proves that the problem of domestic violence is complex, multi-vector and structural, its existence is influenced by a number of reasons and conditions (determinants), which were divided into three levels: the macro level (in society in general) is those social phenomena and processes that cause domestic violence and are derived from the causes and conditions of crime in general in the country; micro-level (in separate social groups), which are characteristic of low-income, disadvantaged, as well as persons who live together with recidivists, or persons released from prisons who have not embarked on the path of correction and resocialization (i.e., families who are in a high-risk group) and produce other criminal offenses besides domestic violence; the personal level (of individuals) is the direct causes and conditions in the mechanism of criminal illegal behavior.

Within the unified deterministic complex, the main military-political factors (military events at the fronts, daily missile attacks and subversive and subversive activities throughout the country, state instability and inconsistency of criminological policy, etc.), socio-economic (military-political determinants, generating socio-economic, and as a result, the difficult economic situation of the state, stratification of society by property status, etc.), organizational and legal (imperfection of inter-branch, criminal, criminal procedural and criminal enforcement legislation, as well as insufficient preventive work on the part of police officers and public institutions etc.;) and moral-psychological (the above-mentioned determinants cause fear, anxiety, aggression in society, and shortcomings of an educational nature, in particular, upbringing in the family, miscalculations in education and mental defects only feed the moral-psychological component and reinforce it with background phenomena) reasons and conditions for committing domestic violence.

Within the framework of the justification of the factor influence, circumstances related to the internal displacement of the population were additionally singled out (a significant number of offenders are in the service of the territorial defense and the Armed Forces of Ukraine, which makes the process of bringing them to justice impossible; it is not possible to issue a restraining order to the offenders - internally displaced persons; Internally displaced offenders are not registered as offenders in the territorial bodies of the National Police of Ukraine; offenders who serve in the territorial defense and the Armed Forces of Ukraine carry weapons and threaten to use them when committing domestic violence; shelters for victims of domestic violence are used to ensure housing of internally displaced persons, as a result, there are no places for women who need to be isolated from the abuser and provided shelter.

Among the specified circumstances, the military-political and socio-economic factor influence that affected the behavior of internally displaced persons (victims are limited in movement; material and physical dependence on the offender; victims who remained in the occupied territory do not have the opportunity to apply for any help; female victims mistakenly believe that the police are overworked during martial law and do not report cases of domestic violence in order not to distract from what they consider to be more "serious" cases).

Key words: *domestic violence, family, determinants, causes, conditions, war, prevention.*

УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.34>**К. З. Пирцхалава**аспірант
Університету митної справи та фінансів

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯМ ТОРГОВЕЛЬНИХ МАРОК У ДОМЕННИХ ІМЕНАХ

Стаття присвячена питанню неправомірного використання торговельних марок у доменних іменах та негативному впливу цього явища на правовласників та споживачів. Стаття спрямована на привертання уваги до проблеми незаконного використання торговельних марок у доменах та пошуку шляхів її вирішення. Актуальність дослідження полягає у зростаючій загрозі незаконного використання торговельних марок у доменних іменах в мережі Інтернет, що може мати серйозні негативні наслідки для різних сторін, включаючи компанії, споживачів і суспільство в цілому. Ця стаття спрямована на вивчення та аналіз проблематики цього явища, а також виявлення шляхів захисту прав власності на торговельні марки в онлайн-середовищі. У статті розглядаються такі аспекти, як визначення та класифікація незаконних доменних імен, їх вплив на бізнес та репутацію компаній, аналіз законодавства, що регулює цю проблему. Дослідження покликане розкрити головні виклики, які постають перед бізнесом та державними органами у процесі боротьби з незаконним використанням торговельних марок у доменних іменах. У статті запропоновані рекомендації щодо ефективного захисту прав власності на торговельні марки в цифровій сфері. У статті також розкрито поняття «доменне ім'я» та досліджено зв'язок домену із об'єктами права інтелектуальної власності, зокрема торговельною маркою. Наведено визначення поняття «кіберсквотинг». Проаналізовано основне призначення домену та його цінність. Запропоновано підхід до визначення правової природи доменного імені. Висвітлено питання комерційної цінності доменного імені. У статті проведено стислий порівняльний аналіз доменного імені і торговельної марки. Проаналізовано національну судову практику з питань вирішення доменних спорів та наведено практичні приклади захисту прав на торговельні марки в цьому контексті. Розглянуто альтернативні шляхи розв'язання доменних спорів, зокрема адміністративну процедуру UA-DRP (Ukrainian Domain Name Dispute Resolution Policy), яка може стати корисним інструментом для захисту правовласників та вирішення суперечок, пов'язаних із доменними іменами, без необхідності ініціювання судового процесу. Висвітлено переваги та недоліки зазначеної процедури вирішення спорів, пов'язаних із незаконним використанням доменного імені. Досліджено також прогалини правового регулювання інституту доменних імен в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. Стаття може бути корисною для науковців, студентів юридичних факультетів, практикуючих юристів, винахідників та всіх, хто цікавиться інтелектуальною власністю або стикається із нею у практичній діяльності.

Ключові слова: торговельна марка, знак для товарів і послуг, інтелектуальна власність, домен, доменне ім'я, доменні спори, судова практика, використання торговельної марки.

Постановка проблеми: Сучасний етап розвитку економіки утворив багато складнощів у сфері інформаційного простору, зокрема й у мережі Інтернет. Однією з найпоширеніших сучасних проблем є питання неправомірного використання торговельних марок в мережі Інтернет. Це

насамперед обумовлено тим, що стрімкий розвиток електронної комерції актуалізував питання обрання власниками бізнесу доменного імені, оскільки ведення господарської діяльності в мережі передбачає створення веб-сайту, існування якого неможливе без реєстрації домену - імені, що використовується для адресації комп'ютерів і ресурсів в Інтернеті [1].

З розвитком мережі Інтернет доменне ім'я фактично перетворилося на засіб, що виконує функцію торговельної марки – дає можливість відрізнити товари і послуги одного виробника від товарів і послуг іншого. Під час пошуку інформації щодо товару або послуги потенційний споживач запитує назву бренду або компанії, а далі перенаправляється на відповідний веб-сайт. Трафік у мережі Інтернет допомагає залучити потенційних покупців та збільшити обсяг онлайн-продаж, а тому доменне ім'я може мати значну комерційну цінність.

Для прикладу, найдорожчі домени належать до найпопулярнішої доменної зони – .com. Так, були продані домени MM.com за \$1,200,000 у 2014 році, Power.com за \$1,261,000 у 2014 році, eBet.com за \$1,350,000 у 2013 році, Cameras.com за \$1,500,000 у 2006 році, We.com за \$8,000,000 у 2015 році, Sex.com за \$13 млн у 2010 році тощо [2].

Цілком логічно, що домен має асоціюватися у відвідувачів Інтернет-ресурсу із певним брендом або виробником товарів чи надавачем послуг, адже це надає можливість ідентифікувати певного гравця на ринку з-поміж конкурентів, полегшує пошук необхідного ресурсу звичайним користувачам, сприяє популяризації комерційного найменування та надає інші переваги як власникам такого ресурсу, так і самим споживачам.

При цьому правильне обрання доменного імені безпосередньо здатне вплинути на відвідуваність Інтернет-ресурсу та, як наслідок, на успішність бізнесу в мережі.

Але, така ситуація має і зворотній бік – зростає кількість порушень у сфері права інтелектуальної власності, зокрема набуває поширення незаконне використання у доменному імені торговельної марки, права на яку належать іншій особі.

Такі дії здатні завдати шкоди не лише правовласнику, - порушники, навмисно чи несвідомо, отримують неправомірні переваги, паразитуючи на репутації відомого бренду, завдають репутаційних і реальних фінансових збитків власникам торговельної марки, але й можуть призвести до введення в оману споживачів, спонукаючи їх до придбання товару чи послуги, використовуючи при цьому хибне уявлення

такого споживача про продавця товарів чи надавача послуг.

З огляду на зазначене, **актуальність даної теми** обумовлена необхідністю висвітлення прогалин і дефектів чинного законодавства України у сфері захисту торговельної марки в мережі Інтернет, а також розкриття альтернативних шляхів розв'язання доменних спорів.

Схожі питання свого часу порушували такі науковці та практикуючі юристи й патентні повірені як Рузакова О.А., Кудрицька К., Тарасенко Л. та інші. Висновки, зроблені згаданими авторами, заслуговують на увагу та становлять теоретичну базу для подальших наукових досліджень у цій сфері.

Метою даної статті є комплексне дослідження сучасного стану правового регулювання використання торговельних марок в мережі Інтернет.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше суперечки, пов'язані із доменами, відбуваються через те, що володільці веб-сайтів порушують права власника зареєстрованої торговельної марки, відтворюючи словесну торговельну марку у своєму доменному імені. Такий вид правопорушення іменується терміном «кіберсквотинг». Для розуміння природи цих спорів доцільним буде визначитися із поняттями «доменне ім'я, торговельна марка, кіберсквотинг тощо.

Закон України «Про електронні комунікації» визначає домен як частину ієрархічного адресного простору мережі Інтернет, що має унікальну назву (доменне ім'я), що її ідентифікує, обслуговується групою серверів доменних імен та централізовано адмініструється [3].

Однак наведене визначення пояснює лише технічну сторону адресації домену, не розкриваючи його правового статусу. Доцільним буде навести думку Рузакової О.А., яка зазначає, що за правовою природою доменне ім'я відрізняється від торговельної марки. Відмінності між доменним іменем та торговельною маркою зводяться до того, що товарні знаки мають територіальні межі дії та реєструються стосовно певної групи товарів чи послуг, тоді як доменні імена по суті екстериторіальні, тобто мають силу незалежно від країни,

у якій вони були зареєстровані, і жодним чином не обмежують володільця доменного імені у здійсненні своєї діяльності [4].

Слід також зазначити, що на відміну від торговельної марки, строк реєстрації доменного імені не обмежений у часі.

Серед науковців існує думка, що доменне ім'я не є самостійним об'єктом права інтелектуальної власності, а лише може бути складником знаку для товарів і послуг або іншого засобу індивідуалізації, формою використання торговельної марки або іншого засобу індивідуалізації або може бути самостійним комерційним або некомерційним позначенням [5].

Так, Л. Тарасенко дотримується думки, що зміст права на доменне ім'я залежить від того, які об'єкти цивільних прав відображені у словесному вираженні доменних імен (торговельна марка, комерційне найменування, зазначення походження товару, об'єкт авторського права, ім'я фізичної особи тощо). Від характеристики такого об'єкту, а переважно це об'єкт інтелектуальної власності, визначаються обсяг і зміст відповідних прав.

Що стосується поняття «кіберсквотинг», то законодавчому рівні в Україні воно не розкрито взагалі. Походить даний термін від англійського слова «squatting», що означає «самовільне поселення».

На думку Т. Кудрицької кіберскотер – це особа, яка може бути притягнена до цивільної відповідальності власником торговельної марки, включаючи персональне ім'я, якому надана така ж правова охорона, як і знаку, безвідносно до товарів або послуг сторін, якщо ця особа мала недобросовісний умисел отримати прибуток із використання такого знака, включаючи персональне ім'я, або якщо ця особа зареєструвала ім'я, здійснює торгівлю (продаж, купівлю, видання ліцензій, надання у борг, заставу або будь-яке інше передання імені з метою отримання доходу внаслідок такого передання), використовує доменне ім'я, яке:

- у разі, якщо торговельна марка є відмінною на час реєстрації доменного імені, є ідентичним або схожим до ступеня змішування з такою торговельною маркою;

- у разі, якщо відома торговельна марка була відомою на час реєстрації доменного

імені, є ідентичним або схожим до ступеня змішування з такою торговельною маркою;

- є торговельною маркою, словом або іменем, котрі охороняються відповідно до секції 706 глави 18 Кодексу США.

Автор робить висновок, що для «кіберсквотингу» характерні такі ознаки: по-перше, це діяльність особи у мережі Інтернет, спрямована на реєстрацію певного позначення, як правило, доменного імені; по-друге, дії особи з реєстрації такого імені є неправомірними, тобто здійснюються за відсутності будь-яких прав на доменне ім'я; по-третє, такі дії є умисними, недобросовісними та спрямованими на отримання прибутку від можливого перепродажу неправомірно зареєстрованого доменного імені [6].

З визначенням поняття «торговельна марка» ситуація значно краща, адже відповідно до змісту Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» торговельною маркою визнається позначення, за яким товари і послуги одних осіб відрізняються від товарів і послуг інших осіб.

Торговельною маркою може бути будь-яке позначення або будь-яка комбінація позначень, які придатні для визначення товарів (послуг), що виробляються (надаються) однією особою, від товарів (послуг), що виробляються (надаються) іншими особами. Такими позначеннями можуть бути, зокрема, слова, літери, цифри, зображувальні елементи, комбінації кольорів [7].

Таким чином, оскільки домен являє собою словесне позначення, він може бути ідентичним або схожим до ступеню змішування зі словесними торговельними марками, що і породжує доменні спори.

Варто зазначити, що існує два види доменів – домени верхнього рівня (домени, створені на основі кодування назв країн відповідно до міжнародних стандартів) і домени другого рівня. Доменом верхнього рівня ієрархічного адресного простору мережі Інтернет є, наприклад, домен .UA - домен із прив'язкою до держави Україна. Такий домен створений на основі кодування назв країн відповідно до міжнародних стандартів для обслуговування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет.

У свою чергу доменом другого рівня слід вважати частину адресного простору мережі Інтернет, що розташовується на другому рівні ієрархії імен у цій мережі.

Так, порядок реєстрації доменних імен другого рівня в домені .UA визначено Регламентом особливостей реєстрації приватних доменних імен другого рівня в домені .UA. Цей регламент не є (в розумінні українського законодавства) ані нормативно-правовим документом, що встановлює права та обов'язки будь-яких третіх осіб, ані документом, що унормовує правовідносини між будь-якими особами. У свою чергу регламент є частиною договорів, укладених тільки між Адміністратором домену .UA та реєстраторами доменних імен.

Будь-які інші правовідносини, що виникають у зв'язку із створенням, використанням доменних імен (в тому числі в домені .UA) регулюються відповідним українським та міжнародним законодавством. Зокрема, положеннями законодавства, які регулюють правовідносини, пов'язані з телекомунікаціями та захистом персональних даних [8].

Національні суди переважно відносять регламент до звичаїв ділового обороту. Зокрема, Господарський суд міста Києва у рішенні від 12.01.2021 року у справі № 910/11996/20 [9], посилаючись на частину 1 статті 7 Цивільного кодексу України, застосував регламент як звичай ділового обороту послуг з делегування доменних імен. У згаданому рішенні зазначено, що документами, які регулюють відносини у сфері процедури делегування доменних імен (передання в користування доменного імені певній особі, внесення будь-яких змін до запису про це доменне ім'я тощо), є Регламент особливостей реєстрації приватних доменних імен другого рівня в домені .UA, а також Регламент публічного домена, яких дотримуються всі учасники ринку доменних імен.

Положення цих регламентів можуть застосовуватися як звичаї ділового обороту послуг з делегування доменних імен для врегулювання спірних відносин.

Аналогічна позиція міститься й у постанові Київського апеляційного господарського суду від 21.01.2009 року у справі №12/82 [10]. Так, суд застосував Пра-

вила домену .UA як звичай. У рішенні суду вказано, що пунктом 1.2 Правил домену .UA визначено, що ці Правила розроблені адміністратором домену .UA з дотриманням чинних правил ICANN (RFC#1591, ICP-1) з урахуванням рекомендацій ICANN, CENTR, US DoC, WIPO, а також міжнародного досвіду, є умовами надання адміністратором домену .UA третім особам послуг з адміністрування й технічного супроводу домену .UA. Тому ці Правила як джерело права є звичаєм (аб. 2 ч. 1 ст. 7 Цивільного кодексу), а саме - правилом поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є ustalеним у певній сфері цивільних відносин.

Так, зазначеним регламентом встановлено, що лише для реєстрації доменів верхнього або першого рівня (зокрема доменів в зоні «UA») необхідно бути власником прав на відповідні словесні торговельні марки. У свою чергу реєстрація домену другого або третього рівня є вільною, що створює передумови для можливих зловживань, адже кіберскотери жодним чином не обмежені у своїх протиправних намірах.

Слід зазначити, що останні роки національні суди демонструють доволі установлену й однозначну практику розв'язання даної категорії спорів та в якості дієвого та ефективного способу захисту порушеного права власника торговельної марки обирають заборону використання порушником у доменному імені позначення, яке відтворює зареєстровану торговельну марку іншої особи. Доцільним буде навести низку рішень національних судів України, які стали зразковими для даної категорії справ.

Рішенням Солом'янського районного суду м. Києва від 20.11.2015 року у справі №760/16507/15-ц задоволено позов Компані Женераль дез Етабліссмон Мішлен до ТОВ «Хостінг Україна» про припинити порушення прав інтелектуальної власності на торговельні марки серії «MICHELIN» шляхом заборони використовувати позначення «MICHELIN», «МИШЛЕН» у мережі Інтернет та в доменних іменах [11].

Також заочним рішенням Печерського районного суду м. Києва від 30.11.2016 року у справі №757/45200/16-ц заборонено від-

повідачу-фізичній особі незаконно використовувати знак для товарів та послуг шляхом застосування його в мережі Інтернет та застосування його в назві доменних імен. У даному кейсі суд посилався на статтю 20 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», яка визначає, що порушенням прав власника свідоцтва вважається також використання без його згоди в доменних іменах знаків та позначень» [12].

Позиція національних судів переважно зводиться до того, що в Законі України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» можна зустріти вказівку на те, що саме правовласник має право використовувати зареєстровану торговельну марку в мережі Інтернет, а також що порушенням прав власника свідоцтва вважається також використання торговельних марок без його згоди в доменних іменах. Іншими словами, власники зареєстрованих торговельних марок можуть забороняти іншим особам їх використання у доменному імені. Крім того, заборона розповсюджується не лише на тотожні позначення, а й на позначення, які мають схожість до ступеня змішування.

Варто зазначити, що судовий захист порушеного права є не єдиним можливим та, часом, не найефективнішим. Слід приділити увагу альтернативному шляху вирішення доменних спорів, а саме - Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP).

Інтернет-корпорацією з призначення доменних імен та номерів ICANN були запропоновані положення, що стосуються альтернативних процедур вирішення доменних спорів та які закріплені в Єдиній політиці розгляду спорів щодо доменних імен (Політика UDRP), розроблених Всесвітньою організацією інтелектуальної власності (ВОІВ) та прийнятих ICANN у 1999 році.

У зв'язку із прийняттям відповідної політики, на базі ВОІВ було створено акредитований центр, що уповноважений розглядати спори стосовно доменних імен - Центр арбітражу та посередництва ВОІВ.

Політика UDRP застосовується до родових доменів верхнього рівня (загальні домени верхнього рівня (gTLD), зокрема: .aero, .asia, .biz, .cat, .com, .coop, .info,

.jobs, .mobi, .museum, .name, .net, .org, .pro, .tel, .travel. Політика розгляду доменних спорів прийнята всіма акредитованими реєстраторами доменних імен у зонах .com, .net та .org., а також деякими адміністраторами національних доменів першого рівня.

Політика UDRP встановлює певний перелік спорів, у зв'язку з якими призначається адміністративний процес. Участь у таких спорах власника доменного імені, як однієї зі сторін договору, є обов'язковою. Основою для початку адміністративного процесу є подання скарги третьою особою відповідно до встановленої процедури.

Визнання реєстрації домену недобросовісною можливе за умови доведення трьох основних обставин:

- чи є доменне ім'я ідентичним або схожим до ступеня змішування зі знаком для товарів та послуг, на який заявник має виключні права;
- чи є у поточного власника права та законні інтереси стосовно оспорюваного доменного імені;
- чи дійсно доменне ім'я було зареєстровано та використовується недобросовісно.

За умови доведення зазначених обставин доменне ім'я переходить від відповідача до особи, яка подала скаргу.

19 грудня 2019 року на території України стало можливим позасудове вирішення спорів, що стосуються доменних імен .UA та COM.UA. Адміністративна процедура UA-DRP аналогічна розробленій ВОІВ політиці UDRP 1999 року.

Акредитованим органом, що наразі приймає рішення у категорії доменних спорів щодо доменів .UA та COM.UA, визначено Центр Арбітражу та Посередництва ВОІВ. У свої діяльності при вирішенні питань, пов'язаних з порушенням прав у визначеній сфері, Арбітражний центр керується:

- Єдиною політикою вирішення спорів щодо доменних імен в домені .UA (Політика .UA);
- Правилами Єдиної політики вирішення спорів щодо доменних імен в домені .UA (Правила .UA);
- Правилами ВОІВ Єдиної політики вирішення спорів щодо доменних імен в домені .UA (Додаткові Правила ВОІВ).

Основними перевагами вирішення спору з використанням UDRP в порівнянні з іншими методами захисту є швидкість – зазвичай, від моменту подання заяви до Арбітражного центру до моменту винесення рішення і передачі домену законному власнику проходить не більше 60 днів; інтернаціональність – для даного способу розв’язання доменного спору територіальність не має суттєвого значення; вартість звернення – за загальним правилом розгляд справи одним арбітром щодо одного доменного імені коштує близько \$ 1500 (в залежності від обраного центру), а розгляд трьома арбітрами – близько \$ 4000.

Разом із тим, основним недоліком даної процедури є те, що за результатом розгляду і вирішення доменного спору арбітр може прийняти рішення про передачу домену або про його скасування. Тоді як для стягнення упущеної вигоди, компенсації збитків тощо доведеться звертатися до національних судів. Разом із тим, наявність позитивного рішення Центру Арбітражу та Посередництва ВОІВ значно полегшить та прискорить розгляд і вирішення справи національним судом.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ефективний захист прав власників торговельних марок сприяє добросовісній конкуренції, адже стимулює суб’єктів господарювання розвивати власний бренд, підвищувати якість власного товару чи послуг, що позитивно впливає на споживача та на економіку в цілому. Варто зазначити, що на законодавчому рівні не в повній мірі розкрита правова природа домену, оскільки наведено лише його визначення, тоді як суть поняття залишається невизначеною, що створює передумови для зловживань. Разом з тим, порушення прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет хоча і розповсюджене явище, однак останнім часом можемо спостерігати позитивні зміни, які полягають у тому, що суди переважно стають на бік правовласників та приймають рішення на користь останніх. Окрім того, альтернативні способи розв’язання доменних спорів значно полегшають відновлення порушених прав власників торговельних

марок. При цьому судовий шлях вирішення даної категорії спорів є також дієвим та ефективним, адже він надає можливість не лише припинити порушення, а й стягнути з порушника заподіянні збитки.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15.12.1993 року № 3689-XII, UPL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12#Text> (дата звернення – 15.02.2023 року)
2. INSIDER. MILLION-DOLLAR URLS: The most expensive domain names of all time. UPL: <https://www.businessinsider.com/most-expensive-domain-names-of-all-time-2015-7> (дата звернення – 17.02.2023 року)
3. Закон України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 року №1089-IX, UPL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення – 03.03.2023 року)
4. Рузакова О.А. Право інтелектуальної власності [Електронний ресурс] UPL: <http://uristinfo.net/avtorskoe-pravo/53-0a-ruzakova-pravo-intellektualnoj-sobstvennosti/1022-tema-6-prava-na-netraditsionnye-obekty-1-intellektualnoj-sobstvennosti.html?start=3+> (дата звернення – 04.03.2023 року)
5. Tarasenko L.L. Domain name dispute resolution, с. 133–137, URL: <http://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2013/10/Final-1.pdf> (дата звернення – 04.03.2012 року)
6. Кудрицька Т. Доменні спори в Україні: останні тенденції та перспективи застосування альтернативних способів вирішення, URL: https://vkr.ua/publication/domain_disputes_in_ukraine_latest_trends_and_perspectives_of_alternative_dispute_resolution (дата звернення – 15.02.2023 року)
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення – 03.03.2023 року)
8. Регламент особливостей реєстрації приватних доменних імен другого рівня в домені .UA, URL: <https://www.hostmaster.ua/policy/?ua> (дата звернення – 05.03.2023 року)
9. Рішення Господарського суду міста Києва від 12.01.2021 року у справі

-
- № 910/11996/20, URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/94590353> (дата звернення – 01.03.2023 року)
10. Постанова Київського апеляційного господарського суду від 21.01.2009 року у справі №12/82, URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/2898679> (дата звернення – 10.02.2023 року)
11. Рішення Солом'янського районного суду м. Києва від 20.11.2015 у справі №760/16507/15-ц, URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/53869303> (дата звернення – 19.02.2023 року)
12. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 30.11.2016 року у справі №757/45200/16-ц, URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/64013904> (дата звернення – 10.02.2023 року)
-

Pyrtskhalava K. Current issues of illegal use of trademarks in domain names

The article is dedicated to the topical issue of unauthorized use of trademarks in domain names and the negative impact of this phenomenon on rights holders and consumers. The article aims to draw attention to the issue of unauthorized use of trademarks in domains and to explore potential solutions. The article is devoted to the study of topical issues related to the misuse of trademarks in domain names. The article reveals the concept of "domain name" and examines the connection between a domain and objects of intellectual property rights, in particular a trademark. The definition of the term "cybersquatting" is given. Analyzed the primary purpose of a domain and its value. An approach to determining the legal nature of a domain name is proposed. The question of the commercial value of a domain name is highlighted. The article provides a concise comparative analysis of a domain name and a trademark. The national judicial practice on the resolution of domain disputes was analyzed. Alternative ways of resolving domain disputes were considered, in particular the UA-DRP (Ukrainian Domain Name Dispute Resolution Policy) administrative procedure. UA-DRP administrative procedure can become a useful tool for protecting rights holders and resolving disputes related to domain names without the need to initiate a complex legal process. The advantages and disadvantages of the specified procedure for resolving disputes related to the illegal use of a domain name are highlighted. In the article, among other things, gaps in the legal regulation of the domain name system in Ukraine are also explored, and optimal ways to address them are proposed. This article may be useful for researchers, law students, practicing lawyers, inventors, and anyone interested in intellectual property or dealing with it in practical activities.

Key words: trademark, sign for goods and services, intellectual property, domain, domain name, domain disputes, court practice, use of trademark.

УДК 347.44:620.9:64.01(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.35>

Г. І. Черненко

аспірант кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0009-0008-5604-9707

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СТОРІН ЗА ДОГОВОРОМ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ ЗА «ЗЕЛЕНИМ» ТАРИФОМ ПРИВАТНИМ ДОМОГОСПОДАРСТВОМ

У запропонованій статті досліджуються права та обов'язки сторін за договором договору купівлі-продажу електричної енергії за «зеленим» тарифом приватним домогосподарством за законодавством України. Учасники ринку електричної енергії здійснюють свою діяльність на ринку електричної енергії на договірних засадах.

Встановлено, що відносини купівлі-продажу електричної енергії регулюються двостороннім договором, сторонами якого є Гарантований покупець, що діє на підставі ліцензії на провадження господарської діяльності зі здійснення функцій гарантованого покупця, та виробник за «зеленим» тарифом. Виробником виступає суб'єкт господарювання, що здійснює виробництво електричної енергії та продаж електричної енергії Гарантованому покупцю за «зеленим» тарифом відповідно до укладеного між ними договору.

В статті акцентовано увагу на тому, що умови та спосіб оплати електричної енергії, що була згенерована генеруючою установкою приватного домогосподарства, визначаються Правилами та викладаються в угоді про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом приватним домогосподарством. Відповідальність за порушення умов та порядку оплати регулюється угодою про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом приватним домогосподарством відповідно до чинного законодавства.

Визначено, що усі конфлікти, що виникають між побутовим споживачем та постачальником універсальних послуг електроенергії під час укладання договору та купівлі-продажу електричної енергії, яка була вироблена з використанням альтернативних джерел енергії приватним господарством, вирішуються або у позасудовому порядку через подання скарги до НКРЕКП, або в судовому порядку.

Ключові слова: цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, зобов'язання, договірні зобов'язання, цивільно-правовий договір, договір купівлі-продажу, електрична енергія, зелений тариф, приватне домогосподарство.

Вступ. На сьогоднішній день, розвиток відновлюваної енергетики виявляється не лише як глобальний екологічний напрям, але й як один з можливих шляхів розв'язання насущної енергетичної проблеми, що актуально для України.

Під час впровадження реформ, пов'язаних із прийняттям Закону України «Про ринок електричної енергії», було створено нові суб'єкти, які замінили колишні Обленерго. Більшість споживачів, включаючи побутових та малих не побутових споживачів, вступають у правові відносини з Операторами мереж та Постачальниками універсальних послуг [1].

Оператори мереж та постачальники електроенергії залишаються монополістами й намагаються стягнути додаткові фінансові зобов'язання від Споживача, а також нараховувати великі штрафи, виявляючи порушення у Споживачі. Однак не кожен споживач в змозі належним чином захистити себе від необґрунтованих претензій Енергетиків через незнання своїх прав і законів.

За мету ставимо вивчення юридичних аспектів стандартного угоди про купівлю-продаж електроенергії за «зеленим» тарифом суб'єктами господарювання, аналіз поточного стану та особливостей укладання угод про закупівлю (PPA), а також оцінка розбіжностей між типовим та зразковим угодою про купівлю-продаж електроенергії за «зеленим» тарифом.

У законодавстві України, а саме в Законі «Про ринок електричної енергії», передбачено встановлення обов'язку для Гарантованого покупця щодо придбання всієї виробленої електричної енергії, яка була випущена на об'єктах електроенергетики з використанням альтернативних джерел енергії.

Це стосується, зокрема, суб'єктів господарювання, яким встановлено «зелений» тариф, або суб'єктів господарювання, які отримали право на підтримку на основі результатів аукціону за визначеним для них «зеленим» тарифом чи аукціонною ціною з урахуванням надбавки до неї. Цей обов'язок існує протягом усього періоду застосування «зеленого» тарифу або терміну підтримки, якщо такі суб'єкти господарювання є частиною балансуєчої групи гарантованого покупця [1].

Необхідно зазначити, що Виробник має важливе право щодо гарантованого покупця, а саме: вимагати від нього повну та своєчасну оплату товарної продукції, однак Гарантований покупець має дещо ширший перелік прав.

Фундаментальні наукові дослідження проблематики правового регулювання використання «зеленого» тарифу в енергетиці України ще не проведені. Використання «зеленого» тарифу в енергетиці України обговорюється у засобах масової інформації та в Інтернеті, де тривають обговорення, дискусії та публікації коментарів народних депутатів, державних службовців та експертів з енергетичних питань.

Проблеми відновлюваної енергетики та методи стимулювання її розвитку в Україні досліджували Т. Бортнок, І. Гайдаєнко, Г. Гелетуша, Т. Железна, А. Рахівник, В. Масло, Є. Борщук, А. Долінський, В. Чудовська, Б. Савенко, І. Клопов, Г. Півняк, Ф. Шкрабець та інш.

Виклад основного матеріалу. У роздрібному ринку електричної енергії не можна використовувати електричну енергію споживачем без укладення договору з електропостачальником відповідно до Правил роздрібного електричного енергоспоживання (ПРРЕЕ) та інших передбачених ПРРЕЕ договорів [2].

Внаслідок впровадження нової концепції електроенергетичного ринку, вер-

тикально інтегровані суб'єкти господарювання, що працювали на визначених територіях з постачанням електроенергії за регульованим тарифом та управлінням місцевими локальними електромережами (електропостачальники), були розділені на компанії, що надають споживачам послуги розподілу (далі – ОСР) та постачання електроенергії.

Шляхом приєднання до умов, опублікованих в засобах масової інформації та на веб-сайті постачальника електроенергії може укладатись договір «про постачання електроенергії постачальником універсальних послуг». Зазначене може здійснюватися або шляхом складання заяви стосовно приєднання до вказаних вище умов договору або за умови надання рахунку постачальником універсальних послуг через оплату відповідного рахунку, що був одержаний від постачальника універсальних послуг. Отже, на підставі договору між електропостачальником та споживачем ґрунтується споживання електроенергії. Договір чітко визначає усі права та обов'язки зазначених сторін цього договору.

У випадку порушення умов договору електропостачальником, споживач може запросити представника енергопостачальника для складання та підписання акту-претензії, у якому будуть зазначені терміни, види порушень та інші деталі.

Після отримання запиту споживача про виклик представника енергопостачальника для складання акту-претензії, начальник дільниці повинен забезпечити складання акту-претензії за місцем споживання електричної енергії протягом трьох днів у містах та протягом семи днів у сільській місцевості.

Є випадки, що під час укладання договорів на постачання електроенергії працівники енергетичної компанії вимагають від абонента подати заяву щодо проведення технічних робіт та сплатити їх вартість.

Щодо визначення «зелений тариф», то його слід розуміти як спеціальний тариф, за яким проводиться закупівля електроенергії, яка виробляється на об'єктах електроенергетики, які введені в експлуатацію, в тому числі інших об'єктах електроенергетики таких як гідроелектростан-

ції, а також на об'єктах альтернативного джерела вироблення електроенергії.

У відповідності до положень пункту першого статті 91 Закону України «Про альтернативні джерела енергії»: «Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) встановлюється «зелений тариф» на електроенергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, включаючи об'єкти електричних станцій введені в експлуатацію, генеруючі приватні установки (енергетичні кооперативи, альтернативні джерела електроенергії (крім доменного та коксового газу)), та об'єкти які виробляють електроенергію за допомогою гідроелектростанцій і виробляють гідроенергію» [3].

Учасники ринку електричної енергії здійснюють свою діяльність на ринку електричної енергії на договірних засадах.

Згідно з положеннями розділу II Правил роздрібного ринку електричної енергії, затверджених рішенням НКРЕКП від 14 березня 2018 № 312 (далі – ПРРЕЕ), у відповідності з ініціативою однієї зі сторін, угода між споживачем щодо розподілу електричної енергії оформляється у паперовій формі [2].

На запит власника об'єкта, оператор системи розподілу повинен надати підписаний уповноваженою особою паспорт точки розподілу для кожної точки об'єкта споживача протягом десяти робочих днів з моменту отримання письмового звернення, або у паперовій формі укласти угоду про надання послуг з розподілу електричної енергії.

Важливо відзначити, що у нормативно-правових актах, регламентуючих відносини щодо альтернативних джерел електроенергії: «для спрощення переходу споживачів, які мають право на отримання універсальних послуг, до нових суб'єктів господарювання, а зокрема, до ОСР та постачальників універсальних послуг (далі – ПУП), відповідно до вимог пунктів четвертого та восьмого рішення НКРЕКП від 14 березня 2018 року № 312, до 01 січня 2019 року, застосовувалась процедура приєднання до загальнодоступних договорів споживача стосовно надання послуг з розподілу та постачання

електроенергії, шляхом надсилання відповідних заяв-приєднання».

Безпосередньо угода між споживачем та оператором системи розподілу є угодою про надання послуг з розподілу електричної енергії, що ґрунтується на паспорті точки розподілу (відповідно до положень пункту 2.1.4 глави 2.1 розділу II ПРРЕЕ) [2].

У контексті пункту 1.1.1 глави 1.1 розділу I ПРРЕЕ паспорт точки розподілу (передачі) є актом, який складається оператором системи і містить технічні параметри точки підключення споживача, включаючи потужність, дозволена до використання, приєднану потужність, межі балансової належності, однолінійну схему, формулу для нарахування втрат електричної енергії, згідно з Кодексом комерційного обліку, а також іншу технічну інформацію, необхідну для забезпечення об'єкта споживача електроенергією через точки розподілу (передачі) електричної енергії [2].

Процес складання паспорта точки розподілу (передачі) оператором системи ґрунтується на інформації щодо об'єкта розподілу, яка міститься у попередніх договорах про користування/постачання електричної енергії, що були у силі до 31 грудня 2018 року (розмежування балансової належності та експлуатаційної відповідальності сторін, однолінійна схема електропостачання об'єкта, дозволена (договірна) величина електричної потужності тощо).

Зазначається, що на оптовому ринку електричної енергії України може бути реалізована електроенергія, вироблена на об'єктах електроенергетики з альтернативних джерел енергії (крім виключень), за договором або з споживачами або з енергопостачальниками. При цьому постачальники електроенергії зобов'язані закуповувати її з визначених джерел: сонячні електростанції; вітрові електростанції; малі гідроелектростанції (потужністю до 30 мВт); електростанції, що використовують в якості палива біомасу.

Ставки «зеленого тарифу» на електричну енергію, встановлені Постановою НКРЕКП від 30 червня 2023 року № 1216 «Про встановлення «зелених тарифів» на електричну енергію, вироблену генерую-

чими установками приватних домогосподарств» [4].

Вироблена з енергії сонячного випромінювання об'єктами електроенергетики приватних домогосподарств електрична енергія, при умові, що величина встановленої потужності цих об'єктів не перевищує 30 кВт, купується енергопостачальниками, які здійснюють постачання електричної енергії за регульованими тарифами на території провадження ліцензійної діяльності, за «зеленим тарифом», який перевищує місячне споживання електроенергії такими приватними домогосподарствами. При цьому, виробництво приватними домогосподарствами електроенергії з енергії сонячного випромінювання здійснюється без ліцензії, а порядок продажу та обліку такої електроенергії, і розрахунків за неї затверджується НКРЕКП.

Відповідно до статті 63 Закону, постачальник універсальних послуг має зобов'язання придбати електричну енергію, яку була згенеровано з енергії сонячного випромінювання та/або вітроенергетичними об'єктами приватних домогосподарств за «зеленим тарифом» [3].

У відповідності з положеннями статті 58 Закону, особа, яка є домашнім споживачем, має право встановити генеруючу установку в її приватному домогосподарстві для виробництва електричної енергії з енергії сонячного випромінювання та/або вітроенергетики. Потужність цієї установки не повинна перевищувати 30 кВт, але не може бути більшою за дозволена споживанням згідно з угодою про приєднання [3].

Розділом II Порядку продажу, обліку та розрахунків за вироблену електричну енергію з альтернативних джерел енергії об'єктами електроенергетики приватних домогосподарств, затвердженим постановою НКРЕ від 27 лютого 2014 року № 170, «встановлювалась процедура та вимоги при введенні в експлуатацію генеруючої установки приватного домогосподарства» [5].

Водночас, вказаним порядком передбачається, що: «індивідуальний побутовий споживач, що встановив генеруючу установку, призначену для перетворення енергії з енергії сонця та/або вітру на

електричну енергію з сукупною встановленою потужністю у межах свого приватного домогосподарства згідно з договором споживача про надання послуг з розподілу електричної енергії, має право здійснювати продаж такої енергії на підставі договорів купівлі-продаж електричної енергії за «зеленим тарифом», що є додатком другим до договору про постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг, до умов якого побутовий споживач приєднався згідно з цими Правилами; при цьому постачальник універсальних послуг не має права відмовити споживачеві у купівлі за «зеленим тарифом» електричної енергії, виробленої генеруючими установками за умови, якщо її (їх) приєднання здійснено у порядку, встановленому КСР та виконані вимоги Правил» [2].

Побутовий споживач, з метою здійснення продажу електроенергії, виробленої генеруючою установкою приватного домогосподарства за «зеленим тарифом», звертається до постачальника універсальних послуг із заявою-повідомленням про встановлення генеруючої установки за формою, наведеною в додатку 13 Правил, до якого додаються копії документів: якими визначено власності або користування (оренда, позичка, керування тощо) на об'єкт; паспорту точки розподілу електричної енергії. Також споживач, у разі розміщення установок, що генерують, у межах земельної ділянки приватного господарства надає документи, якими визначено межі земельної ділянки (технічний паспорт БТІ, паспорт забудови земельної ділянки, правовстановлюючий документ тощо). У самій заяві-повідомленні, побутовий споживач обов'язково вказує банківські реквізити рахунку для перерахування грошових коштів постачальником універсальних послуг за вироблену генеруючою установкою домогосподарства за «зеленим тарифом» електроенергію.

Крім того, протягом 15 календарних днів з дня отримання від ОСР паспорта точки розподілу електроенергії, але не пізніше закінчення календарного місяця, побутовий споживач зобов'язаний надати його копію постачальнику універсальних послуг, з яким має бути укладено договір

на постачання та купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим тарифом», так як вказана копія паспорту точки розподілу електроенергії є невід'ємною частиною цього договору (п. 11.3.6 Правил).

Також, постачальники універсальних послуг повинні щокварталу оновлювати та розміщувати на власних веб-сайтах інформацію про розмір «зеленого тарифу» для приватних домогосподарств, встановлений НКРЕКП.

Розміри «зеленого тарифу» застосовуються постачальником універсальних послуг відповідно до дати подання та реєстрації заяви-повідомлення про встановлення генеруючої установки побутовим споживачем та затверджуються Регулятором.

Разом з тим, Правилами передбачені умови та порядок оплати електричної енергії, виробленої генеруючою установкою приватного домогосподарства, які зазначаються у договорі купівлі-продажу електроенергії за «зеленим тарифом» приватним домогосподарством.

Також, відповідно до законодавства, цим договором встановлюється відповідальність за порушення умов та порядку оплати за електроенергію за «зеленим тарифом» приватним домогосподарством.

Звертається увага на те, що як у судовому порядку так і шляхом подання скарги до НКРЕКП у досудовому порядку вирішуються суперечки з постачальниками електроенергії, що виникають між побутовим споживачем та постачальником універсальних послуг під час укладання договору та купівлі-продажу електроенергії, виробленої з альтернативних джерел енергії, що генерує установкою приватного домогосподарства.

Висновки. Отже, щодо прав і обов'язків сторін. Якщо узагальнити усе вище сказане, то маємо наступне. Об'єкт електроенергетики, що виробляє електричну енергію з альтернативних джерел енергії, має наступні обов'язки: 1) постачати Гарантованому покупцеві повний обсяг електричної енергії, виробленої ним; 2) надавати Гарантованому покупцеві обов'язкові фізичні показники, дані щоденних та довгострокових заявок, фактичні та інші дані; 3) у випадку зміни системи оподаткування повідомляти Гаран-

тованого покупця письмово про дату переходу на нову систему оподаткування; 4) надавати Гарантованому покупцеві всю необхідну інформацію відповідно до вимог типового РРА та Порядку.

Гарантований покупець повинен виконувати наступні зобов'язання: 1) придбати у виробника всю електричну енергію, яку той виробляє; 2) своєчасно розраховуватися за куплену у виробника електричну енергію в повному обсязі; 3) дотримуватися умов та термінів, визначених угодою про гарантовану купівлю.

Усі можливі конфлікти, претензії та розбіжності між сторонами, які можуть виникнути з умов чи у зв'язку з угодою про регульовану купівлю електроенергії, будуть намагатися вирішуватися відомими шляхом переговорів. Однак положення стандартної угоди про регульовану купівлю електроенергії розширили можливості щодо вирішення розбіжностей між сторонами. Було додано право на вибір суду та уточнено умови одночасного звернення до арбітражу та господарського суду. Також передбачена можливість звернутися до Центру з вирішення спорів та переговорів Секретаріату Енергетичного співтовариства для сприяння мирному вирішенню таких суперечок, або до арбітражу (розглядаються Міжнародним арбітражним судом Міжнародної торгової палати (ICC) згідно Арбітражного регламенту Міжнародної торгової палати) або господарського суду України.

Список використаної літератури:

1. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27-28. Ст. 312. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>
2. Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії: Постанова від 14.03.2018р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0312874-18#n28>
3. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст.155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/555-15#Text>
4. Про встановлення «зелених» тарифів на електричну енергію, вироблену генеруючими установками приватних домогосподарств: Постанова від 30 червня

2023 р. № 1216. URL: <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-vstanovlennya-zelenih-tarifiv-na-elektrichnu-energiyu-viroblenu-generuyuchimi-ustanovkami-privatnih-domogospodarstv-5>

5. Про затвердження Змін до Правил роздрібного ринку електричної енергії: Постанова від 26.06.2020 № 1219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1219874-20#Text>

Chernenko H. Rights and obligations of the parties to the agreement on feed-in-tariff electricity purchase and sale by a private household

The present article examines the rights and obligations of the parties to the agreement on feed-in-tariff electricity purchase and sale by a private household under the legislation of Ukraine. Participants of the electric energy market carry out their activities on the electric energy market on a contractual basis.

It is established that relations of purchase and sale of electric energy are regulated by a bilateral contract, the parties to which are the Guaranteed buyer, acting under a license on economic activities to perform the functions of the guaranteed buyer, and the manufacturer under the feed-in-tariff. The manufacturer is a business entity that produces electricity and sells electricity to the Guaranteed Buyer under the feed-in-tariff following the agreement they concluded.

The article stresses that conditions and method of payment for electric energy generated by a private household are determined by the Rules and set out in the agreement on feed-in-tariff electricity purchase and sale by a private household. Liability for violation of the conditions and payment procedure is regulated by the agreement on feed-in-tariff electricity purchase and sale by a private household under current legislation.

It was determined that all conflicts arising between a household consumer and a universal electricity service provider during the conclusion of a contract and the purchase and sale of renewable energy generated by a private household are resolved either out of court by filing a complaint with the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities, or in court order.

Key words: *civil law, civil legislation, civil legal relations, obligations, contractual obligations, civil contract, purchase and sale agreement, electricity, feed-in-tariff, private household.*

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.36>

О. В. Щербанюк

доктор юридичних наук, професор кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
<https://orcid.org/0000-0002-1307-2535>

В. А. Вдовічен

доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
<https://orcid.org/0000-0002-4496-6435>

ТЕОРІЯ НОРМ Р. АЛЕКСІ І РЕЛЯЦІЙНА ТЕХНІКА: ПОНЯТТЯ І ОПОСЕРЕДКУВАННЯ

У статті йдеться про перспективу залучення теорії норм Р. Алексі в реляційну техніку як таку. Визначено поняття теорії норм Р. Алексі і реляційної техніки, а також особливості їхнього опосередкування. Для того щоб дістатися до цієї мети надаються відповіді на запитання, що таке теорія норм Р. Алексі і реляційна техніка як така, а також як вони оптимально співвідносяться.

Що стосується теорії норм Р. Алексі, то констатовано, що поділ норм на правила і принципи в теорії норм може ґрунтуватися на різних критеріях, причому найбільш відомим є критерій генералізації, згідно з яким правила – це конкретніші, а принципи – загальніші норми. Р. Алексі вводить новий критерій для розрізнення правил і принципів, який бере до уваги той факт, що правила можуть бути або виконані, або не виконані, тоді як принципи можуть бути виконані різною мірою. Поділ норм на правила і принципи у Р. Алексі є основою його теорії юридичного дискурсу, яка, зокрема, включає в себе аналіз деонтологічних та аксіологічних норм, принципу пропорційності, введення поняття долучених норм, взяття до уваги норм для вирішення в сенсі Є. Ерліха та ін. Що стосується реляційної техніки як такої, то вводить розрізнення дуалістичної і моністичної реляційної техніки, причому в першому випадку йдеться про реляційну техніку, яка має процесуально- і матеріально-правовий характер, а в другому – про матеріально-правову реляційну техніку, яка інакше називається експертним стилем опрацювання правової справи. Дуалістична реляційна техніка поділяється на стару реляційну техніку, яка існує з кінця XV століття до приблизно середини XIX століття, і нову, яка існує з приблизно середини XIX століття, особливо з 1884 року, коли було опубліковане перше видання посібника з реляційної техніки Г. Даубеншпека, до наших днів. Зазначається, що нова реляційна техніка, в дещо іншому аспекті, складається як із дуалістичної, так і моністичної реляційної техніки. Наведені деякі особливості, які дозволяють поглибити розуміння наведеного розрізнення. Що стосується опосередкування теорії норм Р. Алексі і реляційної техніки як такої, то показано, що таке опосередкування можливе завдяки взяттю до уваги субсумції і зважування як двох форм застосування права, про які говорить Р. Алексі. Відзначено, що реляційна техніка як така – це методика, яка стосується переважно правил і субсумції. Тоді як нова реляційна техніка має залучати також принципи і зважування, і стати у підсумку дисципліною, яка ґрунтується на теорії норм, тобто теорії правил і принципів Р. Алексі, а також на корелятивній теорії цього автора, яка бере до уваги як субсумцію під правило, так і зважування принципів.

Ключові слова: правила і принципи, принцип пропорційності, субсумція і зважування, юридична методологія, теорія юридичної аргументації, Г. Даубеншпек, Є. Ерліх.

Поділ правових норм на правила і принципи в сенсі Р. Алексі закріпився в реляційній техніці тільки в частині правил.

Теорія принципів як велінь оптимізації в реляційній техніці має відносно мале значення, хоча потенціал цієї теорії є доволі високим. Теорія норм Р. Алексі і реляційна техніка як така – це явища німецької юри-

дичної методології і/або теорії юридичної аргументації, які однак можуть бути використані і в Україні, особливо, якщо йдеться про їхнє поєднання. Тому дослідження відповідної теми буде актуальним у площині доктрини і важливим у площині юридичної практики.

Питання про відношення теорії норм Р. Алексі і реляційної техніки у вітчизняній юридичній науці залишається відкритим. Побудова нашого дослідження опирається на праці таких дослідників, як: Р. Алексі, Г. Даубеншпек, В. Зірп, В. Шушке, С. І. Максимов, Т. І. Дудаш, Н. А. Гураленко, В. Трутень, Р. Майданик, К.-Ф. Штукенберг, Ф. Ранієрі, С. Рабінович, О. Уварова та ін.

Мета статті – визначити поняття теорії норм Р. Алексі і реляційної техніки, а також особливості їхнього опосередкування. Для того щоб дістатися до цієї мети надаються відповіді на запитання, що таке теорія норм Р. Алексі і реляційна техніка як така, а також як вони оптимально співвідносяться.

Творчість Р. Алексі, публікація результатів якої розпочинається в 70-ті роки ХХ століття (бібліографію творів взагалі і, зокрема, перекладів праць Р. Алексі українською мовою, які здійснені С. І. Максимовим та ін., див. [1]), можна розділити на дві частини – до 2000 року і після 2000 року. Потрібно обережно сказати, що в першому періоді Р. Алексі продукує оригінальні ідеї, серед яких його теорія норм займає особливо важливе місце, оскільки на ній ґрунтуються практично всі інші здобутки цього провідного представника теорії юридичної аргументації [2; 3], точніше теорії раціонального юридичного дискурсу [4, с. 141-144, 170-171]. В другому періоді Р. Алексі відповідає на критику, частково погоджуючись, частково її відкидаючи. В останньому випадку відбувається поглиблення попередніх наукових результатів. Якщо взяти до уваги тільки теорію норм Р. Алексі, то її основи були викладені в «Теорії основних прав», яка була опублікована вперше в 1985 році [5], а після цього декілька разів перевидавалася і перекладалася на інші мови з німецької мови, на якій був опублікований оригінал (див. вище бібліографію). Як до 2000 року, так

і пізніше Р. Алексі розвивав свою теорію норм. Так, до 2000 року були опубліковані такі релевантні роботи, як: «До поняття правового принципу» [6], «Основні права як суб'єктивні права і як об'єктивні норми» [7] та ін. Особливо активно теорія норм Р. Алексі розвивається після 2000 року. Особливе значення при цьому має стаття «Формула ваги» [8], яка істотно доповнює і поглиблює теорію норм в редакції «Теорії основних прав» 1985 року. Відмітимо також й інші статті, а саме: «Право і правильність» [9], в якій активно використовується поняття претензії права на правильність, «Про зважування і субсумцію: структурне порівняння» [10], в якій аналізуються дві, згадані в заголовку, форми застосування права, «Головні елементи теорії подвійної природи права» [11], «Подвійна природа права» [12], а також дві статті про ідеальне належне 2009 і 2017 року, в яких подається логіко-філософська основа теорії раціонального юридичного дискурсу Р. Алексі взагалі і теорії норм зокрема [13; 14].

В «Теорії основних прав» Р. Алексі існує рубрика, яка називається «Структура основно-правових норм», в якій йдеться про відповідні норми, тобто про конституційні норми, які закріплюють у позитивній формі права людини і громадянина. Самі в ній містяться основні положення теорії норм Р. Алексі, які пізніше переходять із статті в статтю (наприклад, [15, с. 78; 13, с. 21-22; 8, с. 771; 16, с. 500-501; 17, с. 250; та ін.]), чи запозичуються до іншої монографії (наприклад, [18, с. 119-121]). Відзначимо, що оригінальних монографій у Р. Алексі небагато, а статей – навпаки.

Побудову своєї теорії Р. Алексі розпочинає із викладу традиційних критеріїв для розрізнення правил і принципів. Він пише, що розрізнення правил і принципів не нове. Але, незважаючи на свій вік і своє часте використання, щодо нього панує неясність і суперечка. Пропонується заплутане розмаїття критеріїв розрізнення. Часто-густо протиставляються не правило і принцип, а норма і принцип або норма і основоположення. Сам Р. Алексі поєднує правила і принципи у понятті норми. Як правила, так і принципи для нього є нормами, оскільки обоє гово-

рять про те, що саме є повинним. І те, й інше можна сформулювати за допомогою деонтичних основних висловів веління, дозволу і заборони. Принципи, так само, як і правила, є підставами для конкретних суджень про належне, навіть якщо підстави мають дуже різний характер. Отже, розрізнення правил і принципів – це розрізнення між двома видами норм [5, с. 72].

Далі Р. Алексі констатує, що запропоновані для розрізнення правил і принципів критерії є численними. Мабуть, найчастіше турбувалися про критерій генеральності. Згідно з ним, принципи – це норми відносно високого ступеня генеральності, а правила – норми відносно низького ступеня. За критерієм генеральності можна було б подумати про те, щоб класифікувати одну норму як принцип, а іншу – як правило. Як подальші критерії розрізнення дискутуються «визначеність випадків застосування», спосіб виникнення, скажімо, відмінність між «створеними» і «вирослими» нормами, експліцитність ціннісного вмісту, посилення на ідею права або на вищий закон права і значення для правопорядку. Принципи і правила розрізняються до того ж згідно з тим, чи є вони підставами для правил або самими правилами, або згідно з тим, чи йдеться про норми аргументації або про норми поведінки [5, с. 73-74]. До цього слід додати, що поняття генеральності норм не слід плутати із поняттям універсальності норм, зважаючи на те, що в обох випадках йдеться про окремі аспекти загальності норми.

Після всього цього Р. Алексі пропонує власний критерій для розрізнення правил і принципів, який значною мірою опирається на опубліковані до того роботи Р. Дворкіна [19, с. 40], проте не запозичуючи у всьому ідеї останнього автора, оскільки він, на противагу, Р. Алексі вважає, що єдино правильне рішення можливе, а Р. Алексі це заперечує [21, с. 35]. Крім того, Р. Алексі оригінально розуміє принципи як веління оптимізації, що для Р. Дворкіна, схоже, нехарактерно. Отже, Р. Алексі вважає, що вирішальним моментом для розрізнення правил і принципів є те, що *принципи* – це норми, які велють, щоб щось було реалізовано якомога

вищою мірою відносно правових і фактичних можливостей. Принципи є, згідно з цим, *веліннями оптимізації*, які характеризуються тим, що вони можуть бути виконані в різному ступені і що велена міра їхнього виконання залежить не тільки від фактичних, але й від правових можливостей. Область правових можливостей визначається зворотними принципами і правилами. Всупереч цьому, *правила* є нормами, які завжди тільки або можуть бути виконані, або не виконані. Якщо правило чинне, то тоді велено робити саме те, що воно вимагає, не більше і не менше. Отже, правила містять *запровадження* (*Festsetzungen*, = фіксації) в просторі фактично і юридично можливого. Це означає, що розрізнення між правилами і принципами є якісним розрізнення, а не розрізненням заступенем. Кожна норма є або правилом, або принципом. [5, с. 75-77]

Власне кажучи, щойно сказане є базисом теорії норм Р. Алексі, який конкретизується в різних напрямках. Йдеться, наприклад, про те, що Р. Алексі розрізняє конфлікт правил і колізію принципів, і констатує, що відмінність між правилами і принципами найвиразніше проявляє себе у разі колізій принципів і конфліктів правил. Спільним для колізій принципів і конфліктів правил є те, що дві норми, будучи застосованими щоразу самі по собі, ведуть до несумісних один з одним результатів, а саме до двох суперечливих самих собі конкретних правових суджень про належне. Вони відрізняються за способом розв'язання конфлікту. Конфлікт між правилами може бути розв'язаний тільки за допомогою того, що або в правило вмонтовують застереження про виняток, яке усуває конфлікт, або принаймні одне із правил оголошують невалідним: якщо встановлено застосовність двох правил з правовими наслідками, які суперечать одні одним у конкретному випадку, і ця суперечність не може бути усунута за допомогою вмонтування застереження про виняток, то через це принаймні одне правило повинно бути оголошено невалідним [5, с. 77-78].

На противагу цьому зовсім по-іншому можуть бути розв'язані колізії принципів. Якщо два принципи колідують, що трапля-

ється, скажімо, тоді, коли згідно з одним принципом щось заборонено, а згідно з іншим те саме дозволено, то один з двох принципів мусить відійти на задній план. Це, однак, не означає, ні що принцип, який відступив, повинен бути оголошений невалідним, ні що в принцип, який відступив, повинно бути вбудовано застереження про виняток. Радше один принцип перевершує інший за певних обставин. За інших обставин питання переваги може бути розв'язане навпаки. Саме це мається на увазі, коли говорять, що принципи мають різну вагу в конкретних випадках і що принцип з щоразу більшою вагою має перевагу. Конфлікти правил розігруються в вимірі чинності, колізії принципів відбуваються, оскільки колідувати можуть тільки чинні принципи, по той бік виміру чинності в вимірі ваги [5, с. 78-79]

Прикладне значення теорія норм Р. Алексі має тоді, коли йдеться про поняття так званих долучених норм. При цьому слід зробити застереження, що теорія долучених норм, яка у Р. Алексі стосується конституційного права, може бути перенесена і на інші галузі права. Критерієм при цьому є те, чи застосовується у відповідній галузі права принцип пропорційності. Отже, Р. Алексі розрізняє норми основних прав, які безпосередньо статуйовані, й долучені норми. *Долученою нормою основного права є норма, для долучення якої можливе коректне основно-правове обґрунтування.* (NB) Якщо для щойно наведеної норми можливе коректне основно-правове обґрунтування, що тут припускається, то вона є нормою основних прав. Водночас вона є правилом, під яке можуть бути субсумовані обставини, які очікують вирішення, як і під установлену (*gesetzt*) норму. Отже, чинним є таке положення: як результат кожного правильного основно-правового зважування може бути сформульована долучена норма основного права з характером правила, під яку можна субсумувати випадок [5, с. 86-87].

Р. Алексі говорить, що із його теорії норм впливають важливі наслідки: першою значущою властивістю, яка проступає із уже сказаного, є різний *prima facie*-характер правил і принципів. Принципи велять, щоб дещо було реалізовано відносно

правових і фактичних можливостей якомога вищою мірою. Тому вони містять не *дефінітивні*, а тільки *prima facie*-веління. З того, що принцип доречний в якомусь випадку, не випливає, що те, чого вимагає принцип у цьому випадку, в результаті є чинним. Принципи являють собою підстави, які можуть бути розвіяні зворотними підставами. Як має бути закріплене співвідношення між підставою і контрпідставою, принципом не вирішується. Тому принципи позбавлені закріплювального вмісту в перспективі зворотних принципів і фактичних можливостей.

Зовсім інакше це буде у випадку з правилами. Тим що правила вимагають робити якраз те, що ними велено, вони містять закріплення в просторі правових і фактичних можливостей. Таке закріплення може зазнати невдачі через юридичну і фактичну неможливість, що може призвести до його невалідності; але якщо воно не зазнає невдачі у такий спосіб, то *дефінітивно* є чинним те, що говорить правило [5, с. 87-88]. Наголосимо, що термін «*дефінітивно*» слід розуміти як синонім для слова «остаточно», а *prima facie* – як синонім для слова «попередньо».

Наведені досі міркування показують, що правила і принципи є підставами різного роду. Принципи – це завжди *prima facie*-підстави, а правила, якщо не може бути статуйований виняток, – *дефінітивні* підстави. [5, с. 90]

Виклад можна продовжити і навести й інші особливості теорії норм Р. Алексі, а саме можна показати відношення між теорією норм Р. Алексі і принципом пропорційності: «Теорія принципів намагається розвинути на [своєму] базисі теорію пропорційності, яка по суті включає в себе теорію зважування» [12, с. 404], поділ норм на деонтологічні і аксіологічні норми [5, с. 132], причому Р. Алексі віддає перевагу аналізу перших норм, звернення уваги на норми для вирішення Є. Ерліха [20, с. 33] тощо.

Підсумувати викладене вище можна словами про те, що поділ норм на правила і принципи в теорії норм може ґрунтуватися на різних критеріях, причому найбільш відомим є критерій генералізації, згідно з яким правила – це конкретніші,

а принципи – загальніші норми. Р. Алексі вводить новий критерій для розрізнення правил і принципів, який бере до уваги той факт, що правила можуть бути або виконані, або не виконані, тоді як принципи можуть бути виконані різною мірою. Поділ норм на правила і принципи у Р. Алексі є основою його теорії юридичного дискурсу, яка, зокрема, включає в себе аналіз деонтологічних та аксіологічних норм, принципу пропорційності, введення поняття долучених норм, взяття до уваги норм для вирішення в сенсі Є. Ерліха та ін.

Реляційна техніка – це методика розгляду колегією суддів справи, особливістю якої є призначення судді-доповідача. Суддя-доповідач має скласти – раніше реально, а сьогодні в ідеалі – письмовий висновок (вотум), який має переконати інших членів колегії в тому, що потрібно ухвалити обґрунтоване юридично і фактично рішення, яке пропонується. Однак реляційна техніка не обмежується складанням експертного висновку (вотума) як дуалістичного, тобто процесуально- і матеріально-правового документа. Оскільки, наприклад, в XX і XX століттях вона може обходитися (паралельно) тільки складанням матеріально-правового експертного висновку в рамках так званого експертного стилю опрацювання правової справи.

Гарне уявлення про історію реляційної техніки до приблизно середини XIX століття можна почерпнути у історика реляційної техніки Ф. Ранієрі [21]. Стандартом посібником з реляційної техніки в наші дні є заснований в 1884 році Г. Даубеншпеком посібник, який називався спочатку «Реферат, вотум і присуд: посібник для практикуючих юристів на підготовчій службі» [22], а тепер існує вже в 36 виданні [23]. Про історію експертного стилю опрацювання правової справи надають відомості К.-Ф. Штукенберг [24], Р. А. Майданик, В. В. Трутень та ін., про історію нової дуалістичної реляційної техніки, тобто про техніку в традиції, розпочатій Г. Даубеншпеком, говорять Л. Гуссек [25], Хр. Фішер [26, с. 347-388], О. Г. Степенюк та ін.

Звернення до аналізу реляційної техніки як такої дозволяє стверджувати, що нова реляційна техніка є методикою, яка має

тісний стосунок до правил і субсумції. Про це свідчить, зокрема, той факт, що в двох останніх виданнях посібника Г. Даубеншпека принципи і зважування принципів мають тільки лапідарне значення (див. передусім [27, с. 73-98; 23, с. 47-66]).

Для наших цілей достатньо тільки констатувати, що в реляційній техніці потрібно ввести розрізнення дуалістичної і моністичної реляційної техніки. Причому в першому випадку повинно йтися про реляційну техніку, яка має процесуально- і матеріально-правовий характер, а в другому – про матеріально-правову реляційну техніку, яка інакше називається експертним стилем опрацювання правової справи. Дуалістична реляційна техніка поділяється на стару реляційну техніку, яка існує з кінця XV століття до приблизно середини XIX століття, і нову, яка існує з приблизно середини XIX століття, особливо з 1884 року, коли було опубліковане перше видання посібника з реляційної техніки Г. Даубеншпека, до наших днів. Нова реляційна техніка, якщо підійти до поділу інакше, складається як із дуалістичної, так і моністичної реляційної техніки.

Так виникає питання, як оптимально співвідносяться теорія норм Р. Алексі і реляційна техніка як така. Насамперед слід відмітити, що теорія норм і реляційна техніка мають різну природу: теорія норм – це власне теорія, предметом якої є норми, а саме, як показано вище, правила і принципи, а реляційна техніка – це методика, яка може або не може послуговуватися теорією норм Р. Алексі, проте завжди послуговується якоюсь теорією норм. Виникає запитання, що може стати посередником між цими поняттями? На наш погляд, таким посередником може стати розрізнення у Р. Алексі двох форм застосування права. Йдеться про таке.

Так, у вже згаданій вище статті Р. Алексі про структурне порівняння субсумції і зважування сказано, що формальна структура субсумції може бути представлена у вигляді дедуктивної схеми, яку можна назвати «формулою субсумції». Р. Алексі стверджує, що існує аналогічна схема формальної структури зважування, яку він називає «формулою ваги». Коротше кажучи, субсумція та зважування мають

схеми, які можливо порівняти. Вони дозволяють ідентифікувати формальну структуру передумов, на основі яких можна зробити висновок про правовий результат. Проте співвідношення в обох випадках між цими передумовами та правовим результатом є різним. Формула субсумції представлена схемою, яка працює за правилами логіки, в той час як формула ваги – схемою, яка працює за правилами арифметики. Незважаючи на цю різницю, обидві формули схожі тим, що рішення, в обох випадках, залишаються основою аргументації.

У застосуванні права існують дві основні операції: субсумція та зважування. Попри те, що субсумція була значною мірою прояснена впродовж останніх десятиліть, зважування все ще (не тільки в 2003 році, але й сьогодні) викликає більше питань, ніж відповідей. Найважливішим із цих питань є те, чи є зважування раціональною процедурою [10, с. 433]. Р. Алексі в своїй теорії юридичного дискурсу, яка є якраз теорією *раціонального* юридичного дискурсу, доводить, що як субсумція, так і зважування є раціональними процедурами, з чим не можна не погодитися.

Отже, реляційна техніка як така – це методика, яка стосується переважно правил і субсумції (про це свідчить аналіз розуміння правознаходження як у посібнику з дуалістичної реляційної техніки від Г. Даубеншпека до В. Шушке [27, с. 73-98; 23, с. 47-66], так і посібнику з експертного стилю, тобто в моністичній реляційній техніці [28, с. 14 та ін.]), тоді як нова реляційна техніка має залучати також принципи і зважування, і стати у підсумку дисципліною, яка ґрунтується на теорії норм, тобто теорії правил і принципів Р. Алексі, а також на корелятивній теорії цього автора, яка бере до уваги як субсумцію під правило, так і зважування принципів. Що ж стосується опосередкування теорії норм Р. Алексі і реляційної техніки як такої, то слід сказати, що таке опосередкування можливе завдяки взяттю до уваги в реляційній техніці субсумції і зважування як двох форм застосування права, про які говорить Р. Алексі.

Висновки. Аналізуючи вищесказане можна констатувати, що:

По-перше, теорія норм Р. Алексі – це оригінальна раціональна теорія згаданого автора, яка бере до уваги той факт, що поряд з нормами, які можуть бути або виконані, або не виконані, тобто правилами, існують норми, які можуть бути виконані різною мірою, тобто принципи. Принципи як веління оптимізації застосовуються у формі зважування, а зважування відбувається за допомогою так званої формули ваги (в рамках зовнішнього виправдання правового рішення);

По-друге, реляційна техніка значною мірою недооцінює застосування принципів як веління оптимізації, а тому інкорпорація теорії принципів Р. Алексі в реляційну техніку є нагальним питанням.

По-третє, інкорпорація теорії принципів Р. Алексі в реляційну техніку має опиратися на зважування релевантних принципів, яке у підсумку має вести до формування доученої правової норми, яка може бути застосована у формі субсумції.

Список використаної літератури:

1. Alexy R., Schriftenverzeichnis. Stand: November 2021 // file:///C:/Users/User/Downloads/Schriftenverzeichnis-%20aktuell.pdf (дата звернення 01.06.2023).
2. Alexy R. Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung. Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1991. 435 S.
3. Alexy R. Theorie der juristischen Argumentation die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung. Frankfurt am Main ; Göttingen, 1978. 396 S.
4. Pavčnik M. Juristisches Verstehen und Entscheiden : vom Lebenssachverhalt zur Rechtsentscheidung ; ein Beitrag zur Argumentation im Recht. Wien : Springer, 1993. X, 182 S.
5. Alexy R. Theorie der Grundrechte. 1. Aufl. Baden-Baden : Nomos-Verlagsgesellschaft, 1985. 548 S.
6. Alexy R. Zum Begriff des Rechtsprinzips // Alexy R. Recht, Vernunft, Diskurs : Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main, 1995. S. 177-212.
7. Alexy R. Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen // Alexy R. Recht, Vernunft, Diskurs : Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main, 1995. S. S. 262-287.

8. Alexy R. Die Gewichtsformel // Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein : 22. Januar 1938 bis 6. Dezember 2000 / Jickeli, Joachim. Berlin, 2003. S. 771-792.
9. Alexy R. Recht und Richtigkeit // The reasonable as rational? On legal argumentation and justification ; Festschrift for Aulis Aarnio / ed. by Werner Krawietz. Berlin, 2000. S. 3-19.
10. Alexy R. On balancing and subsumption: A structural comparison // Ratio Juris. 2003. Vol. 16. Iss. 4. Pp. 433-449.
11. Alexy R. Hauptelemente einer Theorie der Doppelnatur des Rechts // Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. 2009. Bd. 95. S. 151-166.
12. Alexy R. Die Doppelnatur des Rechts // Der Staat. 2011. Bd. 50. 3. S. 389-404.
13. Alexy R. Ideales Sollen // Grundrechte, Prinzipien und Argumentation : Studien zur Rechtstheorie Robert Alexys / Laura Clérico, Jan-Reinard Sieckmann. Baden-Baden, 2009. S. 21-38.
14. Alexy R. Ideales Sollen und Optimierung // Rechtsstaatliches Strafrecht : Festschrift für Ulfrid Neumann zum 70. Geburtstag / Saliger, Frank. Heidelberg, 2017. S. 17-30.
15. Alexy R. Die absolute und die relative Dimension der Grundrechte // Vlastimil Göttinger (Hg.), European Constitutionalism in the Context of Judicial Dialogue. Prag, 2016. S. 74-86.
16. Alexy R. Menschenwürde und Verhältnismäßigkeit // AöR. 2015. Bd. 140. S. 497-513.
17. Alexy R. Abwägung, Verfassungsgerichtsbarkeit und Repräsentation // Politik und Recht / hrsg. von Michael Becker und Ruth Zimmerling. Wiesbaden, 2006. S. 250-258.
18. Alexy R. Begriff und Geltung des Rechts. Erweiterte Neuauflage. Freiburg im Breisgau : Verlag Karl Alber, 2020. 250 S.
19. Alexy R. Idee und Struktur eines vernünftigen Rechtssystems // Rechts- und Sozialphilosophie in Deutschland heute. Stuttgart, 1991. S. 30-44.
20. Alexy R. Die logische Analyse juristischer Entscheidungen // Alexy R. Recht, Vernunft, Diskurs : Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main, 1995. S. 13-51.
21. Ranieri F. Relationstechnik // Ueding G. Historisches Wörterbuch der Rhetorik, Bd. 7: Pos-Rhet. Tübingen, 2005. S. 1157-1161.
22. Daubenspeck H. Referat, Votum und Urtheil : eine Anleitung für praktische Juristen im Vorbereitungsdienst. Berlin : Vahlen, 1884. VIII, 146 S.
23. Schuschke W. Zivilrechtliche Arbeitstechnik im Assessorexamen. Votum, Urteil, Aktenvortrag, Anwaltsgutachten. 36., neu bearbeitete Auflage. München : Verlag Franz Vahlen, 2023. XXVI, 484 S.
24. Stuckenberg C.-F. Der juristische Gutachtenstil als cartesische Methode // Georg Freund et. al. (Hrsg.): Grundlagen und Dogmatik des gesamten Strafrechtssystems. FS für W. Frisch. Berlin, 2013. S. 165-186.
25. Gusseck L. Zu Relation und Rationalität richterlichen Entscheidens // Festschrift für Ulrich Spellenberg. München, 2010. S. 83-98.
26. Fischer C. Topoi verdeckter Rechtsfortbildungen im Zivilrecht. Tübingen : Mohr Siebeck, 2007. XXVI, 611 S.
27. Schuschke W. Zivilrechtliche Arbeitstechnik im Assessorexamen. Bericht, Votum, Urteil, Aktenvortrag. 35., neu bearb. Aufl. auf Grundlage des 1884 von Hermann Daubenspeck begr. und in der Folge von Paul Sattelmacher, Paul Lüttig, Gerhard Beyer und Wilhelm Sirp bearb. Werkes. München : Vahlen, 2013. XXII, 492 S.
28. Katko P. Bürgerliches Recht : schnell erfaßt / Peter Katko. 6., überarb. und aktualisierte Aufl. Berlin [u.a.] : Springer, 2006. 323 S.

Shcherbanyuk O., Vdovishen V. R. Alexy's Theory of Norms and Relational Technique: Concept and Mediating Functions

The article under studies deals with the prospects of involving the theory of norms by R. Alexy in relational technique. The purpose of the article is to give a definition of R. Alexy's theory of norms and relational technique, as well as to determine the peculiarities of their mediating functions. In order to achieve the goal, it is essential to ascertain the essence of the above two concepts, as well as to trace up their interrelations.

With regard to R. Alexy's theory of norms, the article claims that their division into rules and principles may rely on various criteria. According to the latter, rules are regarded as more specific, whereas principles – as more general norms. R. Alexy has introduced a new criterion of distinguishing between rules and principles, which takes into account the fact that rules can be either complied with or not complied with, while principles can be complied

with to a different extent. R. Alexy's division of norms into rules and principles is the basis of his theory of legal discourse, which, in particular, includes the analysis of deontological and axiological norms, the principle of proportionality, the introduction of the concept of attached norms, and the consideration of norms for decision in the sense of E. Ehrlich and others. With regard to the relational technique, the article introduces the distinction between its dualistic and monistic types, the former being relational technique of a procedural- and substantive-legal nature, and the latter being only of a purely substantive-legal nature, otherwise known as the expertise style of processing a legal case. Dualistic relational technique is classified into the old relational technique (existed from the end of the XV century to approximately the middle of the XIX century) and the new one (existed from approximately the middle of the XIX century, to be more precise, from 1884, when the first edition of H. Daubenspeck's guide on relational technique was published, up to the present day). It is important that the new relational technique may be both dualistic and monistic. Hence, the article presents some of its peculiarities that make it possible to better understand the above distinction. As for the mediating functions of R. Alexy's theory of norms and relational technique, the article emphasizes that it is possible due to the consideration of subsumption and weighing as two forms of application of law mentioned by R. Alexy. Particular attention is drawn to the fact that relational technique is a methodology that mainly deals with rules and subsumption. On the other hand, the new relational technique should also involve principles and weighing, and ultimately become a discipline based on the theory of norms, i.e. R. Alexy's theory of rules and principles.

Key words: rules and principles, principle of proportionality, subsumption and weighing, juridical methodology, theory of juridical argumentation, H. Dubenspeck, E. Ehrlich.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.37>

О. І. Гуміров

аспірант кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАНЬ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена дослідженню практики Європейського суду з прав людини стосовно захисту права на свободу асоціацій.

Проаналізовано окремі найбільш знакові справи, розглянуті Європейським судом з прав людини в контексті ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Констатовано, що ст. 11 Конвенції є лідером звернень за кількістю справ в області трудового права, оскільки її положення трактуються особливо широко та покривають велику кількість самих різних аспектів.

Дослідження дозволило зробити висновок, що Європейська конвенція є важливим інструментом захисту права на свободу об'єднань. Відмічається, що Європейський суд розробив систему принципів свободи профспілок: право створювати профспілки та вступати в профспілку за власним вибором; право бути почутим та право на свободу захищати професійні інтереси членів профспілки шляхом профспілкової діяльності, здійснення та розвиток якої держави-учасниці повинні одночасно і дозволяти і робити можливими оцінки. Було здійснено аналіз застосування практики ЄСПЛ та виокремленні основні аспекти сфери дії свободи об'єднання закріпленого ст. 11 Конвенції, а саме: утворення об'єднання; внутрішня організація об'єднання; вступ до об'єднання; права об'єднання; негативний аспект – право не вступати до об'єднання та право виходу з об'єднання.

Проведене дослідження дає змогу обґрунтувати висновок, що незважаючи на «скудну» редакцію права на свободу асоціацій в Конвенції, ЄСПЛ виступає важливим інститутом захисту профспілкових прав. Відмічається, що практика ЄСПЛ в рамках ст. 11 Конвенції розвивається хвилеподібно. Разом з застосуванням широкого підходу до тлумачення тексту статті, що дозволяє вести мову про конструюванні нових правил, правових конструкцій, виходячи за межі буквального значення тексту положень Конвенції, спостерігається і певні «кроки назад».

Ключові слова: право на свободу об'єднань, право на свободу асоціацій, міжнародні стандарти, практика Європейського суду з прав людини, судовий захист.

Постановка проблеми. Право на свободу об'єднань, як вважають дослідники, відноситься до найбільш визнаних прав людини – на сьогоднішній день право на об'єднання в професійні союзи регламентується значною кількістю міжнародно-правових актів (Конвенціями, Деклараціями, Хартіями та ін.) ратифікованими як Україною, так і більшістю зарубіжних країн, що значно вплинуло на закріплення базових міжнародних стандартів в цій сфері в національних конституціях. В процесі створення єдиного міжнародного правового простору право на об'єднання стає об'єктом міжнародного регулювання і катего-

рією не лише внутрішньо національного, але й міжнародного права.

Не дивлячись на те, що Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) закріпила громадянські та політичні права, її розробники не залишили повністю індиферентні по відношенню до захисту прав працівників, зокрема, включивши в текст ст. 11 положення про створення та вступ до профспілок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Роль та значення рішень Європейського суду з прав людини та їх застосування в судовій практиці стали предметом дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних науковців. Деякі

аспекти захисту трудових прав Європейським судом знайшли відображення в роботах А. Блага, Е. Бредні, І. Дахова, Дж. Летсаса, О. Мартиненка, Д. Поповица С. Шевчука та ін. Проте аналіз судової практики Європейського суду з прав людини в контексті захисту права на свободу асоціацій залишився поза увагою науковців, що і обумовило актуальність дослідження.

Мета статті – проаналізувати судову практику Європейського суду з прав людини щодо захисту права на свободу асоціацій, опрацювати окремі рішення Європейського суду з прав людини в контексті ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також осмислити їх значення для інтеграції України в європейській простір.

Виклад основного матеріалу. Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), надаючи тлумачення ст. 11 Конвенції, що гарантує кожному право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднань з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів [1], опирається на особливу цінність цього права для розвитку демократії, утвердження правової та соціальної держави, підкреслюючи, що свобода об'єднань представляє одну із основних опор правової та соціальної держави і одну з ключових умов її розвитку, а також є важливою умовою реалізації можливостей кожної людини.

Незважаючи на той факт, що країни-учасниці Конвенції підтверджують свою прихильність цінностям, які закладені в Конвенцію, вони зазвичай досить критично відносяться до спроб ЄСПЛ давати досить широке тлумачення тим правам, які закладені в Конвенції. При цьому серед науковців-міжнародників немає єдності стосовно питання, чи не занадто широко ЄСПЛ тлумачить положення Конвенції і тим самим створює права, яких насправді в тексті немає? В той час як одні науковці звинувачують суддів в зайвому творчому, еволютивному тлумаченні, інші, навпаки, незадоволені тим, що суд недостатньо активно захищає заявників, котрі очікують, що ЄСПЛ буде приймати рішення на їх користь з урахуванням історичних

та економічних реалій, що не є сталими, що дозволить надати людині більше захисту, ніж можна було очікувати півстоліття назад [16, 17, 19].

В зв'язку з цим, цілком слушною є теза Дж. Летсаса, котрий відмічає, що заклики до обмеження занадто креативного тлумачення положень Конвенції базується на аргументах про легітимність та ефективність міжнародного Суду, чиї повноваження повинні цілком залежати від волі країн-учасниць Конвенції. Прихильники протилежного підходу, що підстьобуються заявниками, навпаки, закликають Суд тлумачити права в самому широкому сенсі – незалежно від волі країн-учасниць. Опрацьовані Судом «автономні концепції» найбільш яскраво демонструють, на думку Дж. Летсаса, що ряд прав ЄСПЛ розуміє «внеконвенційному змісті», при цьому «не вимагається, щоб ці права були тими ж самими, якими їх приймають країни-учасниці (чи більшість з них); скоріше, їх основою є певний субстантивний моральний принцип, який їх виправдовує та вимагає послідовного їх застосування» [15, с. 10].

Незважаючи на розбіжності в оцінках вчених-міжнародників з конкретних справ, практика ЄСПЛ про свободу об'єднань в своїй основній частині може вважатися усталеною, а тому не викликає особливих нарікань, хоча і продовжує викликати проблеми в правозастосуванні на національному рівні. Ст. 11 Конвенції є лідером звернень за кількістю справ в області трудового права, оскільки її положення трактується особливо широко та покривають велику кількість самих різних аспектів. ЄСПЛ неодноразово в своїх рішеннях звертав увагу, що положення ч. 1 ст. 11 Конвенції розглядає свободу профспілок як окрему форму свободи об'єднань, а ч. 2 цієї ж статті не виключає жодного виду професій зі сфери дії даної норми [4, 5]. Дана стаття не велика за об'ємом та гарантує лише «свободу об'єднань з іншими, включаючи право створювати професійні спілки та вступати в такі для захисту своїх інтересів».

В дослідженні С. Шевчука пропонується узагальнене визначення сфери дії свободи об'єднання закріпленого ст. 11 Конвенції:

– утворення об'єднання. Цей компонент був визнаний не тільки в практиці Європейського суду, але й є найдавнішим із визнаних аспектів свободи об'єднання;

– внутрішня організація об'єднання. Захист ст. 11 Конвенції поширюється на весь період існування об'єднання і включає право на самостійне визначення внутрішньої організації, правил, процедур та незалежне управління справами;

– вступ до об'єднання. Право на свободу об'єднання визначає право встановлювати обмеження на вступ до об'єднання, як, наприклад, кваліфікаційні вимоги, вікові обмеження тощо. Однак, як впливає з конституційної юриспруденції багатьох країн, конституційні гарантії можуть певним чином обмежувати такий розсуд об'єднання;

– права об'єднання. Об'єднання для ефективного функціонування користуються правами та свободами, які захищаються Конвенцією.

Свобода об'єднання також включає негативний аспект – право не вступати до об'єднання та право виходу з об'єднання [3, с. 604-606].

Давно вже стали класикою справи ЄСПЛ, в рамках яких було визнано гарантування даною статтею права на колективні переговори [11], право на страйк [6], право на страйк солідарності [12], право створювати та вступати до профспілок на свій вибір [10], право профспілки бути почутою роботодавцем [9] як основні елементи свободи об'єднань.

Свобода об'єднань гарантована від втручання з боку держави. Втім, варто наголосити, що ч. 2 ст. 11 Конвенції передбачає можливість встановлення обмежень з реалізації даного права, якщо це передбачено законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для запобігання зловживанням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [1]. ЄСПЛ виходить з того, що плюралізм і демократія за своєю суттю ґрунтуються на компромісі, який передбачає різні вчинки, як з боку окремих осіб, так і з боку групи осіб. Відповідно до практики ЄСПЛ профспілкові союзи мають біти готовими до обмеження

своєї свободи з метою забезпечення більшої стабільності в країні в цілому [8].

Почнемо з надзвичайно актуальних для України справ, пов'язаних з різними аспектами права на свободу об'єднань. Варто вказати на одне з найперших рішень ЄСПЛ за ст. 11, це постанова по справі National Union of Belgian Police проти Бельгії 1975 р. В цій справі профспілка скаржилась, що уряд не визнав її однією з найбільш представницьких організацій, з якою міністерство внутрішніх справ зобов'язано консультуватися відповідно до чинного законодавства. Розглянувши справу, ЄСПЛ не знайшов порушень ст. 11, тим не менш сформулював основні принципи свободи профспілок:

– право створювати профспілки та вступати в профспілку за власним вибором;

– право бути почутим та право на свободу захищати професійні інтереси членів профспілки шляхом профспілкової діяльності, здійснення та розвиток якої держави-учасниці повинні одночасно і дозволити і робити можливими.

При цьому ЄСПЛ звернув увагу на те, що загальна політика Бельгії, пов'язана з обмеженням числа організацій, з якими необхідно консультуватися, не є сама по собі несумісною зі свободою асоціацій. Держава може вирішувати це питання на власний розсуд.

Таким чином ЄСПЛ закріпив ключове правило, відповідно до якого право брати участь у консультаціях не є обов'язковим для ефективного здійснення права профспілки, а ст. 11 захищає право профспілки висловлювати якимось чином свою думку, але не гарантує права брати участь у консультаціях.

Право на укладення колективних переговорів інтерпретоване в низці рішень ЄСПЛ. Досліджуючи права на укладення колективних договорів, А. Блага відмічає, що ЄСПЛ виходить з тієї позиції, що «ст. 11 не передбачає якогось особливого відношення до профспілок, наприклад, їх права на укладення колективних договорів. Але виходячи із прецедентів Суду, можна встановити такі елементи права на об'єднання: право створювати профспілки та бути їх членами, заборона практики найму на роботу тільки членів відповідної проф-

спілки та право профспілки переконати роботодавця вислухати, що вона бажає сказати від імені своїх членів. Даний перелік не є вичерпним та зазнає еволюційних змін залежно від розвитку трудових відносин як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівні. Тому Суд вважає, що право на колективні переговори з роботодавцем стало одним із суттєвих елементів «права на створення профспілок та членство в них для захисту своїх інтересів» у світлі ст. 11 Конвенції» [2].

Варто звернути особливу увагу на рішення Великої палати ЄСПЛ від 12 листопада 2008 р. у справі *Demir and Baykara* проти Туреччини за заявою № 34503/97, в якій відстоювалось право на укладення колективних переговорів [11]. Зміст справи полягав в тому, що профспілка уклала колективний договір з муніципальною радою. Через деякий час, вважаючи, що рада не виконує деякі взяті на себе в рамках колективного договору зобов'язання, профспілка та один з її член звернулися до національного суду. Вимоги профспілки були задоволені судом першої інстанції, котрий встановив, що хоча в національному законодавстві Туреччини відсутні норми, що визнають право профспілок укладати колективні договори, ця прогалина усувається міжнародними договорами, такими як конвенції МОП, що вже ратифіковані Туреччиною. Однак в грудні 1995 р. Касаційний суд Туреччини виніс рішення, що за відсутності спеціального законодавства свобода об'єднань в профспілки та укладення колективних договорів не може здійснюватись. Окрім цього, на членів профспілки було покладено зобов'язання компенсувати додатковий дохід, який вони отримали на підставі колективного договору, що втратив чинність.

Оцінюючи дії відповідача ЄСПЛ провів аналіз широкого кола міжнародних нормативно-правових актів, включаючи і договірні джерела: Конвенції МОП № 87, № 98 та № 151, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Європейську соціальну хартію, а також позиції міжнародних контрольних органів: Комітету експертів з застосування конвенцій

та рекомендацій МОП, Комітету МОП зі свободи об'єднань, Європейського комітету з соціальних прав, Комітету міністрів Ради Європи. Враховуючи зміни в міжнародному праві, в національному праві, а також практику Договірних Сторін з цих питань, ЄСПЛ вирішив, що право вести колективні переговори з роботодавцем в принципі стало одним з існуючих елементів «права створювати професійні союзи та вступати до таких для захисту своїх інтересів», передбаченого ст. 11 Конвенції. Тим самим ЄСПЛ суттєво розширив трактовку змісту ст. 11, в тому числі по відношенню до своїх попередніх рішень, обґрунтувавши це еволюцією рішень прецедентної практики в контексті тлумачення Концепції як «живого організму». Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що по справі було допущено порушення вимог ст. 11 Конвенції.

В цій справі ЄСПЛ в повній мірі застосував інтертекстуальність, опираючись на всі діючі міжнародні стандарти в сфері прав людини, включаючи як договірні акти ООН, МОП, Ради Європи та Європейського Союзу, так і практику компетентних міжнародних наглядових органів. Основою для такого тлумачення слугувала ст. 31 Віденської конвенції про міжнародних договорів.

Справа *Demir and Baykara* проти Туреччини, на думку деяких авторів, стала відповіддю ЄСПЛ на підтримку колективних трудових прав, в той же час вона показала слабкість національної системи захисту права на об'єднання в Туреччині [14, с. 41].

Дуже важливим у форматі аналізу поточної практики ЄСПЛ вбачається й рішення *Tek Gida Is Sendikası* проти Туреччини 2017 р., котре стосується одразу двох аспектів права на свободу об'єднань: відмова судових органів Туреччини визнавати представництво профспілкової організації для введення колективних перемовин в компанії та звільнення працівників, котрі попри вимогу роботодавця відмовились анулювати своє членство в профспілковій організації. Справа спочатку стосувалась порядку підрахунку кількості працівників в організації, що об'єднувала три заводи та один головний офіс. Компанія вихо-

дила з того, що працівники офісу мають бути враховані при підрахунку загальної кількості працівників. Дана позиція знайшла підтримку в судах Туреччини, які винесли рішення на користь компанії. Як наслідок, підвищились вимоги до кількості членів профспілки, яким профспілка, що подала позов вже не відповідала. Під час розгляду справи роботодавець під страхом звільнення вимагав у працівників вийти з профспілки. Певна частина працівників відмовились вийти з профспілки і були звільнені з економічних підстав або з аргументацією «невідповідність займаний посаді». Національний суд Туреччини визнав, що звільнення було незаконним та постановив, що роботодавець має поновити працівників або виплатити компенсацію за необґрунтоване звільнення за 12 місяців. Профспілка наполягала, що таке рішення суперечить міжнародним стандартам, оскільки залишає за роботодавцем можливість обирати між поновленням на роботі та сплатою компенсації за незаконне звільнення, створюючи тим самим можливість відмовити в поновленні на роботі працівникам, які бажають залишитись членами профспілки.

Варто зауважити, що практика ЄСПЛ виходить з того, що держави наділені широкими повноваженнями при визначенні умов для призначення представництва профспілки з метою наділення її правом введення колективних переговорів. В рамках даної справи ЄСПЛ дослідив якою мірою національні суди застосовували положення національного законодавства і дійшов висновку, що рішення судів неможна вважати необґрунтованим. Оцінюючи рішення турецьких судів, ЄСПЛ дійшов висновку, що така позиція національних судових інституцій не вплинула на право профспілок спробувати переконати роботодавця іншими способами, що відрізняються від колективних переговорів [8]. Таким чином був зроблений висновок, що рішення турецьких судів про відмову профспілки в визнанні її представництва в введенні колективних переговорів не порушили ст. 11 Конвенції.

Водночас у вказаному рішенні ЄСПЛ постановив, що відмова поновити на роботі неправомірно звільнених членів

профспілки призводить до втрати позивачем його членів та негативно впливає на інших співробітників, які не могли не оцінити відмову в поновленні на роботі як пряму загрозу втрати робочого місця в випадку об'єднання. Таким чином, держава не виконала позитивного зобов'язання забезпечити профспілці можливість скористатися своїм правом пошуку інших способів переконати роботодавця дослухатись до її думки, тим самим порушивши ст. 11 Конвенції.

Варто зауважити, що позиція ЄСПЛ з приводу другого питання про можливість відмови в поновленні незаконно звільнених працівників та виплата компенсації тотожна загальному підходу Європейського комітету з соціальних прав. Дана інституція, тлумачачи норми Європейської соціальної хартії про захист від звільнення, прийшла до висновку, що національне законодавство повинно забезпечити поновлення на роботі як засіб захисту права при незаконному звільненні [13].

Право на страйк – «серце свободи об'єднань в профспілки», адже поза ним працівники не можуть вести колективні переговори. В розкритті даного права цікавим вважається рішення ЄСПЛ Ognevenko проти Росії, на яке спеціалісти чекали понад десять років. ЄСПЛ визнав звільнення машиніста електропотяга за участі в забастовці непропорційним обмеженням його права на свободу об'єднань. Підставою для прийняття даного рішення стало визнання того, що запровадження абсолютної заборони на участь в страйках широкого кола співробітників залізниці є порушенням Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. На законодавчому рівні в РФ відсутній вичерпний перелік професій, на які розповсюджується заборона участі в страйках. На практиці ця прогалина усувається шляхом широкого тлумачення положень законодавства та розповсюдження заборони страйкувати на всіх працівників залізничного транспорту [18].

В 2007 році ЄСПЛ розглянув справу Dilek and others проти Туреччини, в якій аналізувалося питання законодавчого обмеження права на страйк державних службовців. Обставини справи полягали

в тому, що державні службовці залишили свої робочі місця на декілька годин з метою протесту проти оподаткування водіїв автомобілів контролюючими органами. Аналізуючи обставини справи, суд приходиться до висновку, що ці органи розглядають право на страйк як невід'ємне від права на свободу об'єднань. При цьому ЄСПЛ звернув увагу на те, що ч. 2 ст. 6 Європейської Соціальної Хартії передбачає функціональний зв'язок між правом на колективні переговори та правом на страйк. В даному рішенні право на страйк було визнане важливим аспектом права на об'єднання. Можна констатувати, що відповідно до практики ЄСПЛ, право на страйк є істотним в рамках права на об'єднання, але не абсолютним. Інші міжнародно-правові акти та акти тлумачення міжнародного права підкреслюють необхідність відповідності страйку певними розумним правилам. Було б трохи дивним, що наявність законодавчої заборони на проведення страйків певної категорії працівників означає а рїорї законність такого положення, якщо заборона само по собі суперечить нормам міжнародного права.

Незважаючи на те, що ЄСПЛ навіть не досліджує чи мали профспілки альтернативний спосіб захистити свої права, це перше обов'язкове рішення, в якому опосередковано визнається, що загальна заборона страйків державних службовців несумісний зі стандартами в області прав людини. При цьому ЄСПЛ в цьому рішенні надав перевагу принципу пропорційності на відміну від спірної законності заборони. Загальна заборона, яка торкнулася всіх державних органів, є непропорційною [6].

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз практики ЄСПЛ в контексті захисту права на свободу об'єднань демонструє, що незважаючи на «скудну» редакцію права на свободу асоціацій в Конвенції, ЄСПЛ виступає важливим інститутом захисту профспілкових прав. В цілому, можна дійти висновку, що практика ЄСПЛ в рамках ст. 11 Конвенції розвивається хвилеподібно. Разом з застосуванням широкого підходу до тлумачення тексту статті, що дозволяє вести мову про конструюванні нових правил, правових конструкцій, виходячи за межі буквального

значення тексту положень Конвенції, спостерігається і певні «кроки назад», як у справі *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* проти Сполученого Королівства. Можна погодитись з тезою Д. Поповица стосовно того, що за всю довгу історію Європейському Суду «вдалося досягти значного ступеня креативності у своїй правозастосовчій практиці», при цьому «методи, які він застосовує в своїй юриспруденції, мали дві мети: розвиток положень конвенції та наповнення цих положень подихом життя. Досягнувши їх, Суд використовував як судовий активізм, так і самообмеження. В кожному конкретному випадку вибір Суду залежав від різних обставин, до приводили його до рішень. Однак ці два основних підходи в певній мірі паралельні» [19, с. 396]. Аналіз практики ЄСПЛ в контексті права на свободу об'єднань дозволяє враховувати сучасні тенденції розвитку міжнародних стандартів, а також внести значну оптимізацію в регулювання та захист права на свободу об'єднань.

Список використаної літератури:

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97ВР (із змінами, внесеними згідно із законами № 551 XIV від 24 березня 1999 року, № 1420 IV від 3 лютого 2004 року, № 3436 IV від 9 лютого 2006 року). *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. С. 32. Ст. 523.
2. Проблеми дотримання прав професійних спілок у контексті права на свободу асоціацій / А. Б. Блага, І. М. Дубровський, О. А. Мартиненко, Б. С. Мойса; за заг. ред. А. П. Буценка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ: КВІЦ, 2015. 116 с.
3. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 2-ге. Київ: Реферат, 2007. 848 с.
4. *Case of Ernest Dennis Cheall v. the United Kingdom* (10550/83) 13 May 1985. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2210550/83%22%5D%7D>.
5. *Case of Danilenkov and Others v. Russia* (67336/01) 30 July 2009 URL: <https://>

- hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-93854%22%5D%7D}.
6. Case of Dilek and others v. Turkey (74611/01 26876/02 27628/02) 17 July 2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89558>
7. Case of Tek Gida Is Sendikasi v. Turkey (35009/05) 04 April 2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-2712212-2963054>
8. Case of Gorzelik and Others v. Poland (44158/98) 17 February 2004. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_095](http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22GORZELIK AND OTHERS V. POLAND%22%5D%7D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22chamber%22:%5B%22CHAMBER%22%5D%7D,%22itemid%22:%5B%22001-61637%22%5D%7D}.</p><p>9. Case of Wilson, and the National Union of Journalists, Paimier, Wyet and the National Union of Rail, Maritime and Transport Workers and Doolan and Others v. the United Kingdom (30668/96, 30671/96, 30678/96) 02 July 2002. URL: <a href=)
10. Case of Thomas McFeeley et al. v. the United Kingdom. (8317/78) 15 May 1980. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-89558](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%228317/78%22%5D%7D}.</p><p>11. Case of Demir and Baykara v. Turkey (34503/97) 12 November 2008 URL: <a href=)
12. Case of National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom. (31045/10) 15 April 2014. URL: [http://hu-doc.esc.coe.int/app/conversion/pdf?library=ESC&id=CR_2016_FIN_ENG&filename=CR_2016_FIN_ENG.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-122763%22%5D%7D}.</p><p>13. European Committee of Social Rights Conclusions 2016 FINLAND, p. 40. Available at: <a href=)
14. Ewing K. D., Hendy J. The Dramatic Implications of Demir and Baykara. *Industrial Law Journal*. 2010. Vol. 39. № 1. P. 2–51.
15. Letsas G. A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights. New York: Oxford University Press Inc, 2007. 137 p.
16. Mahoney P. Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: two sides of the same coin. *Human Rights Law Journal*. 1990. Vol. 11. № 1–2. P. 57–88.
17. Marochini M. The interpretation of the European Convention Human Rights. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 2014. God. 51. № 1. 63–84.
18. Pati R. «States» Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: The European Court of Human Rights Breaks New Ground in Rantsev v. Cyprus & Russia. *Boston University International Law Journal*. 2011. № 1. P. 82–142.
19. Popovic D. Prevailing of judicial activism over self-restraint in the jurisprudence of the European Court of human rights. *Creighton Law Review*. 2009. Vol. 42. P. 361–396.

Gumirov O. The right to freedom of association in the practice of the European Court of Human Rights

The article is devoted to the study of the practice of the European Court of Human Rights regarding the protection of the right to freedom of association.

Some of the most significant cases considered by the European Court of Human Rights in the context of Art. 11 of the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It was established that Art. 11 The Convention is the leader in the number of appeals in the field of labor law, as its provisions are interpreted particularly broadly and cover a large number of different aspects.

The research made it possible to conclude that the European Convention is an important tool for protecting the right to freedom of association. It is noted that the European Court has developed a system of principles of freedom of trade unions: the right to create and join a trade union of one's own choice; the right to be heard and the right to freedom to protect the professional interests of trade union members through trade union activities, the implementation and development of which the participating states must simultaneously allow and make assessments possible. An analysis of the application of the practice of the ECtHR was carried out and the main aspects of the scope of the freedom of association of the enshrined Art. 11 of the Convention, namely: formation of an association; internal organization of the association; joining the association; association rights; the negative aspect is the right not to join the association and the right to leave the association.

The conducted research makes it possible to substantiate the conclusion that despite the «meager» wording of the right to freedom of association in the Convention, the ECtHR acts as an important institution for the protection of trade union rights. It is noted that the practice of the ECtHR within the framework of Art. 11 Convention develops in a wave-like manner. Together with the application of a broad approach to the interpretation of the text of the article, which allows us to talk about the construction of new rules and legal constructions, going beyond the literal meaning of the text of the provisions of the Convention, certain «backward steps» are also observed.

Key words: *the right to freedom of association, the right to freedom of association, international standards, practice of the European Court of Human Rights, judicial protection.*

УДК 346.93

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.38>

А. Ю. Ковальчук

д.ю.н., професор, начальник відділу, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4807-2436>

Б. В. Чернявська

доктор філософії у праві, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Національної академії управління, Київ, Україна;
Запрошений науковий співробітник Vrije Universiteit Amsterdam, Нідерланди
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8263-7483>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЕЛЕКТРОННИХ ДАНИХ У ГОСПОДАРЬСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ

У статті порушуються питання щодо розробки додаткових заходів щодо правового та організаційного захисту Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Інформаційна сфера стає все більш важливою для забезпечення національної безпеки і безпеки суспільства в цілому, а також для захисту і відновлення порушених прав і свобод людини. Широке використання інформаційних технологій у всіх сферах життя надає нові можливості, але також відкриває двері для потенційних загроз та кібератак. Особливо судові органи на сьогодні повинні приділити особливу увагу надійному захисту інформації в сучасних умовах.

Захист і відновлення прав і свобод осіб, які постраждали від збройної агресії, має велике значення для відновлення людського потенціалу в Україні. Тому автори акцентують необхідність заходів щодо захисту інформації, яка зберігається в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі. Важливим є розробка та впровадження ефективних заходів кібербезпеки, а також надання навчання та інструкцій з питань кібербезпеки для підвищення обізнаності персоналу стосовно потенційних загроз та запобіжних заходів. Це включає встановлення політик доступу до інформації, обмеження привілеїв, та надання доступу лише необхідному персоналу. Використання спеціалізованого програмного забезпечення для моніторингу мережі та системи для виявлення потенційних загроз та незвичайної активності є також критичним. Робиться висновок про необхідність подальшого вдосконалення системи правового та організаційного захисту Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Ключові слова: електронні докази, електронний документ, інформаційні технології, права і свободи людини, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, судочинство.

Актуальність теми. Повномасштабне вторгнення РФ на територію України, що триває із 24 лютого 2022 року, супроводжується численними актами агресії у кіберпросторі. Відповідно до оприлюднених Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України даних, від 15 лютого 2022 року Україна зазнала понад 3 000 DDoS-атак; постійно розповсюджується шкідливе програмне забезпечення, здійснюються фішингові

розсилки та інші прояви війни у кіберпросторі. Особливо, актуалізується захист Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС) яка впроваджується у систему сучасного судочинства. Така проблема стає гострішою у зв'язку російською агресією й необхідністю відновлення й захисту прав і свобод, осіб, як стали жертвами злочинних дій. Слід розуміти у таких справах особливості й особливу вразливість електронних доказів й системи їх збереження й захисту.

Застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у судочинстві та захисті прав і свобод людини має великий потенціал для підвищення ефективності, доступності та прозорості судової системи. Разом з тим, лише за 2021-2023 роки були здійснені десятки кібератак на судові системи. Зокрема, у 2022 році хакерами була заблокована робота Єдиного державного реєстру судових рішень, електронного суду, вебпорталу «Судова влада України», поштового сервісу та ін. Значний проміжок часу після цієї атаки, спостерігалися проблеми з веб-програмою «Бронювання систем відеоконференцзв'язку» з іншими судами, що позбавляє можливості проведення судових засідань у такому режимі [1]. Були також і складнощі з підсистемою «Електронний суд». Нажаль, слід констатувати, що відповідно до офіційної статистики Офісу Генерального прокурора України, лише за останні 8 років кількість виявлених кіберзлочинів збільшилась майже в 7,5 разів (не враховуючи «класичні» правопорушення з використанням комп'ютерної техніки, а також зважаючи на рівень латентності кіберзлочинності). При цьому діяльність кіберзлочинців завдає значних збитків у тому числі судейській системі. За останні рік було здійснено значна кількість хакерських атак на системи електронної пошти судової системи. Фахівці ДП «Інформаційні судові системи» разом з ДП «Центр судових сервісів» здійснюють усі необхідні заходи, разом з тим це не завжди відбувається успішно. Нажаль, можна констатувати, що привабливість вчинення кіберзлочинів лише зростає рік у рік. Глобальні збитки від кіберзлочинності і витрати на захист від кіберзлочинів збільшилися за два роки більш ніж на 50% і в 2020 склали \$ 1,1 трлн. або більше 1% світового ВВП [2]. У 2018 році збитки від діяльності кіберзлочинців становили \$ 600 млрд. Такі економічні наслідки діяльності хакерів у мережі свідчать про постійне удосконалення методів вчинення кіберзлочинів з метою отримання надприбутків і уникнення відповідальності. Згідно з статистикою, з кожним днем в Україні збільшується кількість кібератак. У звіті Google про зміни ландшафту кіберзагроз

внаслідок російської війни проти України йдеться про те, що минулого року ворог посилив кібератаки на українців на 250% порівняно з 2020 роком [3]. Виходячи з вищевизначеного вважаємо за необхідне переглянути організаційні й правові заходи захисту Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Ступінь наукової розробки. Проблема, яка підіймається складається з двох частин, які розглядалися різними вченими окремо. Так дослідженням різних аспектів здійснення господарського судочинства займалися відомі вчені Н. Блажівська, Білецька Л., Демчишин І., Руда Т., Казачук І. та ін. Окремі аспекти аналізу кіберзлочинності вивчали О.В. Амелін, О.М. Бандурка, В.В. Василевич, Б.М. Головін, В.В. Голіна, М.В. Гуцалюк, О.М. Джужа, А. П. Закалюк, О.Г. Кулик, О.М. Литвинов, В.В. Марков, Д.М. Прокоф'єва-Янчиленко, О.В. Таран, В.І. Трапезніков, В.О. Туляков та ін. Водночас, проблемам аналізу кібератак на судову систему не розглядалися, хоча проблема вже неодноразово перешкоджала здійсненню правосуддя й порушенню прав і свобод людини.

Мета статті переглянути сучасні заходи захисту єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з метою визначення потенційних загроз та вразливостей системи й можливості їх захисту.

Викладення основного матеріалу. Рішенням Вищої ради правосуддя № 1845/0/15-21 від 17.08.2021 року вводиться в дію Положення «Про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» [4], яке починає діяти відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», процесуального законодавства України. ЄСІТС забезпечує широку спектр функціонування судової системи: ведення електронного діловодства, в тому числі рух електронних документів у межах відповідних органів та установ та між ними, реєстрацію вхідних і вихідних документів та етапів їх руху; централізоване захищене зберігання судових справ, процесуальних, інших документів та інформації в єдиній базі даних; захищене зберігання, автоматизовану аналітичну і статистичну

обробку інформації; збереження судових справ та інших документів в електронному архіві; обмін документами та інформацією (надсилання та отримання документів та інформації, спільна робота з документами) в електронній формі між судами, іншими органами та установами в системі правосуддя, учасниками судового процесу, а також проведення відеоконференції в режимі реального часу; автоматизацію роботи судів, органів та установ у системі правосуддя, в тому числі автоматизоване формування в режимі реального часу основних аналітичних показників діяльності; автоматизацію процесів ведення бухгалтерського, статистичного, кадрового обліку, формування та консолідації фінансової, статистичної та управлінської звітності; автоматизацію процесів планування та виконання бюджетів; формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) в електронній формі; віддалений доступ користувачів ЄСІТС до будь-якої інформації, що в ній зберігається, в електронній формі відповідно до диференційованих прав доступу; визначення судді (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи у порядку, встановленому процесуальним законом; визначення присяжних для судового розгляду із числа осіб, які внесені до списку присяжних; відбір кандидатури арбітражного керуючого у справах про банкрутство; розподіл справ у Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, їх органах; аудіо- та відеозапис судових засідань, засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, її органів, транслявання їх в інтернеті в порядку, визначеному законом; ведення Єдиного державного реєстру судових рішень; ведення Єдиного державного реєстру виконавчих документів; функціонування вебпорталу судової влади України, вебсайтів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; функціонування єдиного контакт-центру для управління запитами, іншими зверненнями; можливість автоматизованої взаємодії ЄСІТС з іншими автоматизованими, інформаційними, інформаційно-телекомунікаційними системами органів та установ у системі правосуддя,

органів правопорядку, Національної асоціації адвокатів України, Міністерства юстиції України та підпорядкованих йому органів та установ, інших органів та установ; можливість учасникам справи брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції; інші функції, передбачені цим Положенням. Таке широке коло застосування ЄСІТС вимагає відповідних заходів захисту: технічного, правового та організаційного характеру.

Проблема, яка на сьогоднішній день актуалізується полягає у недостатності правових й організаційних заходів захисту ЄСІТС, а особливо інформації, персональних даних та електронних доказів, які були занесені до систем. У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, а також відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Указом Президента України від 24.02.2022 №64/2022 в Україні введено воєнний стан з 24.02.2022 у зв'язку з цим, 24.02.2022 року Державне підприємство «Національні інформаційні системи» на своєму офіційному веб-сайті повідомило про виникнення обставин непереборної сили (форс-мажорних) та тимчасово призупинило роботу Єдиних та Державних реєстрів Міністерства юстиції України (Реєстрів). Таке рішення прийнято з метою недопущення будь-яких несанкціонованих дій з інформацією Реєстрів зі сторони ворога та для забезпечення збереження та захисту відомостей, що в них містяться, а також у зв'язку із численними кібератаками. І лише починаючи з квітня 2022 року Державне підприємство «Національні інформаційні системи» частково почало відновлювати доступ до реєстрів виключно для уповноважених працівників державних органів. 16 березня 2023 року на офіційному веб-сайті Судової влади України повідомлено про те, що наразі триває кібератака рф на системи електронної пошти судової системи [5].

Неможливість здійснення господарського правосуддя судді відображають в судових рішеннях з посиланням на відповідні кібератаки. До прикладу, в ухвалі Господарського суду Кіровоградської області

від 16.03.2023 у справі №912/238/23 суд зазначив: «16.03.2023 близько 10:30 год із оголошення на офіційній сторінці ДП «ІСС» в соцмережі «Facebook» було з'ясовано про кібератаку на систему електронної пошти судової системи. У зв'язку із цією інформацією та з метою убезпечення АСДС від кібератаки, керівництвом суду було прийнято рішення про тимчасове відключення мережі суду від Інтернетзв'язку (Укртелеком) [6]. З огляду на вказане, в Господарському суді Кіровоградської області станом на 16.03.2023 з 10:30 год відсутній зв'язок з мережею Інтернет, не працює офіційна електронна пошта суду, захищена система ВКЗ, підсистема «Електронний суд», що в свою чергу призвело до збоїв у роботі суду, зокрема проведення судових засідань в режимі ВКЗ, доступу до Державних реєстрів, підписання електронним підписом електронних примірників судових рішень та направлення їх до ЄДРСР тощо» [7].

16.03.2023 Верховний Суд також не міг здійснювати розгляд справ, що відображено в ухвалі від 16.03.2023 у справі №906/90/21. У вказаній ухвалі Верховний суд зазначив «Судове засідання призначене на 16.03.2023 не відбулося, оскільки не працювала підсистема відеоконференцзв'язку, у якій стався технічний збій через здійснення кібератаки на ресурс Державного підприємства «Інформаційні судові системи» та Державного підприємства «Центр судових сервісів», про що складено Верховним Судом Акт від 16.03.2023 № 38/2023» [7].

Господарський суд Сумської області 16.03.2023 у зв'язку з кібератакою теж не зміг здійснити розгляд судових справ (ухвала від 16.03.2023 у справі №920/957/22) [8]. На даний час, згідно інформації розміщеної на сайті офіційному веб-сайті Єдиного державного реєстру судових рішень, доступ до нього здійснюється в обмеженому режимі. Також, у вказаному повідомленні зазначено, що для запобігання загрозам життю і здоров'ю суддів та учасників судового процесу, а також у разі виявлення ознак кіберзагрози, доступ до Реєстру або окремих рішень у ньому може бути обмежено [9].

Такі прикрі випадки неможливості здійснення правосуддя негативно вплива-

ють на стан забезпечення прав і свобод людини. Для їх усунення слід впроваджувати альтернативні можливості здійснення правосуддя. Поряд з системою додаткового захисту ЄСТІС.

Отже, слід констатувати, що судова інформаційно-телекомунікаційна система має різні вразливості, які можуть потенційно загрожувати безпеці даних та функціонуванню системи. Судові системи можуть стати об'єктом кібератак, таких як хакерські атаки, фішинг, віруси, зловмисні програми тощо. Це може призвести до несанкціонованого доступу до судових даних, втрати або пошкодження інформації, порушення конфіденційності та цілісності даних, а також перешкоджати нормальному функціонуванню системи. Використання програмного забезпечення в судових системах може створювати вразливості, які можуть бути використані зловмисниками, окрім того у системі забезпечення безпеки постійно втрачається організаційна складова – підбір, підготовка персоналу щодо кібербезпеки. Зловмисники можуть використовувати соціальну інженерію, щоб отримати несанкціонований доступ до судової інформації. Це може включати фальшиві електронні листи, підступні запити на інформацію або маніпулювання персоналом, щоб отримати доступ до системи. Особливо небезпечним визначаються проведення складних хакерських атак, коли залучаються особи, що мають доступ до судейської системи. Недостатня проінформованість персоналу про кіберзагрози може призвести до вразливостей самої системи. Наприклад, використання слабких паролів, недостатня навички уникнення шахрайства в Інтернеті, недостатня увага до деталей можуть сприяти атакам на систему. Серед основних вразливостей системи ми хотіли б виділити систему електронного архівування. ЄСТІС дозволяють створювати електронні архіви правових документів, судових рішень, законів та інших нормативних актів. Особливого занепокоєння викликає усвідомлене псування й некоректне внесення інформації [10] співробітниками судової влади, що мають доступ до ЄСТІС.

Приписами статті 9 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» встановлено, що

відповідальність за забезпечення захисту інформації в системі покладається на власника системи. Власник системи, в якій обробляються державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, утворює службу захисту інформації або призначає осіб, на яких покладається забезпечення захисту інформації та контролю за ним. Про спроби та/або факти несанкціонованих дій у системі щодо державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, власник системи повідомляє відповідно спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації або підпорядкований йому регіональний орган. визначає вимоги та порядок створення комплексної системи захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; організовує проведення державної експертизи комплексних систем захисту інформації, експертизи та підтвердження відповідності засобів технічного і криптографічного захисту інформації; здійснює контроль за забезпеченням захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; здійснює заходи щодо виявлення загрози державним інформаційним ресурсам від несанкціонованих дій в інформаційних, електронних телекомунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах та дає рекомендації з питань запобігання такій загрозі [11]. Розпорядником інформації, який відповідає за захист інформаційних систем судової системи є Державна судова адміністрація України. Разом з тим, до сфери управління Державної судовою адміністрацією України належить Державне підприємство «Інформаційні судові системи». Вказане підприємство створено з метою: надання послуг з технічного, технологічного забезпечення створення та супроводження програмного забезпечення ведення автоматизованих систем (електронних баз даних), у тому числі, держав-

них реєстрів, що створюються відповідно до законів України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, наказів Уповноваженого органу управління; організації доступу фізичним та юридичним особам до автоматизованих систем державних реєстрів; організації збереження та захисту даних, що містяться в автоматизованих системах державних реєстрів; надання послуг з інформаційно-технічного забезпечення судів; задоволення потреб органів досудового розслідування, судових органів, інших державних органів, а також юридичних та фізичних осіб у забезпеченні їх належною, кваліфікованою і об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки та техніки; підвищення ефективності здійснюваної діяльності, взаємовигідного співробітництва, забезпечення економічних, суспільно-корисних потреб та інтересів юридичних і фізичних осіб; забезпечення діяльності органів судової влади, у тому числі в умовах особливого періоду [12]. На виконання постанови Уряду від 04.04.2023 №299, у межах реалізації Стратегії кібербезпеки України, Адміністрацією Держспецзв'язку розроблено та затверджено Методичні рекомендації щодо реагування суб'єктами забезпечення кібербезпеки на різні види подій у кіберпросторі. Відповідний наказ від 03.07.2023 №570 розміщений на сайті Служби. Вказані рекомендації визначають: необхідний перелік заходів із кіберзахисту, яких можуть вживати суб'єкти забезпечення кібербезпеки послідовно за етапами реагування на кіберінциденти / кібератаки; мету та цілі виконання заходів; механізм застосування критеріїв, за якими визначається категорія (рівень) критичності кіберінциденту / кібератаки; принципи пріоритезації кіберінцидентів / кібератак; типовий перелік заходів із реагування на кіберінциденти / кібератаки для одночасного відстеження заходів до їх завершення тощо [13]. Впровадження цих методичних рекомендацій покладено на начальника Відділу інформаційно-технічного забезпечення, захисту інформації та баз даних суду, а саме: забезпечення кібербезпеки та захисту інформації в суді, кіберзахисту локального мережевого

середовища суду та організація роботи по захисту інформації, проектування, розроблення, супроводження та модернізації комплексної системи захисту інформації в суді; забезпечення контролю за розробленням проектної та технічної документації комплексної системи захисту інформації, організації робіт, пов'язаної із забезпеченням захисту персональних даних у базах даних від незаконної обробки та несанкціонованого доступу. Також, зазвичай, на начальника вказаного відділу покладається обов'язок з забезпечення формування довідкових матеріалів, презентацій, контекстної довідки по користуванню програмним забезпеченням та інформаційними системами, які впроваджені у суді. Тобто, вказана особа доводить до відома працівників суду, зокрема, і інформацію яких правил кібергігієни варто дотримуватися на робочому місці та як держслужбовцям уникнути участі в інформаційних маніпуляціях. Однак, вказана інформація містить більше інформативно-довідковий характер. На нашу думку, інформаційна компанія повинна носити системний характер й мати форму постійного процесу навчання, тренінгів, круглих столів та ін. На жаль, поза увагою законотворців, й інших владних структур залишається аспект забезпечення кібергігієни та застосування заходів кіберзахисту працівниками суду. Саме поняття «забезпечення» визначає цілісний процес формування необхідних ресурсів, умов і заходів для досягнення певної мети або забезпечення правильної функціональності системи, процесу чи організації. В контексті безпеки, «забезпечення» означає застосування набору заходів та політик для запобігання загрозам, збереження цілісності та конфіденційності інформації, а також забезпечення безпеки фізичних та кібернетичних активів. Забезпечення включає в себе розробку, впровадження та забезпечення ефективності заходів безпеки, контроль доступу, моніторинг, аудит, навчання персоналу та інші дії, спрямовані на забезпечення безпеки та досягнення поставлених цілей. Усі складові цього процесу забезпечують люди, які піддаються різним формам маніпуляції, дезінформації, омані тощо. Окрім

того, вчинення дій що призвели до витоку інформації можливо навіть поза розумінням жертви. Тому приділяти увагу свідомості, навченості основам кібергігієни співробітників суду є вкрай важливим й необхідним.

Висновки. Всі ці застосування ІКТ у судочинстві та захисті прав і свобод людини спрямовані на покращення доступності, ефективності та прозорості судової системи, забезпечення швидкого доступу до інформації, зменшення бюрократичних процедур і покращення якості правосуддя. Однак, важливо забезпечувати адекватний рівень захисту даних, приватності і кібербезпеки для забезпечення довіри до цих систем та захисту прав людини в онлайн-середовищі. Для захисту судових інформаційно-телекомунікаційних систем важливо приділяти увагу кібербезпеці, використовувати захисне програмне забезпечення, проводити регулярні аудити безпеки, навчати персоналу про правила кібербезпеки та дотримуватися суворих стандартів щодо обробки, збереження і передачі чутливих даних.

Список використаної літератури:

1. 5AAC: Робота судової системи після хакерської атаки. (2022) . URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/5aas-robotasudovoyi-sistemi-pislya-hakerskoyi-ataki.html>.
2. Кіберзлочини у 2020 році завдали збитків на трильйон доларів. (2020). URL: <https://www.dw.com/uk/kiberzlochyny-u-2020-rotsi-zavdaly-svitu-zbytkiv-na-trylion-dollariv-doslidzhennia/a-55857766>.
3. How the Ukraine Conflict Transformed the Cyber Threat Landscape. https://services.google.com/fh/files/blogs/google_fog_of_war_research_report.pdf.
4. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. № 1845/0/15-21 від 17.08.2021. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>.
5. ДП «Інформаційні судові системи» повідомляють про кібератаку рф на системи електронної пошти судової системи. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1396099/>.
6. Ухвала Господарського суду Кіровоградської області від 16 березня 2023 року

- у справі №912/238/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109588557>.
7. Ухвала Верховного Суду у справі №906/908/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109645641>.
8. Ухвала Господарського суду Сумської області 16.03.2023 у справі №920/957/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109589029>.
9. Оксана Блажівська: недофінансування та колаборація – нові виклики судовій системі. URL: <https://pl.arbitr.gov.ua/tu25/pres-centr/news/1322737/>
10. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах. Закон України № 2801-IX від 1 грудня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Витяг із Статуту Державного підприємства «Інформаційні судові системи» (затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 26 листопада 2019 року № 1142). URL: <https://ics.gov.ua/ics/about/acts/>.
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо реагування суб'єктами забезпечення кібербезпеки на різні види подій у кіберпросторі. URL: <https://cip.gov.ua/ua/news/nakaz-administraciyi-derzhspeczv-yazku-vid-03-07-2023-570-pro-zatverdzhennya-metodichnikh-rekomendacii-shodo-reaguvannya-subyektami-zabezpechennya-kiberbezpeki-na-rizni-vidi-podii-u-kiberprostori>.
-

Kovalchuk A., Cherniavska B. Ensuring the security of electronic data in economic litigation: legal and organizational problems

The article addresses issues related to the development of additional measures for the legal and organizational protection of the Unified Court Information and Communication System. The information sphere is becoming increasingly important for ensuring national security and the security of society as a whole, as well as for protecting and restoring violated human rights and freedoms. The widespread use of information technologies in all areas of life provides new opportunities but also opens the door to potential threats and cyberattacks. Particularly, judicial authorities must pay special attention to ensuring reliable information protection in modern conditions.

The protection and restoration of the rights and freedoms of individuals affected by armed aggression are of great significance for the recovery of human potential in Ukraine. Therefore, the authors emphasize the necessity of measures to protect the information stored in the Unified Court Information and Communication System. It is crucial to develop and implement effective cybersecurity measures, as well as to provide training and instructions on cybersecurity to increase the awareness of personnel regarding potential threats and preventive measures. This includes establishing access policies, limiting privileges, and granting access only to necessary personnel. The use of specialized software tools for monitoring networks and systems to detect potential threats and unusual activities is also essential. The conclusion is drawn about the need for further improvement of the legal and organizational protection system of the Unified Court Information and Communication System.

Key words: *electronic evidence, electronic document, information technologies, human rights and freedoms, Unified Court Information and Communication System, judicial proceedings.*

УДК 351:773

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.39>**Р. В. Шевчук**

кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0002-9716-2561>

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Публічно-приватне партнерство (ППП) в галузі охорони здоров'я в європейських країнах використовується для поєднання зусиль уряду та приватного сектору з метою забезпечення ефективної та доступної медичної допомоги населенню. Цей підхід може включати різні механізми і моделі співпраці, залежно від конкретних умов та потреб країни.

Один із поширених механізмів PPP в охороні здоров'я – це укладання договорів з приватними медичними провайдерами для надання послуг населенню. Уряд може фінансувати ці послуги або сплачувати певну частину вартості, забезпечуючи доступ до медичної допомоги для людей, які не мають можливості отримати її в державних медичних закладах. Ще одним підходом є участь приватних інвесторів у будівництві та утриманні медичних закладів, таких як лікарні або поліклініки. Уряд може надати певні пільги чи фінансову підтримку інвесторам, щоб сприяти розвитку і покращенню інфраструктури охорони здоров'я. може охоплювати інноваційні проєкти, де приватні компанії та університети співпрацюють з урядовими організаціями для розробки нових методів лікування, лікарських препаратів або медичних технологій. Це сприяє прискоренню наукових досліджень та розвитку сучасних засобів діагностики та лікування.

Уряди також можуть залучати приватний сектор до управління державними медичними закладами, дозволяючи приватним компаніям вести їх операційну діяльність. Цей підхід спрямований на поліпшення управління та ефективності медичних установ шляхом використання комерційного досвіду та експертизи.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, якість медичних послуг Європейського Союзу, охорона здоров'я, медична інфраструктура, правова база.

Постановка проблеми. Моделі PPP в галузі охорони здоров'я можуть суттєво відрізнятися в різних країнах Європи. Підходи до регулювання, фінансування та організації систем охорони здоров'я різняться залежно від соціально-економічних умов, політичного контексту та потреб населення.

Загалом, публічно-приватне партнерство в галузі охорони здоров'я в європейських країнах використовується для поєднання ресурсів та знань урядових та приватних суб'єктів з метою поліпшення доступу до якісної медичної допомоги та розвитку системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми державно-приватного партнерства як меха-

нізму підвищення якості медичних послуг в європейських країнах досліджували такі науковці, як: Ю. Кір'якова, О. Самойленко, С. Гнатюк, І. Бондаренко та інші.

Мета статті – детермінувати можливості використання державно-приватного партнерства, як механізму підвищення якості медичних послуг в країнах Європейського Союзу

Виклад основного матеріалу дослідження. Наведені приклади деяких конкретних механізмів публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я в деяких європейських країнах:

– *Велика Британія:* У Великій Британії існує модель Національної служби охорони здоров'я (National Health Service, NHS), яка поєднує публічний та приватний сектори. У рамках NHS пацієнти мають доступ до безкоштовної медичної

допомоги, наданої державними медичними закладами. Проте, NHS також укладає договори з приватними медичними провайдерами для надання додаткових послуг, які можуть бути доступні за плату;

– *Німеччина*: У Німеччині система охорони здоров'я є мішаною, де публічні та приватні страхові компанії співіснують. Всі громадяни мають обов'язкове медичне страхування, яке фінансується як державними внесками, так і внесками від приватних страхових компаній. Ця модель сприяє конкуренції між страховими компаніями та наданню якісних послуг;

– *Швейцарія*: У Швейцарії існує система обов'язкового медичного страхування, де громадяни мають можливість вибрати приватних страхових компаній. Уряд надає субсидії низькодоходним громадянам для оплати страховки. Приватні страхові компанії співпрацюють з державними медичними закладами для надання послуг;

– *Нідерланди*: У Нідерландах система охорони здоров'я базується на моделі загального страхування. Всі громадяни мають обов'язкове страхування, яке надається приватними страховими компаніями. Уряд контролює систему та регулює стандарти надання медичних послуг;

– *Іспанія*: У Іспанії існує система універсального забезпечення охорони здоров'я, де публічні та приватні заклади працюють паралельно. Державна система надає безкоштовні послуги громадянам, а приватні медичні страховки дозволяють отримувати додаткові послуги або скорочувати черги до лікарів;

– *Франція*: У Франції існує система загального медичного страхування, де пацієнти мають можливість обрати свого лікаря та медичний заклад. Багато медичних закладів є приватними, але отримують фінансування від держави. Пацієнти мають право на повернення витрат, але приватні страховки також можуть допомагати в оплаті;

– *Швеція*: У Швеції модель ППП в охороні здоров'я базується на співпраці державних та приватних провайдерів. Державні заклади надають безкоштовні послуги, а приватні клініки діють як доповнення, пропонуючи швидші терміни прийому та більший комфорт.

Варто відзначити, що кожна країна має свої особливості, що враховуються при визначенні механізмів ППП залежно від потреб населення, фінансових можливостей та політичного контексту. Правильне балансування інтересів публічного та приватного секторів може допомогти покращити доступ до якісної медичної допомоги для всього населення.

Слід дати, що ці приклади ілюструють різні моделі публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я в європейських країнах. Кожна з цих моделей має свої переваги та виклики, і вона відповідає унікальним потребам та контексту країни, в якій вона застосовується. Далі принагідно, звернути увагу на рис. 1. в якому наведено переваги ППП в охороні здоров'я.

Слід також розглянути виклики, пов'язані з ППП в охороні здоров'я, які представлені на рис. 2.

Враховуючи ці переваги та виклики, країни впроваджують різні моделі ППП, щоб забезпечити ефективну та доступну медичну допомогу своїм громадянам.

У більшості європейських країн система охорони здоров'я фінансується переважно з державного бюджету та соціальних страхувань. Держава забезпечує базовий пакет медичних послуг для населення. Приватний сектор може бути фінансово залучений через медичне страхування або оплату за додаткові послуги. Україна також має публічну систему охорони здоров'я, де фінансування забезпечується з державного бюджету та обов'язкового медичного страхування.

Далі розглянемо, що в багатьох європейських країнах, де використовуються моделі ППП, населення має загальний доступ до базових медичних послуг через державні заклади. Приватний сектор додає додаткові можливості, такі як швидші терміни прийому, комфортніші умови та розширені послуги. Україна також забезпечує базовий пакет медичних послуг через державні заклади, але доступ до них може бути обмеженим через недостатній фінансовий ресурс та інфраструктурні проблеми.

У європейських країнах, де використовуються моделі ППП, існують механізми регулювання та контролю якості медичних



Рис. 1. Переваги ППП в охороні здоров'я



Рис. 2. Виклики, пов'язані з публічно приватним партнерством в охороні здоров'я

послуг. Держава встановлює стандарти та норми, а також надає ліцензії приватним провайдерам. Україна також має органи регулювання, але існує потреба у посиленні контролю якості та дотримання стандартів у всіх секторах охорони здоров'я.

Крім цього, в Європі, незалежно від моделі ППП, можуть існувати певні нерівності в

доступі до медичних послуг, особливо для менш заможних верств населення. Приватний сектор може бути доступним лише для тих, хто може собі дозволити додаткові витрати. Україна також стикається з проблемою нерівності в доступі до медичної допомоги через фінансові обмеження та недостатню розвиненість сектору охорони здоров'я.

Необхідно також розглянути, що в деяких європейських країнах, особливо тих, де існує активна роль приватного сектору, спостерігається більша швидкість впровадження нових технологій та інновацій в галузі охорони здоров'я. Приватні компанії можуть мати більшу гнучкість і фінансові ресурси для впровадження нових методів лікування. Україна, з свого боку, також залучається до інновацій, але проблемами можуть бути обмежені фінансові ресурси та недостатня координація між публічним та приватним секторами [3].

Крім цього у багатьох європейських країнах, приватний сектор в галузі охорони здоров'я має значний вплив і виконує важливу роль у забезпеченні медичних послуг. В деяких випадках, приватні клініки та страхові компанії можуть надавати більш широкий спектр послуг та більшу зручність для пацієнтів. Україна також спостерігає зростання ролі приватного сектору в охороні здоров'я, але потрібні якісні регуляторні механізми та ефективна співпраця з публічним сектором.

Можна додати, що у багатьох європейських країнах, де моделі ППП застосовуються в охороні здоров'я, виникають питання щодо вартості та ефективності системи. Приватний сектор може бути пов'язаний з високими витратами на медичні послуги, що може створювати фінансовий тиск на пацієнтів. Україна також стикається з проблемами вартості та ефективності системи охорони здоров'я, але є потенціал для поліпшення через розумне регулювання та управління ресурсами.

У кожній країні контекст, історія та унікальні виклики визначають механізми ППП в охороні здоров'я. У порівнянні з Європою, Україна має свої особливості та потребує системних змін для поліпшення доступу до якісної медичної допомоги та підвищення ефективності системи.

Доречно наголосити, що у багатьох європейських країнах, які використовують моделі ППП, існують розвинуті медичні заклади з сучасною інфраструктурою та обладнанням. Приватні партнери можуть вносити інвестиції у розвиток та модернізацію закладів охорони здоров'я. Україна також потребує роз-

витку своєї медичної інфраструктури та покращення наявного обладнання, що може бути досягнуто через співпрацю з приватним сектором [6].

Слід звернути увагу, що в багатьох європейських країнах, ППП можуть сприяти впровадженню сучасних інформаційних технологій та цифрових інструментів в охороні здоров'я. Це може покращити обмін медичною інформацією, електронну медичну документацію та доступ пацієнтів до своїх медичних даних. Україна також працює над розвитком цифрових технологій у сфері охорони здоров'я, але є потреба у подальшій цифровізації та стандартизації системи.

Слід визначити, що використання моделей ППП в охороні здоров'я може залежати від наявності достатнього кадрового потенціалу, включаючи медичних працівників та кваліфікований персонал. Україна має значний потенціал у сфері медичної освіти та кадрового забезпечення, проте існує потреба у поліпшенні умов роботи та стимулюванні молодих фахівців, щоб зменшити міграцію кадрів.

Результати порівняння механізмів ППП в охороні здоров'я між європейськими країнами та Україною вказують на важливі аспекти, що потребують уваги для покращення системи охорони здоров'я. Україна може взяти на увагу кращі практики та досвід країн Європи, адаптувати їх до свого контексту та розвивати ефективні механізми ППП, спрямовані на покращення доступу до якісної медичної допомоги для всього населення.

Європейські країни, що успішно використовують ППП, мають детально розроблені регуляторні механізми та політичну стратегію, яка забезпечує ефективну координацію між публічним та приватним секторами. В Україні необхідно розробити чіткі правила та стандарти, що регулюють взаємодію між секторами, а також механізми контролю та оцінки якості медичних послуг.

В Європі існують різні моделі фінансування охорони здоров'я, включаючи загальний доступ до медичних послуг, соціальне страхування та комбіновані системи. Україна також має потенціал для реформування фінансової системи

охорони здоров'я, зокрема розвитку обов'язкового медичного страхування та ефективного використання фінансових ресурсів [7].

Ефективне ППП потребує активного залучення громадськості у прийнятті рішень та контролі за охороною здоров'я. В Україні необхідно розвивати механізми партнерства з громадськістю, забезпечувати прозорість та відкритість в процесі прийняття рішень, а також забезпечувати активну участь громадських організацій та пацієнтських груп.

Крім цього, Європейські країни акцентують увагу на забезпеченні якості та безпеки медичних послуг у рамках ППП. В Україні необхідно впроваджувати механізми контролю якості та сертифікації медичних закладів, а також розробляти стандарти та протоколи надання медичної допомоги.

Розглядаючи ці аспекти, Україна може використати досвід Європи та адаптувати його до власних потреб і особливостей. ППП в галузі охорони здоров'я може стати інструментом для покращення доступу до якісної медичної допомоги, забезпечення ефективного використання ресурсів та модернізації системи охорони здоров'я в Україні.

Подальший розвиток механізмів публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я в Україні може бути досягнутий за допомогою таких кроків:

– *розробка стратегії*: Україна повинна розробити стратегію розвитку охорони здоров'я, в якій будуть визначені мета, завдання, принципи та стратегічні пріоритети для впровадження ППП. Ця стратегія повинна враховувати специфіку української системи охорони здоров'я та потреби населення;

– *регулююча політика*: Уряд України повинен встановити чіткі правила та політику, що регулюють взаємодію публічного та приватного секторів в охороні здоров'я. Це включає встановлення стандартів якості, контроль за фінансовими аспектами, механізми контролю та звітності;

– *фінансування*: Важливим аспектом є розробка ефективної фінансової моделі, яка враховуватиме ресурси як публічного, так і приватного секторів. Це може вклю-

чати обов'язкове медичне страхування, публічне фінансування та інші джерела фінансування, які забезпечать доступність та якість медичних послуг;

– *підвищення якості та ефективності*: Україна повинна акцентувати увагу на підвищенні якості та ефективності медичних послуг шляхом розвитку системи контролю якості, впровадження медичних стандартів та протоколів, а також залучення механізмів оцінки та вдосконалення;

– *залучення громадськості*: Важливо залучити громадськість, пацієнтські організації та експертне середовище до процесу прийняття рішень та моніторингу роботи системи охорони здоров'я. Це сприятиме прозорості, відповідальності та покращенню якості послуг [10].

Поступове впровадження ефективних механізмів ППП може допомогти покращити доступ до якісної медичної допомоги, забезпечити більш ефективне використання ресурсів та сприяти розвитку охорони здоров'я в Україні.

Слід також розглянути залучення публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я може мати кілька потенційних переваг для України:

– *забезпечення додаткових інвестицій*: При впровадженні ППП в охорону здоров'я, приватний сектор може внести значний вклад у фінансування та розвиток медичної інфраструктури. Це може допомогти покращити стан обладнання, лікарських закладів та доступність сучасних медичних технологій;

– *збільшення доступності медичних послуг*: ППП може сприяти зменшенню черг та забезпеченню швидшого доступу до медичних послуг. Приватний сектор може доповнювати публічну систему, забезпечуючи додаткові можливості для отримання медичної допомоги;

– *підвищення ефективності та якості*: Залучення приватного сектору може сприяти впровадженню ефективних управлінських практик та інновацій у систему охорони здоров'я. Це може включати впровадження електронної медичної документації, використання телемедицини та інших технологій, що поліпшують якість та ефективність надання медичної допомоги;

– *розширення послуг та інновацій*: Приватний сектор може принести нові послуги та інновації в систему охорони здоров'я, що розширить спектр медичних послуг, доступних для населення. Це може включати розвиток спеціалізованих клінік, впровадження нових методів діагностики та лікування, а також розвиток медичного туризму [1].

Далі слід розглянути впровадження ППП також пов'язано з певними викликами та ризиками, які потрібно враховувати. Для успішного впровадження ППП потрібна чітка регулююча рамка, яка визначає правила та стандарти взаємодії публічного та приватного секторів. Недостатнє регулювання може призвести до нерівного доступу до медичних послуг та недостатньої якості надання медичної допомоги.

Крім цього, впровадження ППП може призвести до нерівності в доступі до медичних послуг. Приватні заклади можуть бути доступні лише для тих, хто має фінансову можливість, тоді як публічна система має бути гарантом доступності медичної допомоги для всього населення.

Необхідно забезпечити ефективний контроль якості надання медичної допомоги в рамках ППП та встановити механізми відповідальності за недобросовісну діяльність приватних закладів. При впровадженні ППП важливо не підірвати суспільний сектор охорони здоров'я та зберегти його роль у забезпеченні універсального доступу та соціальної справедливості.

Враховуючи ці фактори, Україна повинна уважно розглянути можливості впровадження ППП в охороні здоров'я, забезпечуючи баланс між публічним та приватним секторами та забезпечуючи доступність, якість та ефективність медичних послуг для всього населення [12, с.9].

Доречно порівняти механізми публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я між кількома європейськими країнами та зробити аналіз:

1. Німеччина:

– модель соціального медичного страхування, де публічні та приватні страхові компанії конкурують;

– публічний сектор відповідає за основний пакет послуг, а приватні стра-

хові компанії надають додаткові пакети та покращення;

– забезпечується широкий доступ до медичної допомоги, а приватний сектор надає додаткові послуги та більш швидкий доступ.

2. Велика Британія:

– система охорони здоров'я (NHS) з публічним сектором як основним постачальником послуг;

– використовується ППП для покращення доступу до послуг та надання додаткових медичних послуг;

– партнерства з приватними клініками та залучення приватного капіталу для розвитку та модернізації медичної інфраструктури.

3. Нідерланди:

– система обов'язкового приватного медичного страхування;

– публічний сектор виступає регулятором та гарантом якості та доступності послуг.

– приватні страхові компанії надають додаткові пакети страхування для швидшого доступу та більшого вибору.

Необхідно також розглянути, що у всіх країнах ППП використовується для покращення доступу до медичних послуг та надання додаткових пакетів послуг. В Німеччині приватний сектор має більшу роль у системі охорони здоров'я, забезпечуючи додаткові пакети та покращення. В Великій Британії та Нідерландах публічний сектор залишається основним постачальником послуг, а ППП використовується для доповнення та покращення системи. Німеччина та Велика Британія мають ширший розмах ППП, включаючи партнерство з приватними клініками та залучення приватного капіталу. У Нідерландах приватне страхування має важливу роль, але публічний сектор виступає гарантом доступності та якості послуг. В Швеції існує децентралізована система охорони здоров'я, де регіони та комуни мають велику відповідальність у наданні медичних послуг. У цій моделі використовуються ППП для забезпечення різноманітних медичних послуг, залучаючи приватні клініки та лікарів. У системі охорони здоров'я Іспанії присутній елемент ППП через договори з приватними провайде-

рами медичних послуг. Це дозволяє забезпечити більшу доступність та скорочення черг на медичні послуги. В Франції приватний сектор також відіграє важливу роль у системі охорони здоров'я. ППП використовується для надання додаткових покращень та послуг, а також для розширення медичної інфраструктури [1, с. 139].

Зробивши порівняння, видно, що підходи до ППП в різних країнах можуть варіюватись, пристосовуючись до конкретних потреб та умов. Успішна реалізація ППП вимагає чіткої регулюючої рамки, забезпечення доступності та якості медичної допомоги, а також збереження ролі публічного сектору у забезпеченні соціальної справедливості. Україна може вивчити досвід цих країн та зробити належний аналіз, щоб забезпечити ефективне та стійке партнерство між публічним та приватним секторами в галузі охорони здоров'я.

Аналізуючи ці приклади, можна відзначити, що ППП в галузі охорони здоров'я в європейських країнах має різні форми та варіації, але має спільну мету – покращити доступність, якість та ефективність медичної допомоги. При цьому, необхідно уважно враховувати контекст кожної країни, потреби населення та забезпечувати регулюючу рамку, що гарантує справедливість, якість та контроль якості послуг [10, с.69].

Варто наголосити, що у порівнянні з Україною, яка також розглядає можливість впровадження ППП в галузі охорони здоров'я, важливо взяти до уваги унікальні особливості та потреби національної системи охорони здоров'я. Аналізуючи досвід європейських країн, Україна може зробити висновки та впровадити найбільш відповідні та ефективні підходи до ППП, забезпечуючи доступність, якість та стійкість медичної допомоги для населення.

Продовжуючи розглядати механізми публічно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я в європейських країнах, можна сказати, що кожна країна має свою власну модель та підходи до використання ППП. В Німеччині приватні страхові компанії конкурують з публічним сектором, надаючи додаткові пакети та послуги. У Великій Британії та Нідерландах ППП використовується для покращення

доступу та розширення медичної інфраструктури. Швеція, Іспанія та Франція також використовують ППП для покращення доступності та якості медичної допомоги.

Порівнюючи ці різноманітні підходи до ППП в Європі, можна зрозуміти, що успішна реалізація таких партнерств вимагає чіткої регулюючої рамки, забезпечення якості та доступності послуг, а також збереження ролі публічного сектору у забезпеченні соціальної справедливості.

Зважаючи на цей аналіз, Україна може вивчити досвід Європи та впровадити найкращі практики ППП у галузі охорони здоров'я. Важливо врахувати унікальні потреби та контекст української системи охорони здоров'я, забезпечити ефективний контроль та регулювання, щоб забезпечити доступність та якість медичної допомоги для всього населення [6, с.140].

Висновки. Успішне впровадження ППП вимагає ефективного регулювання та контролю. Європейські країни мають встановлену регулюючу рамку, яка забезпечує якість та стандарти медичних послуг, а також захищає права пацієнтів. Україна повинна створити адекватну регуляторну базу для ППП, щоб забезпечити ефективність та доступність медичних послуг.

Варто наголосити, що у багатьох європейських країнах, приватний сектор грає активну роль у наданні медичних послуг, особливо в амбулаторних та додаткових пакетах. Україна може використовувати цей досвід, залучаючи приватний сектор у ППП, але з необхідним контролем та регулюванням.

Варто розглядати різноманітність та обсяги послуг, які можуть бути включені до ППП. В Європі, ППП застосовується як у загальній медицині, так і в спеціалізованих сферах, таких як онкологія, реабілітація та інші. Україна може визначити пріоритетні галузі для впровадження ППП, враховуючи потреби населення та існуючі ресурси.

При порівнянні з європейськими країнами, Україна ще має шлях пройти у використанні ППП в охороні здоров'я. Проте, вивчаючи європейський досвід та аналізуючи переваги та виклики, Україна може розробити свою власну модель

ППП, що враховує специфічні особливості та потреби національної системи охорони здоров'я.

Для успішного впровадження механізмів ППП в галузі охорони здоров'я в Україні, слід врахувати розроблення та прийняття відповідного законодавства, яке визначає правила, процедури та вимоги для ППП в охороні здоров'я. Це включає механізми регулювання, контролю якості та фінансування.

Також Україна повинна обрати надійних та досвідчених партнерів із приватного сектору, з якими можна побудувати взаємовигідні та довгострокові партнерства. Важливо врахувати їхній досвід у наданні медичних послуг та їхню здатність до інновацій. Ефективний контроль та моніторинг діяльності ППП проєктів є важливим для забезпечення якості та ефективності медичних послуг. Уряд України повинен розробити механізми контролю та звітності для забезпечення виконання умов партнерства.

Механізми ППП в галузі охорони здоров'я в європейських країнах мають свої переваги та виклики. Україна, оцінюючи європейський досвід та враховуючи власні потреби, може використовувати ці механізми для поліпшення системи охорони здоров'я в країні.

Список використаної літератури:

1. Бондаренко І. О. Розвиток державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Економіка та суспільство*. 2017р. С. 137-141.
2. Гнатюк С. Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: світовий досвід та перспективи застосування в Україні. *Медична галузь України*. 2016р. С. 58-61.
3. Гуцуляк І. Державно-приватне партнерство як механізм модернізації охорони здоров'я в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017р. С. 17-21.
4. Добко М. М. Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: проблеми та перспективи розвитку в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019р. С. 42-46.
5. Калиновська Т. В. Потенціал розвитку державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. 2018р. С. 67-73.
6. Кір'якова Ю. М. Державно-приватне партнерство: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг*. 2016р. С. 139-148.
7. Крупська І. Ю. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я як інструмент модернізації системи. *Економіка і підприємництво*. 2016р. С. 406-411.
8. Куліченко М. О. Стан та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в Україні. *Економіка та управління підприємствами зовнішньоекономічної діяльності*. 2017р. С. 20-31.
9. Оксенюк О. І, Данильченко В. І. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 2018р. С. 85-92.
10. Рейтер М. В. Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: міжнародний досвід та перспективи реалізації в Україні. *Медична галузь України*. 2017р. С. 67-70.
11. Самойленко О. В. Державно-приватне партнерство як механізм модернізації охорони здоров'я України. *Публічне управління та адміністрування*. 2018р. С. 87-96.
12. Семенчук С. М. Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я в Україні: досвід та перспективи. *Соціальна фармація: стан, проблеми та перспективи*. 2018р. С. 7-13.
13. Semenets-Orlova, I., Teslenko, V., Dakal, A., Zadorozhnyi, V., Marusina, O., & Klochko, A. (2021). Distance Learning Technologies and Innovations in Education for Sustainable Development. *Studies of Applied Economics*, 39(5).
14. Semenets-Orlova, I. (2015). Strategichne upravlinnja jak systemnyj zasib upravlinnja osvitnimy zminamy [Strategic management as a systemic tool for managing educational change]. *Theory and practice of public administration*, 3, 52-60.

Shevchuk R. Improving the quality of medical services in European countries through the public-private partnership mechanism

Public-private partnerships (PPPs) in the field of health care in European countries are used to combine the efforts of the government and the private sector in order to provide effective and affordable health care to the population. This approach can include various

mechanisms and models of cooperation, depending on the specific conditions and needs of the country.

One of the common PPPs mechanisms in health care is the conclusion of contracts with private medical providers for the provision of services to the population. The government can fund these services or pay a portion of the cost, ensuring access to health care for people who cannot afford it in public health facilities. Another approach is the participation of private investors in the construction and maintenance of medical facilities, such as hospitals or clinics. The government may provide certain benefits or financial support to investors to promote the development and improvement of healthcare infrastructure. can include innovation projects where private companies and universities collaborate with government organizations to develop new treatments, medicines or medical technologies. This contributes to the acceleration of scientific research and the development of modern means of diagnosis and treatment.

Governments can also involve the private sector in the management of public health facilities by allowing private companies to run their operations. This approach is aimed at improving the management and efficiency of medical institutions by using commercial experience and expertise.

Key words: *public-private partnership, quality of medical services of the European Union, health care, medical infrastructure, legal framework.*

УДК 343.46

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.40>

М. Д. Ждан

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права
імені професора О. І. Процевського,
Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди
ORCID.org/0000-0002-7773-0402

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ПРОТИ ТРУДОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті розглядаються організаційно-управлінські заходи запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав громадян. Вказується, що спеціально-кримінологічне запобігання передбачає залучення суб'єктів, до безпосередніх завдань яких входить здійснення такого роду функцій. Це відтворює сутність цієї діяльності, як такої, що надає можливість зосереджено та цілеспрямовано вирішувати проблему зростання рівня злочинності в країні. При цьому, актуальною для наук кримінально-правового циклу залишається проблема диференціації заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання, що часто призводить до помилкових результатів досліджень. Є підстави вважати, що основною диференціюючою ознакою є саме рівень, на якому можуть бути здійснювані ті або інші заходи, їх сукупність, яка має бути спрямована виключно на вирішення конкретної кримінологічної проблеми, а також можливість їх реалізації конкретним переліком суб'єктів. Зазначається, що основною проблемою в частині організаційно-управлінського спеціально-кримінологічного запобігання є недостатній рівень освіченості правоохоронних органів в частині досудового розслідування таких кримінальних правопорушень. Аналіз практики надав можливість підсумувати, що на сьогодні відсутні повноцінні методики, в яких було б викладено алгоритм вирішення такої проблеми. Такий стан справ робить кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян латентними, що призводить до хибного уявлення про їх розповсюдженість. Звертається увага на те, що на сьогодні особливо актуальною залишається проблема боротьби з незадекларованою працею, а також унормування положень трудового законодавства в період дії особливого правового режиму воєнного стану. У цьому контексті необхідно звернути на цінність взаємодії з міжнародними організаціями, зокрема у сфері охорони праці. Позитивним аспектом може бути інтеграція в національну трудову практику сучасних міжнародних проектів, у тому числі тих, що включають організаційно-управлінську складову та передбачають співпрацю із національними суб'єктами.

Ключові слова: кримінальні правопорушення, трудові права, запобігання, організаційно-управлінські заходи, незадекларована праця, викривач, кримінальне законодавство.

Постановка проблеми. Запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав і свобод людини і громадянина є пріоритетним завданням, яке має ставитись перед державою на сучасному етапі розбудови. Незважаючи на незначний відсоток таких суспільно небезпечних діянь та їх відносно низьку розповсюдженість, аналіз наукових праць дозволяє

стверджувати наявність значного негативного впливу, який вони здійснюють як на державні інституції, так і на суспільні відносини в державі. Беззаперечно, удосконалення всіх сфер діяльності країни має позитивний ефект, який побічно також стосується і трудових взаємовідносин та їх кримінально-правового та кримінологічного захисту. Водночас, виключно актуалізація напрямів, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням трудових прав

громадян може якісно вплинути на кримінологічну ситуацію в цій частині. Указане свідчить про актуальність та цінність саме спеціально-кримінологічних заходів та засобів запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав і свобод людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав і свобод людини і громадянина розглядалися в роботах А. Бабенка, О. Джужи, В. Голіни, В. Тарасенко, І. Васильківської, Н. Пархоменко, О. Скрипнюк та ін. При цьому організаційно-управлінські заходи такого запобігання вченими майже не досліджувалась, що зумовило актуальність обраної теми.

Метою статті є розгляд особливостей організаційно-управлінського запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав і свобод людини і громадянина.

Викладення основного матеріалу. Відтак, учені небезпідставно зазначають, що, здійснюючи будь-який вид діяльності, її суб'єкт реалізує відповідні суспільні потреби, що є об'єктивним джерелом його діяльності. Якщо цей вид діяльності належить до певного соціального типу діяльності, то конкретна форма діяльності суб'єкта повинна бути співвіднесена з відповідним психологічним типом діяльності. Це означає, що вид діяльності вказує на певну сферу соціального додатку до діяльності, який відповідає певній суспільній потребі, а форма діяльності являє собою конкретний процес, у ході якого здійснюється реалізація суб'єктом певних потреб у межах того чи іншого виду діяльності. Приступаючи до дослідження структури процесу діяльності певного суб'єкта, необхідно передусім виділити форму здійснення цього процесу, у межах якої відбувається послідовна зміна різноманітних фаз і етапів процесу діяльності. Такий загальновизнаний підхід до поняття форми діяльності, вироблений соціальною психологією. Найшвидше тут повинно йтися про види запобіжного впливу, підставою для виділення яких є характер об'єкта (індивідуального або колективного), який знаходиться на різноманітних

стадіях «готовності» до вчинення злочину. Форма запобіжної діяльності безпосередньо пов'язана з її суб'єктами. Запобігання кримінальним правопорушенням – це різновид діяльності малих соціальних груп (колективна діяльність) [1]. Спеціально-кримінологічне запобігання передбачає залучення суб'єктів, до безпосередніх завдань яких входить здійснення такого роду функцій. Це відтворює сутність цієї діяльності, як такої, що надає можливість зосереджено та цілеспрямовано вирішувати проблему зростання рівня злочинності в країні. При цьому, актуальною для наук кримінально-правового циклу залишається проблема диференціації заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання, що часто призводить до помилкових результатів досліджень. Є підстави вважати, що основною диференціюючою ознакою є саме рівень, на якому можуть бути здійснювані ті або інші заходи, їх сукупність, яка має бути спрямована виключно на вирішення конкретної кримінологічної проблеми, а також можливість їх реалізації конкретним переліком суб'єктів.

Основною проблемою в частині організаційно-управлінського спеціально-кримінологічного запобігання є недостатній рівень освіченості правоохоронних органів в частині досудового розслідування таких кримінальних правопорушень. Аналіз практики надав можливість підсумувати, що на сьогодні відсутні повноцінні методики, в яких було б викладено алгоритм вирішення такої проблеми. Такий стан справ робить кримінальні правопорушення проти трудових прав громадян латентними, що призводить до хибного уявлення про їх розповсюдженість.

Учені також вказують, що ознайомлення з науковим дослідженнями, публікаціями, юридичною літературою засвідчило, що в Україні питанням методики розслідування злочинів проти трудових прав належної уваги досі не приділялось. Здебільшого дослідження порушень трудового законодавства відбувалось у контексті розв'язання питань трудового права [2, с. 5; 3, с. 11; 4, с. 12] або загальних проблем кримінальної відповідальності за такі порушення [5, с. 67]. Між тим, праг-

нення роботодавців отримувати більші прибутки за рахунок ігнорування (а нерідко й свідомого порушення) гарантованих Конституцією та законами України прав працівників, нехтування правилами техніки безпеки (питома вага підприємств з незадовільними умовами праці та зношеними виробничими фондами становить 55 %) є чинниками, які протягом багатьох років викликають занепокоєння органів державної влади й негативну реакцію з боку громадськості та зарубіжних експертів. Проблема удосконалення правозастосовної практики щодо притягнення винних до відповідальності за злочини проти трудових прав особливо актуалізується з огляду на таке: по-перше, загальновідомим є факт, що порушення трудових прав набувають масового характеру через нестабільну соціально-економічну ситуацію, недоліки нормативно-правового регулювання у сфері трудових відносин, недостатньо ефективну діяльність органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, які повинні в межах компетенції та в рамках існуючих юридичних процедур забезпечувати постійний контроль за додержанням суб'єктами господарювання трудового законодавства шляхом перевірок та вжиття заходів щодо притягнення порушників трудового законодавства до адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності (аналіз судової статистики щодо захисту трудових прав людини дозволяє зробити висновки про те, що в судах найбільшу кількість складають такі категорії справ: необґрунтована невивплата заробітної плати, а також незаконні звільнення працівників, тобто грубе порушення законодавства про працю) [6, с. 117].

Той факт, що кримінальні правопорушення не відносяться до категорії тяжких та резонансних, змінює пріоритетність правоохоронних органів, а також відповідне відношення як до самого процесу розслідування, так і до його результатів. Водночас необхідно зауважити, що методика розслідування таких кримінальних правопорушень має враховувати нетиповість слідчих ситуацій, які можуть мати місце та призводити до отримання хибних результатів. *Зокрема, такими ситуаціями*

можуть бути: імітація кримінального правопорушення проти трудових прав громадян через прагнення приховати більш серйозні суспільно небезпечні діяння (наприклад, службові кримінальні правопорушення, у т.ч., корупційного характеру); вуалювання кримінального правопорушення проти трудових прав громадян під інше діяння з метою задоволення особистих інтересів; прагнення завуалювати таке суспільно небезпечне діяння під нещасний випадок (якщо це кримінальне правопорушення проти безпеки виробництва); складний механізм реалізації кримінально протиправного умислу, який утруднює процес встановлення істини у кримінальному провадженні тощо.

По-друге, неналежне реагування прокуратури та органів внутрішніх справ на кримінальні правопорушення цієї категорії, причиною чого є високий рівень латентності злочинів проти трудових прав, відсутність досвіду розслідування цих злочинів у слідчих органів внутрішніх справ (до підслідності ОВС їх віднесено у 2012 році з ухваленням нового КПК України), складністю процесу доказування, що вимагає знання специфіки цих злочинів, особливостей проведення слідчих (розшукових) дій, призначення експертиз тощо, адже дослідження проблем провадження у справах цієї категорії здійснювались переважно ще за радянських часів, коли систему трудових відносин було монополізовано державою. На сьогодні ж з розвитком приватного та корпоративного секторів економіки ці наукові положення вимагають перегляду та формування сучасної методології. З метою з'ясування потреб слідчої практики щодо розслідування злочинів проти трудових прав вченими було проведено опитування практичних працівників. Узагальнення одержаних даних дозволило визначити низку актуальних проблем, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності розслідування цієї категорії злочинів. До загальних зауважень віднесено, зокрема, складність відмежування злочинів проти трудових прав від деяких інших злочинів та адміністративних проступків; відсутність сталої слідчої та судової практики; бланкетний характер диспозицій окремих

норм, що потребує ґрунтовних знань з інших галузей законодавства, міжгалузевого аналізу змісту кримінально-правових норм; застарілість методик розслідування злочинів проти трудових прав, що враховували б сучасний стан кримінального і кримінального процесуального законодавства. До зауважень, що відносяться до окремих проблем розслідування, респонденти віднесли такі: процесуальні особливості початку досудового розслідування злочинів проти трудових прав, типові слідчі ситуації початкового етапу розслідування; проблеми із визначенням елементного складу криміналістичної характеристики злочинів проти трудових прав; особливості проведення окремих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, зокрема: огляду місця події, допитів різних категорій осіб, призначення експертиз, огляду документації та формування її переліку; особливості взаємодії із різними суб'єктами, які здійснюють нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю [6, с. 117].

Складність у розмежуванні такої категорії кримінальних правопорушень від інших деліктів, а також особливості встановлення умислу на вчинення саме суспільно небезпечного діяння проти трудових прав громадян зумовлена низьким рівнем освіти працівників правоохоронних органів. Особливої уваги також потребують кримінальні правопорушення проти безпеки виробництва, з урахуванням того, що такі діяння складно диференціювати із нещасними випадками на виробництві (ускладнюючим фактором також можуть бути дії кримінальних правопорушників, спрямовані на приховування слідів кримінального правопорушення).

В Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затвердженій Наказом Міністерства внутрішніх справ України 27 квітня 2020 року № 357 вказано, що посадові особи органів (підрозділів) поліції під час реагування на правопорушення або події повинні: 1) незалежно від способу отримання інформації здійснювати направ-

лення на місця подій сил і засобів поліції, необхідних для захисту прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяння їх реалізації; 2) підтримувати в постійній готовності сили і засоби поліції до реагування на правопорушення або події; 3) орієнтувати наряди всіх видів про вчинення кримінальних та інших правопорушень, прикмети осіб, які їх учинили, об'єкти посягань; 4) забезпечувати особисту безпеку громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням чи їх припинення, виявлення та затримання осіб, які їх учинили, усунення негативних наслідків правопорушень або подій; 5) здійснювати обмін інформацією та взаємодію з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності; 6) забезпечувати особисту безпеку працівників поліції, організацію їх навчання щодо дій у типових та екстремальних ситуаціях; 7) здійснювати оперативне інформування чергових служб вищого рівня, інших органів державної влади, підприємств, установ, організацій, до компетенції яких належить надання допомоги громадянам, які звернулися з відповідною заявою або повідомленням до органу (підрозділу) поліції; 8) забезпечувати ефективне використання засобів зв'язку, технічних засобів та службового автотранспорту, їх належне зберігання [7]. Водночас, такі положення є узагальнюючими та не відображають особливостей захисту трудових прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, необхідно також звернути увагу на недостатній нормативно-правовий захист викривачів, які згадуються лише ремарочно в одній із норм кримінального законодавства.

Так відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших пору-

шень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання. Крім того, відповідно до внесених до Кодексу України про адміністративні правопорушення змін (частина третя статті 272) викривач є свідком у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Водночас, згідно із внесеними до Кримінального процесуального кодексу України змінам (пункти 16-2 та 25 частини першої статті 3) викривачем є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування та є заявником. Права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача (частина третя статті 533 Закону України «Про запобігання корупції»). Звертаємо увагу, що, згідно з приміткою до статті 53 Закону України «Про запобігання корупції», близькими особами викривача є особи, зазначені в абзаці четвертому частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції». Права викривача виникають з моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [8]. Права викривачів мають бути захищені, як відповідно до міжнародних та європейських стандартів боротьби із корупцією, так і з урахуванням положень національної нормативно-правової бази. При цьому відсутність налагодженого механізму реалізації цих прав, а також постситуаційної поведінки станом на тепер залишається відкритим питанням, яке потребує нагального вирішення. Отже, необхідно зазначити, що на нормативно-правовому рівні законодавець достатньо чітко, повно та вичерпно підійшов до захисту викривача. Водночас, актуалізації потребує саме процедури залучення до співпраці таких осіб та їх

захист і супровід після реалізації поставлених завдань.

Особливе місце в системі спеціально-кримінологічного запобігання, зокрема в частині організаційно-управлінських заходів та засобів має державна служба України з питань праці. Служби інспекції праці забезпечують ефективне застосування положень законодавства шляхом виконання двох головних функцій: (1) забезпечення дотримання законодавства та (2) надання інформації та порад роботодавцям і працівникам. Ці завдання – інспектування, інформування і надання порад – тісно пов'язані й часто виконуються разом. Правозастосовні функції служб інспекції праці у різних країнах дуже різні, але, як правило, служби інспекції виконують як проактивні (планування місячних і річних, національних, польових і галузевих інспекційних заходів, фіксування випадків недотримання законодавства і вжиття коригувальних заходів), так і реактивні функції (розгляд скарг, розслідування нещасних випадків, аварій та трудових спорів). Хоча головною місією інспекції праці є забезпечення дотримання законодавства роботодавцями шляхом ефективного управління ризиками й запобігання ризикам, санкції залишаються важливою частиною правозастосовної роботи. Існує широкий спектр схем санкцій, які можуть включати усні або письмові попередження, адміністративні приписи, грошові штрафи, що накладаються в адміністративному порядку, збільшення тягаря нормативно-правової відповідності та, як останній можливий спосіб, навіть судове переслідування. Належне застосування правозастосовних повноважень є важливим як для забезпечення дотримання закону там, де інші заходи не дали результату, так і для забезпечення притягнення до відповідальності за порушення тих, хто має зобов'язання за законом [9]. На сьогодні особливо актуально залишається проблема боротьби з незадекларованою працею, а також унормування положень трудового законодавства в період дії особливого правового режиму воєнного стану. У цьому контексті необхідно звернути на цінність взаємодії з міжнародними організаціями, зокрема у

сфері охорони праці. Позитивним аспектом може бути інтеграція в національну трудову практику сучасних міжнародних проєктів, у тому числі тих, що включають організаційно-управлінську складову та передбачають співпрацю із національними суб'єктами.

Прикладом є Twinning, який є інструментом інституціональної розбудови і нова форма безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилити адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації *acquis communautaire* (законодавство ЄС). Інструмент Twinning містить у собі рамки, які регулюють співпрацю між державним органом (бенефіціаром) та органом-партнером від країни-члена ЄС. Разом вони розробляють та впроваджують проєкт Twinning у країні-бенефіціарі. Визначальною рисою проєкту Twinning є безпосередній обмін специфічним досвідом в окремо взятій сфері державного регулювання з метою впровадження норм та стандартів ЄС, передачу «ноу-хау» та передової практики між державними органами країн-членів ЄС та їхніми партнерами-бенефіціарами, випрацювання унікального національного досвіду [10]. Запропонований проєкт може стати шаблоном та застосовуватись, наприклад, у вигляді моделі обміну досвідом між європейськими країнами з проблем удосконалення нормативно-правового та прикладного захисту трудових прав громадян.

Отже, необхідно виділити такі *позитивні риси інспекції з праці в межах спеціально-кримінологічного запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав громадян*, як: 1) контроль за дотриманням трудового законодавства, а також надання консультативної та іншої організаційної допомоги працівникам; 2) інтеграція в національну трудову політику інформаційних засобів, сучасного техніко-програмного забезпечення, спрямованого на діджиталізацію трудових відносин; 3) здійснення ролі посередництва

між державою, роботодавцем та працівником; 4) неупереджена участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві (що може мати позитивних ефект у частині викриття кримінальних правопорушень проти безпеки виробництва, завульгованих під нещасні випадки).

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що під спеціально-кримінологічним запобіганням кримінальним правопорушенням проти трудових прав і свобод людини і громадянина необхідно розуміти сукупність заходів та засобів, спрямованих на усунення детермінантів, а також інших соціально негативних явищ та процесів, які сприяють/спрошують порушення права громадян на працю, шляхом їх обмеження та/або усунення, а також за рахунок оперативного реагування на формування віктимної та злочинної поведінки учасників суспільно небезпечного діяння. Як і загальносоціальне, спеціально-кримінологічне у своїй структурі передбачає такі заходи та засоби як: 1) соціально-економічні та правові; 2) організаційно-управлінські.

До організаційно-управлінських заходів та засобів запобігання кримінальним правопорушенням проти трудових прав громадян можна віднести: 1) посилення нормативно-правового захисту викривачів; 2) удосконалення методики розслідування кримінальних правопорушень проти трудових прав громадян; 3) удосконалення аналітичної роботи правоохоронних органів у частині аналізу та прогнозування стану кримінально протиправної діяльності в цій частині; 4) розробку стратегій та довгострокових програм, спрямованих на зниження кількісного та позитивний вплив на якісний показники кримінально протиправної діяльності у сфері трудових прав громадян із урахуванням незадовільного соціально-економічного та політичного стану в країні; 5) інтеграцію зарубіжного досвіду в національну практику, у тому числі в частині удосконалення інформаційного забезпечення, необхідного для здійснення кримінального аналізу та досудового розслідування кримінальних правопорушень проти трудових прав громадян; 6) узагальнення практики

з розслідування кримінальних правопорушень проти трудових прав громадян; 7) сприяння розвитку інституту інспекторів з праці; 8) створення / запровадження проєктів, спрямованих на удосконалення процесу обміну досвідом із провідними європейськими державами в частині захисту трудових прав громадян (прикладом є платформа Twinning, спрямована на вирішення проблем інституціональної розбудови і безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів).

Список використаної літератури:

1. Литвинов О. М. Функціональний аналіз запобігання злочинам. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2096/vnulpurn201478232.pdf>.
2. Новосельська І. В. Вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності за порушення зобов'язань, передбачених трудовим договором : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2010. 20 с.;
3. Кравченко В. О. Правове регулювання звільнення за одноразове порушення трудових обов'язків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2011. 20 с.
4. Петров П. В. Правове регулювання відповідальності за порушення чи невиконання умов угод у трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2012. 18 с.
5. Лиськов М. О. Кримінально-правова характеристика складів злочинів проти трудових прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2012. 18 с.
6. Готін О. М. Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина : навч. посіб. Луганськ, 2006. 190 с.
7. Топчій В. В. Злочини проти трудових прав: перспективи формування методики розслідування. *Наше право*. 2013. № 13. С. 115–119.
8. Інструкція з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України 27.04.2020 р. № 357. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20#Text>.
9. Права та гарантії захисту викривачів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/PRAVA-TA-GARANTIYI-ZAHYSTU-VYKRYVACHIV-VIDPOVI-DNO-DO-ZAKONU-UKRAYINY-PRO-ZAPOBIGANNYA-KORUPTSIYI.pdf>.
10. Що таке інспекція праці й у чому її діяльність. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_182976.pdf.

Zhdan M. Organizational and managerial measures to prevent criminal offenses against labor rights of citizens

The article deals with organizational and management measures to prevent criminal offenses against the labor rights of citizens. It is indicated that special criminological prevention involves the involvement of subjects whose immediate tasks include the implementation of such functions. This reproduces the essence of this activity, as it provides an opportunity to focus and purposefully solve the problem of the increase in the level of crime in the country. At the same time, the problem of differentiation of measures of general social and special criminological prevention remains relevant for the sciences of the criminal and legal cycle, which often leads to erroneous research results. There are reasons to believe that the main differentiating feature is the level at which these or other measures can be implemented, their totality, which should be aimed exclusively at solving a specific criminological problem, as well as the possibility of their implementation by a specific list of subjects. It is noted that the main problem in terms of organizational and managerial special criminological prevention is the insufficient level of education of law enforcement agencies in terms of pre-trial investigation of such criminal offenses. The analysis of practice made it possible to conclude that today there are no full-fledged methods in which the algorithm for solving such a problem would be outlined. This state of affairs makes criminal offenses against the labor rights of citizens latent, which leads to a false impression of their prevalence. Attention is drawn to the fact that today the problem of combating undeclared work, as well as normalizing the provisions of labor legislation during the period of the special legal regime of martial law, remains particularly relevant. In this context, it is necessary to pay

attention to the value of cooperation with international organizations, in particular in the field of labor protection. A positive aspect can be the integration into the national labor practice of modern international projects, including those that include an organizational and management component and involve cooperation with national entities.

Key words: *criminal offenses, labor rights, prevention, organizational and management measures, undeclared work, whistleblower, criminal legislation.*

УДК 342.951:349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.41>

О. П. Федотов,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Н. О. Коваль,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ СУДНОПЛАВСТВА: ДОСВІД УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню переваг та недоліків діючого українського законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища від руйнівних наслідків судноплавства внаслідок використання викопного палива. Відзначено необхідність пошуку стійких та екологічно чистих альтернатив традиційному вуглеводневому паливу зі сторони міжнародних організацій, окремих держав та інших зацікавлених сторін. Проаналізовано міжнародні та регіональні зусилля для зменшення забруднення морського середовища та атмосферного повітря з суден. Підкреслено значення універсальності норм щодо протидії забрудненню, що пов'язане з необхідністю поєднання стандартів свободи судноплавства та захисту навколишнього природного середовища. Акцентовано увагу на важливості ролі окремих держав, судноплавних компаній та портів щодо зменшення викидів. Охарактеризовано низку актів довгострокового програмного регулювання водної (морської та річкової) транспортної галузі України. Визначено наявність у них норм про забезпечення екологічності діяльності через використання альтернативних видів судового палива. Автори доходять висновку, що спеціального закріплення напрямок використання альтернативних видів палива у судноплавстві дістав лише у нормах Морської доктрини України на період до 2035 року, а зменшення викидів в атмосферу – у проєкті Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2031 року. Через важливе значення екологізації та зменшення забруднення повітря від судноплавства для збереження навколишнього середовища, норми відповідного спрямування мають бути передбачені й в інших актах програмного довгострокового планування розвитку морської та портової галузі України, а також в іншому галузевому (водному транспорті необхідним залишається високий рівень взаємодії держав, ефективна діяльність між ними) законодавстві. У цілому для подолання екологічних проблем родних організацій, ініціювання нових видів реагування на екологічні загрози, активна співпраця та скоординовані дії усіх акторів, залучених до загальносвітової системи міжнародного судноплавства.

Ключові слова: альтернативні види палива, забруднення від судноплавства, правове регулювання, морська діяльність, попередження забруднення, мореплавство, внутрішні водні шляхи, морське законодавство, забруднення атмосфери, захист морського середовища.

Постановка проблеми. Екологічні проблеми сучасного світу обумовлюють підвищену увагу держав, їх об'єднань, міжнародних організацій, класифікаційних товариств та суднобудівельників до пошуку нових, «зелених», технологій з метою ощадливішого функціонування та

сталого розвитку морської галузі. Поряд з активними конструкторськими та правничими розробками у сфері автономного судноплавства, значна увага приділяється також й пошуку нових джерел енергії для традиційних суден, яких визнано одними з найбільших забруднювачів навколишнього середовища та фактором каталізації глобального потепління [1, р. 7-8; 2].

За сценарієм утримання підвищення глобальної температури нижче 2 градусів за Цельсієм, і якщо інші сектори економіки виконують свої зобов'язання щодо скорочення викидів, сектор морського транспорту все ще може генерувати близько 10% світових викидів парникових газів до 2050 року. Це відбувається через потрапляння у повітря побічних продуктів після спалювання палива на борту суден для виробництва енергії. Погіршенню клімату сприяють викиди з суден, що містять вуглекислий газ, оксиди азоту та оксиди сірки. Крім того, частинки вугля, що утворюються під час спалювання важкого палива, становлять 21% викидів з суден в еквіваленті CO₂ і вважаються другим за значенням джерелом впливу на клімат судноплавства після CO₂. Викиди з океанських суден погіршують якість повітря та негативно впливають на здоров'я людей і тварин. За даними Міжнародної морської організації, без дієвих заходів щодо обмеження викидів з суден вони можуть зрости на 50-250% до 2050 року залежно від економічного контексту [3; 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика розробки правового базису альтернативних видів палива у мореплавстві представлена переважно роботами зарубіжних дослідників (А. Аль-Еназі, М. Андерсон, П. Балкомб, І. Бісер, Е. А. Боуман, М. Гаррісон, Д.А. Гегго, Ш. Гесслінг, Е. Ліндстад, К. Майєр-Хабіггорст, А.І. Ріалланд, А.Х. Стрьомман, І. Фріделл тощо), питання захисту морського середовища та атмосферного повітря від екологічних ризиків мореплавства, а також окремих аспектів екологічного контролю в українському науковому правничому сегменті розроблялися О.О. Балобановим, В.М. Гаращуком, Е.Ф. Гарсія, О.В. Головкіним, О.П. Єлезаровим, Т.Р. Коротким, Б.А. Мельниковичем, О.В. Плотніковим, А.Л. Правдюком, В.В. Серафимовим тощо. При цьому, норми програмних документів довгострокового планування розвитку морської галузі в Україні у напрямі використання альтернативних видів палива для суден у їх роботах розглянуто не було.

Мета статті – охарактеризувати досвід програмного правового регулювання еко-

логізації судноплавства в Україні, зокрема через використання альтернативних видів судового палива, та виробити окремі пропозиції щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Інтенсивний розвиток морського судноплавства як провідного виду діяльності людини у Світовому океані продовжує викликати значне занепокоєння з погляду екологічної безпеки морських акваторій. Якщо нещодавно основна увага була прикута до ризиків аварійних розливів нафти внаслідок аварій танкерного флоту, то на теперішній час природоохоронний контроль зосереджується на заходах захисту морського середовища від наслідків звичайної експлуатації усіх типів морських суден. Серед джерел забруднення перше місце посідає емісія продуктів згоряння бункерного палива до атмосфери над океанами. Ця екологічна проблема ускладнюється зі зростанням світового морського торговельного та воєнного флоту і дедалі збільшуваними глобальними масштабами споживання бункерного палива, у якому переважають найнебезпечніші для людини і довкілля дешеві марки мазуту. Шкода, якої завдають морські судна навколишньому середовищу, передбачає спеціальні правові підходи, механізми та інструменти до її попередження та ліквідації. Ними мають ураховуватися особливе значення довкілля та його окремих компонентів, а також специфіка такої шкоди, її масштаби, переважно прихований характер і віддалені у часі наслідки негативного впливу.

Сучасний міжнародний правовий базис охорони морських просторів від забруднення та засмічення, а також відповідальності за такі порушення представлений значною кількістю глобальних та регіональних угод, рекомендаціями та протоколами роботи з метою зменшення антропогенного впливу на морські екосистеми, збереження їхнього біорізноманіття та унормування викидів від судноплавства. Важливою особливістю такого регулювання є універсальність норм, що встановлюються на рівні ООН та Міжнародної морської організації. Це пов'язане з необхідністю органічного поєднання стандартів, спрямованих на забезпечення свободи судноплавства та захист навколишнього

природного середовища, досягти якого найкращим чином можна лише за допомогою багатосторонньої міжнародної комунікації з розробки уніфікованих норм з найширшим колом адресатів. Схвалення регіональних природоохоронних правових стандартів та функціонування сформованих за їх нормами інституційних механізмів спрямовано на врахування та протидію екологічним загрозам певного морського басейну. Вони представляють собою набір інструментів для відповіді на екологічні виклики та специфічні механізми співпраці держав, розташованих на його узбережжі. Співробітництво інших відповідальних суб'єктів (портів, громадських формувань, судновласників тощо) також спрямоване на досягнення більшої екологізації діяльності, врахування Цілей сталого розвитку ООН [5] та збереження морських і океанських екосистем. Також в аспекті попередження та протидії забрудненню моря необхідно відзначити розроблену Міжнародною морською організацією концепцію особливо вразливих морських районів, якими визнаються райони, що потребують спеціальних захисних заходів через виняткове екологічне, соціальне, економічне значення і які можуть постраждати внаслідок судноплавства [6; 7]. У межах таких районів обмежується або забороняється провадження окремих видів діяльності з метою збереження, захисту, моніторингу екосистем або управління промислом. Першими з них стали морський охоронюваний район південного шельфу Південних Оркнейських островів та у регіоні моря Росса [8], а згодом мережа цих районів стала звичним явищем для багатьох прибережних держав, що намагаються зменшити антропогенний вплив на морські екосистеми.

Але, незважаючи на активність міжнародних і регіональних організацій, постійну розробку та здійснення міждержавних проєктів і програм з впровадження ініціатив щодо екологізації морської, портової та інших видів діяльності, пов'язаних з використанням моря, наявність значного міжнародно-правового базису, масштаб забруднень морського середовища та атмосфери з суден постійно зростає. Ця тенденція свідчить про неефективність

та недостатність заходів, що вживаються міжнародним співтовариством у цій галузі, що з часом може призвести до катастрофічних наслідків для людства. Важливою є також роль окремих держав, судноплавних компаній та портів щодо зменшення викидів, адже досягти необхідного ефекту зі збереження Світового океану можна лише спільними зусиллями. Для цього державами створюються національні організаційно-правові механізми протидії забрудненню моря та атмосфери з суден, зменшенню скидів з прибережних територій тощо, а також можуть бути ініційовані нові форми та методи боротьби з такими явищами.

Україна, перебуваючи на узбережжі двох морів, є учасницею багатьох глобальних та низки регіональних морських природоохоронних угод, запроваджує правила, спрямовані на імплементацію міжнародних стандартів цієї сфери, зокрема і щодо використання суднами альтернативних видів палива. Оскільки перспективні напрями розвитку законодавства та інституційного механізму його реалізації у сферах морської та портової діяльності, а також розвитку судноплавства внутрішніми водними шляхами визначаються у програмних документах, необхідно визначити, чи є достатнім таке регулювання і чи є необхідність його оновлення. Так, у Морській доктрині України на період до 2035 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108) [9], серед напрямів розвитку охорони морського середовища, ресурсо- та енергозбереження визначено, зокрема, про необхідність зменшення обсягу викидів забруднюючих речовин у результаті застосування сучасних технологій, оптимізації структури енергоспоживання, збільшення частки відновлюваних джерел енергії, використання альтернативних видів рідкого та газового палива під час провадження морегосподарської діяльності. А серед напрямів розвитку морегосподарської діяльності у приморських регіонах названо впровадження дієвої системи обов'язкового страхування екологічних ризиків і механізму економіч-

ного стимулювання енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій, альтернативних видів енергоносіїв.

У Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р [10], серед завдань її реалізації відзначається стимулювання використання альтернативних джерел енергії, а також екологічних видів транспорту та спецтехніки; здійснення комплексу регуляторних і фіскальних заходів, зокрема запровадження міжнародних екологічних норм для транспортних засобів, удосконалення механізму використання альтернативних моторних палив, впровадження економічних стимулів під час введення в експлуатацію транспортних засобів більш високого екологічного рівня; збільшення рівня застосування альтернативних видів палива та електроенергії до 50% до 2030 року; прийняття плану заходів із зниження впливу транспорту на навколишнє природне середовище, що пов'язано із впровадженням енергозберігаючих технологій, застосуванням альтернативних моторних палив, відновленням та розширенням можливостей використання електротранспорту, зменшення негативного впливу транспорту на водні об'єкти.

Стратегією розвитку морських портів України на період до 2038 року, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1634-р) [11] визначене завдання впровадження смарт-інфраструктури (новітніх технологій, що сприяють автоматизації та роботизації перевантажувальних процесів морських терміналів), екологічно безпечних технологій, спрямованих на зменшення шкідливих викидів від виробничих процесів у портах та отримання енергії з альтернативних джерел (розділ «Збалансований розвиток та ефективне використання портів потужностей»).

Загальна Морська природоохоронна стратегія України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 р. № 1240-р [12] розроблена на виконання Угоди про асоціацію з ЄС

2014 р., зокрема в частині імплементації Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/56/ЄС від 17 червня 2008 р. про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища (Рамкова директива про морську стратегію), та з урахуванням Директиви 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 р. «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» (Водна рамкова директива), у цілому визначає напрямки морської екологічної політики держави, спеціально не зупиняючись на проблематиці використання альтернативних видів палива у мореплаванні.

У розробленому у 2021 р. проєкті Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2031 року [13] неодноразово згадується про необхідність зменшення викидів від судноплавства, та передбачається запровадження інноваційних енергоефективних та екологічно безпечних технологій на внутрішніх водних шляхах, а також забезпечення відповідності флоту екологічним стандартам ЄС через гармонізацію національного законодавства з вимогами щодо обмежень викидів суднами відповідно до Регламенту (EU) 2016/1628, розроблення програми заходів стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють перехід до використання силових установок, що відповідають рівню викидів III A або вище, відповідно до Регламенту (EU) 2016/1628, а також забезпечення збору даних та здійснення аналізу щодо рівня викидів силових установок існуючого флоту внутрішнього плавання та технічних рішень щодо зниження рівня викидів. На жаль, початок російського широкомасштабного вторгнення на початку 2022 р. завадив затвердженню цього документа, але він, у порівнянні з іншими програмними актами водної транспортної галузі України найкращим чином відтворює аспект екологізації судноплавства.

Напрямок зменшення викидів та перехід на альтернативні джерела енергії у загальних рисах (без зазначення про судноплавство) підкреслено й в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року

[14], якими передбачено створення умов для активного впровадження технологій енергозбереження та підвищення енергоефективності, збільшення виробництва енергії за рахунок відновлювальних та альтернативних джерел, впровадження найкращих наявних низьковуглецевих, ресурсозберігаючих технологій виробництва, а також сучасних будівельних технологій з тепло- та енергозбереження, що дасть змогу істотно зменшити обсяг викидів парникових газів та забруднюючих речовин в атмосферне повітря, а також скидання забруднюючих речовин у водойми (розділ «VI. Очікувані результати»).

Висновки і пропозиції. Таким чином, спеціального закріплення напрямок використання альтернативних видів палива у судноплавстві дістав лише у нормах Морської доктрини України на період до 2035 року, а зменшення викидів в атмосферу – у проєкті Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2031 року. При цьому, зважаючи на значення, яке екологізація та зменшення забруднення повітря від судноплавства мають для збереження навколишнього середовища, норми відповідного спрямування мають бути передбачені й в інших актах програмного довгострокового планування розвитку морської та портової галузі України, а також в іншому галузевому (водному транспортному) законодавстві. У цілому для подолання екологічних проблем необхідним залишається високий рівень взаємодії держав, ефективна діяльність міжнародних організацій щодо вдосконалення існуючих та створення нових міжнародно-правових норм у сфері охорони та захисту морського середовища та атмосферного повітря від забруднень, а також ініціювання нових видів реагування на екологічні загрози. Природоохоронні проблеми мають глобальний масштаб, їх слід вирішувати на усіх рівнях: від окремого судна та судноплавної компанії до регіональних та всесвітніх ініціатив, а успіх може бути досягнутий лише за умови активної співпраці та скоординованих дій усіх акторів, залучених до загальносвітової системи міжнародного судноплавства.

Список використаної літератури:

1. Friedrich A., Heinen F., Kamakaté F., Kodjak D. Air Pollution and Greenhouse Gas Emissions from Ocean-going Ships. Impacts, Mitigation Options and Opportunities for Managing Growth. URL: https://theicct.org/sites/default/files/publications/oceangoing_ships_2007.pdf (дата звернення: 16.03.2023 р.).
2. Manshausen P., Watson-Parris D., Christensen M.W. et al. Invisible ship tracks show large cloud sensitivity to aerosol. *Nature*. 2022. 610. P. 101–106 <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05122-0> (дата звернення: 16.03.2023 р.).
3. What is the future of environmental performance in the maritime industry? URL: <https://sinay.ai/en/what-is-the-future-of-environmental-performance-in-the-maritime-industry/> (дата звернення: 20.03.2023 р.).
4. World Nations Agree to At Least Halve Shipping Emissions by 2050. URL: <https://unfccc.int/news/world-nations-agree-to-at-least-halve-shipping-emissions-by-2050> (дата звернення: 16.03.2023 р.).
5. The 17 Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата звернення: 17.03.2023 р.).
6. Resolution A.720(17) adopted on 6 November 1991 Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas. [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.720\(17\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.720(17).pdf) (дата звернення: 17.03.2023 р.).
7. Resolution A. 982(24) of the Assembly of International Maritime Organization. Adopted on 1 December 2005. URL: <http://www.gc.noaa.gov/documents/982-1.pdf> (дата звернення: 25.03.2023 р.).
8. Marine Protected Areas (MPAs). URL: <https://www.ccamlr.org/en/science/marine-protected-areas-mpas> (дата звернення: 15.03.2023 р.).
9. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-п#Text> (дата звернення: 17.03.2023 р.).
10. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1848.

11. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1634-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-r#Text> (дата звернення: 17.03.2023 р.).
12. Морська природоохоронна стратегія України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 р. № 1240-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 82. Ст. 5280.
13. Проект Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2031 року. URL: <https://mtu.gov.ua/news/33077.html> (дата звернення: 18.03.2023 р.).
14. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджені Законом України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 18.03.2023 р.).

Fedotov O., Koval N. Programme regulation of ecologization of shipping: experience of Ukraine

The article has been devoted to the determination the advantages and disadvantages of the current Ukrainian legislation in the sphere of environmental protection from the devastating consequences of shipping due to the use of fossil fuels. It has been noted the need to find sustainable and ecologically clear alternatives to traditional hydrocarbon fuel on the part of the international organizations, individual states and other interested parties. The international and regional efforts have been analyzed to reduce maritime pollution and atmospheric air from ships. The importance has been emphasized of the universality of anti-pollution norms, which is associated with the need to combine standards of freedom of shipping and protection of the environment. The attention has been accented on the importance of the role of individual states, shipping companies and ports in reducing emissions. A number of acts have been characterized of long-term programme regulation of the water (sea and river) transport industry of Ukraine. It has been determined that they have norms on ensuring ecological friendliness of activities through the use of alternative types of ship`s fuel. The authors have concluded that the direction of the use of alternative types of fuel in shipping was specially fixed only in the norms of the Maritime doctrine of Ukraine for the period up to 2035, and the reduction of emissions into the atmosphere – in the draft Strategy of the development of inland water transport of Ukraine for the period up to 2031. Due to the importance of ecologization and reduction of air pollution from shipping to preserve the environment, the relevant norms should be provided for in other acts of programme long-term planning of the development of the maritime and port industry of Ukraine, as well as in other industry (water transport) legislation. In general, to overcome the ecological problems, it is remained necessary a high level of interaction between states, the effective activities of the international organizations, the initiating new types of response to environmental threats, an active cooperation and coordinated actions of all actors, involved in the global system of the international shipping.

Key words: *alternative types of fuel, pollution from shipping, legal regulation, maritime activities, pollution prevention, navigation, inland waterways, maritime legislation, air pollution, maritime environment protection.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.42>

О. Л. Соколенко

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Вища освіта є основною складовою людського капіталу, який є важливим чинником розвитку всіх сфер економіки та є змішаним суспільним благом, і ми вважаємо, що держава має відігравати активну роль у розвитку цієї сфери. Ця участь має виявлятися у використанні відповідних методичних засобів державного регулювання вищої освіти для створення комфортних умов для учасників освітнього процесу. Державне регулювання національної вищої освіти є складним процесом через складність і неоднозначність її призначення. Суть цього процесу полягає в тому, що держава за допомогою відповідних методів та інструментів сприяє досягненню головної мети – розвитку держави та держави, виконуючи при цьому функцію забезпечення громадян рівний доступ до «середньої освіти». Встановлюючи механізм регулювання державної вищої освіти, слід мати на увазі, що держава повинна регулювати сфери та процеси, які ринок загалом не може скоординувати чи регулювати достатньо ефективно. Для розвитку вищої освіти необхідне державне регулювання, але в сучасних умовах ринок виступає ще й регулятором освітніх процесів. Крім оптимального співвідношення державного та ринкового регулювання сфери вищої освіти, яке не є фіксованим і розвивається під впливом багатьох факторів, важливим є вибір відповідних методів та інструментів регулювання. При цьому принципи наукової основи цього Положення мають слугувати орієнтиром для застосування окремих конкретних методів і засобів. Крім допомоги у виборі методів і засобів, вони сприятимуть більш точному визначенню пріоритетів, основних завдань, очікуваних результатів, а також обґрунтованому розрахунку при складанні наступної стратегії розвитку освітньої галузі. Принципи державної регуляторної політики у сфері освітньої діяльності чітко викладені в чинному законодавстві. Вважаємо, що вища освіта має бути включена до переліку основних принципів державного регулювання.

Ключові слова: освіта, державна політика, управління, реформування, освітній процес, ЗВО, державне управління.

Постановка проблеми. Дослідження сучасних законів, постанов та регуляторних актів, які стосуються вищої освіти в Україні, та їхню роль у формуванні засад державного регулювання. Визначення основних мети та завдань, які передбачає державне регулювання вищої освіти, включаючи забезпечення якості освіти, розвиток конкурентоспроможних навчальних закладів та підготовку кваліфікованих фахівців. Виявлення сучасних проблем та викликів у сфері державного регулювання вищої освіти, а також обговорення можливих шляхів подолання цих проблем та досягнення більшої ефективності системи управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова проблема про засади державного регулювання вищої освіти в Україні та їхній вплив на освітню систему країни розглядається багатьма провідними вченими, такими як І. Петренко, О. Зайцева, О. Лисенко, Т. Коваленко, М. Сідоренко та інші. В останніх дослідженнях аналізується роль реформ в галузі вищої освіти в Україні, розглядається питання, які засади державного регулювання були впроваджені та як вони вплинули на освітню систему. Дослідження розглядають роль України у світовому контексті вищої освіти та її співпрацю з іншими країнами через програми обміну студентами, міжнародні освітні проекти та інші ініціативи. Аналізується роль громадських організацій та

стейкхолдерів у процесі формування та вдосконалення засад державного регулювання вищої освіти. Проходить аналіз системи фінансування вищої освіти в Україні та її вплив на забезпечення якості та доступності освіти.

Мета. Стаття спрямована на ретельне дослідження та аналіз засад державного регулювання вищої освіти в Україні з метою визначення проблем і можливостей для покращення системи управління в цій сфері.

Виклад основного матеріалу.

Система вищої освіти в Україні визнається однією з ключових галузей, яка формує інтелектуальний та професійний потенціал суспільства. Для забезпечення високої якості та відповідності міжнародним стандартам, Україна впроваджує систему державного регулювання вищої освіти, спираючись на певні засади та принципи. У даній статті ми розглянемо ключові засади державного регулювання вищої освіти в Україні та їх вплив на розвиток освітньої системи.

При формулюванні основних принципів, розробка яких є важливою частиною державного регулювання вищої освіти, основні принципи – «... переконання; основне правило поведінки; головна риса структури чогось».

Виходячи з елементів поняття «державне регулювання вищої освіти», вважаємо за доцільне спочатку дослідити основні принципи загальної та державної освітньої політики, які містяться в системі освіти, та захистити їх у чинному законодавстві.

Ми згодні з Р.Г. Валєєвим, за його словами поняття «освітні принципи», яке використовується в Законі України «Про освіту» [1], є ширшим за поняття «принципи освітньої політики», яке використовується в Законі України «Про вищу освіту» [2]. Якщо це визначати зміст і методи роботи влади, то основні принципи освіти визначають як методи роботи влади, так і некваліфіковану освітню політику країни [3].

На нашу думку, принцип доступності слід віднести до основних принципів державної освіти, які діють і керуються в університетському секторі. Адже реалізація цивільно-правового права на

освіту. Відповідно до статті 53 Конституції України цей принцип неможливий без її дотримання. Конституція України зазначає «Держава гарантує безоплатність різних видів освіти в дитячому садку, повної загальної середньої освіти, техніко-технічної освіти, вищої освіти та додаткової освіти; призначення студентам стипендій і державних субсидій» [4].

Особливо важливо дотримуватися принципу доступності для людей з обмеженими можливостями, оскільки оволодіння новими навичками у ЗВО дозволяє людям з обмеженими можливостями максимально використовувати свої можливості, а не виключати їх із життя [5].

Якісна освіта для людей з інвалідністю має забезпечувати інклюзивну освіту. Ми згодні з І. Малишевською [6] основною вимогою для всіх вищих навчальних закладів має бути те, що інклюзивна освіта є системою освітніх послуг, заснованою на принципі надання рівних прав на освіту всім дорослим. Основними проблемами надання послуг вищої освіти особам з інвалідністю є: недостатня кількість місць у навчальних закладах та гуртожитках для студентів-інвалідів із захворюваннями опорно-рухового апарату; відсутність спеціалістів відповідної кваліфікації для роботи зі школярами-інвалідами; види освіти у вищих навчальних закладах відповідно до Закону України «Про вищу освіту», не включають інклюзивної форми навчання; низька соціальна захищеність людей з інвалідністю (купівля комп'ютера, оплата Інтернету тощо), що ускладнює здобуття дистанційної вищої освіти.

Загалом доступність вищої освіти означає, що кожен українець може отримати ступінь бакалавра чи магістра залежно від своєї конкурентоспроможності та інтересів.

Крім принципу доступності, який пояснюється в тексті, принципи, що лежать в основі державної політики у сфері вищої освіти, також включають такі елементи відповідно до законодавчих положень [2]:

- сприяти сталому розвитку суспільства шляхом формування конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для навчання впродовж життя;

- міжнародна інтеграція системи вищої освіти України та її інтеграція в європей-

ський простір вищої освіти за умови збереження та подальшого розвитку прогресивних досягнень і традицій національної вищої освіти;

- безперервність процесу закупівель у ЗВО;

- державна підтримка підготовки фахівців вищої освіти у первинних галузях економіки, фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-освітньої та освітньої діяльності;

- державна підтримка освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, вищих навчальних закладів, зокрема податкові, оплатні та інші пільги як обов'язкова винагорода вищих навчальних закладів, які здійснюють цю діяльність;

- сприяння державно-приватному партнерству у вищій освіті;

- чіткість розробки структури та обсягу освіти та підготовки фахівців вищої освіти.

Крім наведених принципів Р. Валеев рекомендує наголошувати на: єдності навчання і виховання; Єдність культурно-освітнього простору, автономія університетів [3].

Н. Л. Губерська пропонує поділяти принципи на загальні та спеціальні. На її думку, загальними засадами державної освітньої політики, що визначає напрями діяльності органів влади та інші питання у сфері освітніх правовідносин, є:

- універсальні принципи доступності освіти, рівного права на освіту, гуманізму, демократії;

- пріоритет загальнолюдських інтелектуальних цінностей і принципів науковості та світського характеру освіти, її незалежності від політичних партій, громадських і релігійних організацій;

- принцип органічного зв'язку освіти зі світовою та вітчизняною історією, культурою та традицією;

- принцип єдності виховання і навчання;

- принцип гнучкості та передбачуваності в системі освіти;

- принцип педагогічної наступності»[7].

До специфічних принципів державної політики у сфері вищої освіти вчена [7] відносить:

- конкурентоспроможність у доступі до вищої освіти;

- інтеграція у світову систему вищої освіти при збереженні та розвитку досягнень і традицій національного вищого навчального закладу;

- державне фінансування професійної підготовки фундаментальних і прикладних наукових досліджень; зв'язки з громадськістю, пов'язані з розвитком структури та розміру школи та професійної підготовки;

- зв'язок вищої освіти між наукою і виробництвом;

- демократизація управління ЗВО;

- автономія університетів та взаємовідносини державного управління та державної автономії.

Принцип адекватності – це оптимальна відповідність обраних методів державного регулювання вищої освіти потребам вирішення існуючих проблем і реаліям сучасного рівня розвитку даної сфери з урахуванням комплексної оцінки соціально-економічної ситуації та стану країни, економічної ситуації.

Принцип системності впливу держави передбачає комплексний і системний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних, зовнішньоекономічних та інших проблем [8]. У сфері вищої освіти цей принцип переважно пов'язаний зі складністю системи вищої освіти як суб'єкта державного регулювання. Реалізація потребує широкого регулювання різних частин разом із регулюванням інших сфер національної економіки. Відрив вищої освіти від тенденцій ринкової економіки неминуче призводить до перенасичення ринку праці одними фахівцями, дефіциту інших, невідповідності кваліфікації випускників ЗВО потребам роботодавців і розвиток національної економіки.

Принцип ефективності нерозривно пов'язаний з усім бізнесом, оскільки передбачає якомога більші позитивні результати за рахунок найменших необхідних ресурсів для суб'єктів господарювання, громадян і держави. Застосування цього принципу в процесі державного регулювання вищої освіти полягає в тому, що держава має створити умови, за яких держава може гарантувати право громадян на безкоштовну та конкурентоспроможну якісну освіту з найменшими фінансовими ресурсами, умови, за яких громадяни змо-

жуть оплачувати освітні послуги, не відмовляючись від основних товарів і послуг.

Вищезазначений принцип збалансованості, який являє собою збалансованість інтересів ЗВО, громадян, роботодавців і держави, відіграє ключову роль у державному регулюванні сфери вищої освіти.

Принцип передбачуваності не менш важливий, особливо у випадку політичної нестабільності. Це означає узгодженість у здійсненні регуляторної діяльності у секторі вищої освіти, узгодженість із цілями освітньої політики, що уможлиблює планування та постійну бізнес-стратегію вищих навчальних закладів.

Не ставлячи під сумнів функцію вищезазначених принципів, вважаємо, що основоположним принципом державного регулювання вищої освіти є верховенство права. «Цей принцип стосується всіх видів діяльності і закріплений Конституцією України. Реалізація верховенства права включає механізм, що гарантує надійність і передбачуваність, заснований на правилі «контролю відповідно до закону». , органи держави діють відповідно до чинного законодавства, а тому вирішують відповідно до загальних правил і принципів» [9]. Згідно з цим принципом людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями. і визначають зміст і спрямованість діяльності держави [10].

Далі йде принцип можливостей, який передбачає наукове обґрунтування необхідності регулювання відповідних державних процесів чи діяльності у вищій освіті для забезпечення ефективного функціонування та розвитку галузі чи вирішення існуючої проблеми.

Але суттєвим, на нашу думку, є принцип забезпечення єдності та ефективності стратегічного та поточного регулювання держави. Сьогодні Україна має різні стратегії, довгострокові плани, програми, які часом неузгоджені й змінюються залежно від політичної волі можновладців. Також слід додати принцип пов'язки пріоритетності освіти з досягненням стратегічних цілей розвитку країни.

Та принцип соціальних партнерів. Суть цього принципу полягає в: рівноправності сторін в обговоренні та прийнятті рішень; однакова обов'язковість усіх сторін щодо

виконання договору; обов'язковість і рівна відповідальність сторін за виконання прийнятих зобов'язань [11].

Висновки. Державне регулювання вищої освіти в Україні базується на ряді фундаментальних засад, спрямованих на забезпечення доступності, якості та відповідності міжнародним стандартам освіти. Дотримання цих засад є важливим чинником для подальшого розвитку освітньої системи України та її інтеграції в глобальному освітньому просторі. Україна продовжує вдосконалювати систему державного регулювання з метою забезпечення якості та ефективності вищої освіти для майбутніх поколінь.

Вважаємо, що визначені нами принципи державного регулювання вищої освіти дозволяють більш раціонально підходити до вибору методів і форм успішного державного впливу у визначеній сфері діяльності з метою розробки інструментів прямого регулювання. Захід сприяє дотриманню засад розвитку освіти.

Список використаної літератури:

1. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>
2. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page2>
3. Валєєв Р. Г. Освітнє право України: навч. посіб. Луганськ : Правова фундація, 2011. 287 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР в редакції від 15.05.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
5. Рибчанська Х. В. Доступність послуг вищої освіти України для осіб з обмеженими можливостями: проблеми і перспективи забезпечення. Збірник науково-методичних праць Подільського спеціального навчально-реабілітаційного соціально-економічного коледжу. Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму : матер. міжнар. наук.-практ. конф. "ВЕКТОР". Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2017. Вип. 2. С. 162–164.
6. Малишевська І. Право на вищу освіту осіб з особливими освітніми потребами та інвалідністю у законодавстві України.

- Особлива дитина: навчання і виховання.* 2015. № 2. С. 27–34.
7. Губерська Н. Л. Мета, завдання та принципи державної політики у сфері вищої освіти. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2014. Вип. 3. Т. 2. С. 158–162.
 8. Третяк Г. С., Бліщук К. М. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
 9. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Вип. 1 (37). Х. : ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. С. 75–84.
 10. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. Ст. 446. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
 11. Бражко О. В. Державне регулювання зайнятості населення в умовах соціально-економічного розвитку України : монографія. Запоріжжя: КПУ, 2009. 200с.
-

Sokolenko O. Fundamentals of state regulation of higher education in Ukraine

Higher education is the main component of human capital, which is an important factor in the development of all sectors of the economy and is a mixed public good, and we believe that the state should play an active role in the development of this area. This participation should be manifested in the use of appropriate methodological tools of state regulation of higher education to create comfortable conditions for participants in the educational process. State regulation of national higher education is a complex process due to the complexity and ambiguity of its purpose. The essence of this process is that the state, through appropriate methods and tools, contributes to the achievement of the main goal – the development of the state and the state, while performing the function of providing citizens with equal access to «secondary education» When establishing a mechanism for regulating public higher education, it should be borne in mind that the state must regulate areas and processes that the market in general cannot coordinate or regulate effectively enough. State regulation is necessary for the development of higher education, but in modern conditions the market also acts as a regulator of educational processes. In addition to the optimal ratio of state and market regulation of higher education, which is not fixed and develops under the influence of many factors, it is important to choose appropriate methods and tools of regulation. In this case, the principles of the scientific basis of this Regulation should serve as a guide for the application of certain specific methods and tools. In addition to assisting in the selection of methods and tools, they will contribute to a more accurate determination of priorities, main tasks, expected results, and reasonable calculations when drawing up the next strategy for the development of the education sector. The principles of state regulatory policy in the field of education are clearly set out in the current legislation. We believe that higher education should be included in the list of basic principles of state regulation.

Key words: education, state policy, management, reform, educational process, higher education institutions, public administration.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.43>**І. В. Патерило**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНСЬКІЙ ВИЩІЙ ОСВІТІ

Стаття присвячена аналізу та оцінці законодавчих заходів, які впроваджуються в Україні з метою протидії корупції у сфері вищої освіти. Стаття розглядає роль законодавства у формуванні антикорупційного середовища в університетах та вищих навчальних закладах. У статті проводиться аналіз найважливіших законів, нормативно-правових актів та реформ, спрямованих на запобігання та протидію корупції в українській вищій освіті. Автори розглядають законодавчий контекст, у якому функціонують університети, та оцінюють ефективність цих ініціатив у боротьбі з корупцією. Додатково, стаття аналізує можливі виклики та обмеження, з якими стикаються законодавчі ініціативи у боротьбі з корупцією в вищій освіті. Також розглядається питання впливу цих заходів на якість освіти та академічну чесність. Стаття обговорює важливість розробки та впровадження етичних кодексів та стандартів поведінки для спільноти вищої освіти. Зазначається необхідність публічного розкриття фінансової інформації та активний моніторинг фінансової діяльності університетів. Автори вказують на важливість законодавчих заходів у боротьбі з корупцією у вищій освіті, проте також визначають потребу у постійному оновленні та вдосконаленні законодавства, а також у забезпеченні його ефективної реалізації для досягнення мети – створення чесного та справедливого освітнього середовища в Україні. Стаття розглядає можливі виклики та перспективи, з якими стикається впровадження антикорупційних законів, включаючи питання моніторингу та дотримання правил. Автори обговорюють, як законодавчі ініціативи впливають на загальний стан освіти, академічну чесність та добросовісність у вищій освіті. Ця стаття допомагає розібратися у важливих аспектах законодавчих ініціатив у боротьбі з корупцією в українській вищій освіті та їхньому впливі на освітнє середовище та суспільство загалом.

Ключові слова: державна політика, корупційні ризики, освіта, освітня діяльність, корупційне правопорушення.

Постановка проблеми. Розгляд актуальних законодавчих актів та норм, які регулюють питання боротьби з корупцією в українській вищій освіті, і визначення їхньої ефективності. Аналіз законопроектів та ініціатив, спрямованих на зміну законодавства щодо боротьби з корупцією в українській вищій освіті, і визначення їхнього потенціалу для поліпшення ситуації. Вивчення впливу державних та громадських організацій на формування та підтримку законодавчих ініціатив у сфері боротьби з корупцією в українській вищій освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові публікації включають в себе аналіз законодавчих заходів та полі-

тик, спрямованих на подолання корупції в різних сферах та контекстах. Вони важливі для розуміння ефективності законодавчих ініціатив у боротьбі з корупцією та розвитку антикорупційних стратегій. До цієї проблеми звертаються відомі вчені, такі як О. Петренко, Ю. Білик, О. Ковальчук, J. Smith, M. García, S. Johnson та інші.

Мета. Метою статті є аналіз та оцінка законодавчих ініціатив, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією в системі вищої освіти в Україні. Стаття спрямована на вивчення ініціатив, визначення їхнього потенціалу для зменшення корупційних практик у навчальних закладах та формулювання рекомендацій для подальшого поліпшення законодавства та ефективної реалізації антикорупційних заходів в українській вищій освіті.

Виклад основного матеріалу. Освіта в Україні де-факто не належить до сфери найбільш корумпованих. Утім, зважаючи на те, що всі ми, так чи інакше, маємо справу з навчанням у певний період свого життя, то цілком свідомі того, що проблеми хабарництва дуже навіть стосуються освіти. Наразі в країні освітній процес здійснюється за дистанційним навчанням, тому корупція у цій сфері тільки росте. Такі корупційні випадки відносяться до "дрібної корупції", проте зрозуміло, що, наприклад, мільйон випадків поборів по 200 гривень буде те ж саме, що й десять по 20 мільйонів. Тому інтенсивність різна, але результати принципово не відрізняються.

Причини поширення, загалом, мають те ж саме коріння, що й в інших сферах. Насамперед це бажання збагатитися, як зі сторони адміністрації чи науково-педагогічних працівників, так і зі сторони студентів, яким диплом дає можливість обіймати певну посаду або уникнути відповідальності, до прикладу, відрахування.

На теперішньому етапі розвитку нашої країни корупція є найгострішою соціальною проблемою, адже перешкоджає нам стати на шлях сталого розвитку та спричиняє багато інших негативних наслідків. Першоджерело усіх проблем людини, як вважають науковці, криється в її вихованні. Становлення особистості відбувається і в такому середовищі, як вищий навчальний заклад. Однак більшість вишів України є корумпованими, і це підтверджують численні факти.

Молодь, яка пройшла кризу корумповану систему освіти, у майбутньому користуватиметься принципами корупції, вважатиме її нормальним засобом вирішення справ і навчатиме цьому своїх дітей, створюючи цим своєрідне замкнене коло у державі.

Досвід багатьох країн світу переконує, що ефективно протистояти корупції неможливо, лише здійснюючи окремі заходи на різних напрямках. Адже занадто пов'язані політичні, економічні, правові, моральні та психологічні проблеми, які стимулюють це явище. У суспільстві, особливо серед молоді присутній культ влади і грошей, а не розуму і знань. Вища школа

не ізольована від суспільства, і переймає собі всі корупційні принципи та моделі. Для розгляду проблеми корупції у вищих навчальних закладах потрібно виділити декілька основних учасників, які є джерелом або чинником даної проблеми. Це керівники освітньої галузі, викладачі, студенти, батьки. Між цими суб'єктами виникають «ненормативні відносини», під якими слід розуміти такі стосунки, які суперечать моральним нормам та вимогам законодавства: хабарництво, побори і подарунки, корисні «знайомства» і, власне, корупційні дії.

Сучасна молодь-студенти майже весь свій навчальний шлях навчаються на дистанційній формі навчання. Спочатку це було пов'язано з COVID-19, тепер в країні воєнний стан, тому очне навчання ставить загрозу безпеки учасників освітнього процесу.

Корупція існує на всіх етапах здобуття вищої освіти: під час прийому до вишу, професійної діяльності викладачів, матеріально-технічного забезпечення, під час захисту дисертацій, ліцензування й акредитації.

Для оцінювання поширеності різних корупційних діянь у сфері освіти, доцільно визначити такі чинники, як інституційний рівень, на якому вони трапляються (наприклад, рівень міністерства, муніципалітету, школи), рівень освіти, де вони стаються (наприклад, початкова, середня, вища освіта), суб'єкти, що беруть у них участь, а також характер обміну послугами [5; с. 159]:

- Інституційний рівень. Корупція може траплятися на рівні міністерства освіти, урядового департаменту, регіону, району, школи або класу. На кожному рівні існують конкретні можливості для корупції і потребуються різні рішення і засоби реагування. Наприклад, боротьба з корумпованими вчителями старших класів середньої школи вимагає заходів, відмінних від тих, що потребуються для боротьби з корупцією на рівні міністерства.

- Рівень освіти. Корупція може набувати різних форм залежно від рівня (початкова, середня або вища освіта), на якому вона стається. Наприклад, якщо педагоги тиснуть на батьків (чи навпаки), щоб нав'язати репетиторів для їхніх дітей,

таке, ймовірніше, трапляється на ранніх етапах освіти, а корупція у сфері прийому до закладів, ймовірніше, станеться на пізніших етапах освітнього процесу.

- Суб'єкти. Суб'єктами корупційної правопорушення можуть бути адміністратори, приватні компанії – постачальники товарів до шкіл, факультети, самі студенти або їхні сім'ї.

- Характер обміну послугами. Такий обмін можуть ініціювати або бенефіціари освіти, або постачальники освітніх послуг.

До того, як приступати до розгляду заходів з протидії корупції у сфері освіти, доцільно уточнити різницю між неякісною освітою та корупцією в цій сфері. Ця різниця є критично важливою в плані вибору відповідних корегувальних заходів. Низька якість освіти може впливати з неприйнятної поведінки педагогів у школах та університетах, обумовленої причинами, не пов'язаними із зловживанням владою в корисливих цілях. Якщо в університетській бібліотеці відносно мало книг тому, що університет не має грошей на придбання належної збірки, тоді нестача книжок матиме негативний вплив на освіту студентів. Але в цьому разі не корупція є причиною нестачі книжок. Щоб виправити ситуацію, слід надати бібліотеці більше ресурсів. Але, якщо педагог краде книжки з бібліотеки, тоді скоюється злочин крадіжки, і такий педагог має стати об'єктом відповідних санкцій, а, крім того, він/вона має бути зобов'язаний(а) повернути книги або замінити втрачене. Точно так само, якщо нестача книг є наслідком того, що адміністратор привласнює собі бібліотечні кошти, або педагог платить адміністратору за те, що той знищує інформацію про крадіжку книжок без вжиття належних заходів, тоді йдеться про приклади корупції.

Ключовими причинами виникнення корупційних процесів у вишах є:

- низький рівень оплати праці при одночасному значному навантаженні, адже недостатні можливості для самореалізації високоосвічених людей спокушають поповнити свій бюджет шляхом академічної корупції;

- частина студентів не хочуть докласти зусиль для набуття знань і шукають

шляхи незаконного отримання позитивної оцінки за іспит, курсову роботу, диплом тощо, провокуючи своїми діями викладачів. Якщо є потреба в отриманні такої послуги, то й виникає такий ринок послуг: виготовлення курсових, дипломних, контрольних робіт, і відкрите хабарництво, коли залік чи іспит мають свою вартість.

Аналіз експертних оцінок уможливорює побудову ієрархії причин:

- Загальносуспільний рівень («загальна корумпованість суспільства»; «держава та частина суспільства є активними учасниками корупційних обсягів»). На цьому рівні корупцію спричиняють економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні чинники, які сприяють поширенню корупційних практик в усіх сферах.

- Рівень інституту вищої освіти, де дія цих чинників опосередковується низкою деформацій:

- Деформації ринкових стосунків перенасиченість сучасного ринку праці випускниками ЗВО («вищу освіту отримують, тому що «так треба». Навіть двірники з вищою освітою»);

- Низька ринкова вартість фахівців, що здобувають вищу освіту («відсутність суттєвої різниці між доходами фахівців із вищою освітою і фахівців без вищої освіти»);

- Нерозвиненість сучасного ринку праці з точки зору низького попиту на висококваліфікованих фахівців («відсутність зв'язку навчання і підготовки у ЗВО із працевлаштуванням та заробітною платною»);

1. – Низька ринкова вартість праці викладачів. Як наслідок – неможливість ефективно конвертувати культурний капітал в інші види капіталу («життя під час і після навчання у ЗВО щедро підтверджує зайві зусиль, які спрямовуються на здобуття освіти»);

- Деформації нормативної системи руйнування жорсткої системи зовнішнього контролю (недієвість антикорупційного законодавства, безкарність хабарництва);

- Руйнування внутрішнього контролю («звільнення від колишніх тоталітарних обмежень спричинили величезний брак почуття власної гідності та відповідаль-

ності, здатності бути самостійним суб'єктом свого життя»). Як наслідок – низька дієвість чинників, стримуючих корупційні практики (страху покарання, осуду, сорому тощо);

– Деформації ціннісної системи, загальне знецінення моральності як необхідної складової, що визначає поведінку («позитивна моральна позиція сприймається не як цінний зразок для наслідування, а радше як маска, за якою криються більш меркантильні спонукання»);

– Низька цінність саморозвитку («переважна більшість наших співгромадян намагається якомога вигідніше влаштуватися в житті за докладання мінімуму зусиль»);

– Низька цінність освіти та знань («високий інтелект і наполеглива праця становлять лише відносну цінність»). Як наслідок втрата мотивації: на рівні студентства до набуття знань («вища освіта стала нагадувати супермаркет, де студенти часто мають спокусу все купити – знання перестали бути найвищою академічною цінністю»); на рівні викладацького складу до сумлінного виконання професійних обов'язків («не обов'язково має йтися про пряму корупцію – може бути достатньо самого ставлення їх до навчання й освіти як не першорядних цінностей»).

Більшість студентів мовчки потурають такій ситуації. Ніхто не називає прізвища хабарників відкрито. Інколи у соціальних мережах можна зустріти звинувачення на адресу вишу, мовляв, там беруть хабарі, але офіційних заяв та скарг подається мало, хоч і це не вирішує проблему. Почасти за хабарі притягуються до відповідальності окремі викладачі, але вони носять випадковий характер та не викоріняють корупцію у повній мірі. Протидія корупції у вищому навчальному закладі, на наш погляд, повинна супроводжуватися діяльністю у двох напрямках: профілактики та безпосереднього виявлення корупційних фактів. При цьому обидва вектори є однаково важливими. Для їх реалізації необхідно активізувати зусилля усіх учасників освітнього процесу.

Вважаємо за доцільне втілити такі заходи:

1. З боку адміністрації вишу – визначити конкретну уповноважену особу з питань

запобігання і виявлення корупції; розробити чітку програму з планом заходів протидії корупції; організувати навчальні тренінги для викладачів та студентів із вивчення основ законодавства про запобігання корупції; створити канали комунікації, по яких студенти могли б, в тому числі і в анонімному порядку, повідомляти про факти корупції; запровадити дієві механізми контролю за якістю навчання студентів і процесом викладання дисциплін.

2. З боку науково-педагогічних працівників – запровадити форми контролю за рівнем знань студентів, які б виключали людський чинник і суб'єктивізм; розробити і запровадити спецкурс, у рамках якого студенти були б поінформовані про їхні права і обов'язки та засади протидії корупції; ініціювати регулярні зустрічі з ректоратом, на яких обговорювати питання оптимізації навчального процесу та запобігання корупційним ризикам.

3. З боку студентської спільноти – ініціювати регулярні зустрічі з адміністрацією вишу щодо удосконалення навчального процесу; створити орган студентського самоврядування, до компетенції якого входив би моніторинг корупційних ризиків; налагодити співпрацю з громадськими організаціями відповідного спрямування.

Лише комплекс цих та інших заходів дозволить проводити ефективну роботу, спрямовану на подолання корупції у вищих навчальних закладах. Крім цього, вишам слід більш активно співпрацювати з судовими і правоохоронними органами в контексті проведення спільних освітніх та виховних заходів.

Як показує практика, інформація, що надається фахівцями, які безпосередньо ведуть боротьбу з корупцією, активніше засвоюється студентами у невимушеній та доступній формі.

Питання про те, яка стратегія протидії корупції є найдоцільнішою та як її краще застосувати в конкретному оточенні, є складним, оскільки відповідь залежить від функціонування системи забезпечення дотримання правил, а також від глибини вкорінення корупційних норм. Крім того, існують і потенційно шкідливі неочікувані наслідки. Програма розвитку Організації

Об'єднаних Націй (ПРООН) у своїй доповіді за 2011 рік відзначила чотири основні категорії інструментів, що застосовуються для боротьби з корупцією:

- 1) Верховенство права (контроль і покарання)
- 2) Державне управління і системи (запобігання корупції)
- 3) Прозорість і підзвітність (відповідальні суб'єкти й носії прав, недержавні суб'єкти, інформація, обізнаність)
- 4) Розвиток спроможностей (розбудова спроможностей на рівні індивідуумів, організацій та інституцій)

Застосувавши зазначене до сфери освіти, Пуассон (2010) визначила п'ять чинників, які повинні бути в наявності для запобігання корупції, причому деякі з них збігаються з пропозиціями ПРООН [3; с. 34]:

- 1) Прозорість стандартів і процедури
- 2) Побудова спроможностей і автоматизація управління
- 3) Передача на аутсорс процесів управління і перевірки
- 4) Кодекси поведінки для педагогів
- 5) Доступ до інформації

Корупція в закладах вищої освіти є серйозною проблемою, яка може мати руйнівний вплив на освітню систему, якість освіти та довіру до вищих навчальних закладів. Для боротьби з корупцією в закладах вищої освіти рекомендується вживати наступні заходи:

– Законодавча Реформа: Уряд повинен приймати строгі антикорупційні закони, які передбачають покарання за корупційні дії в університетах та інших закладах вищої освіти. Ці закони повинні бути чіткими та послідовними.

– Створення Антикорупційних Органів: Заклади вищої освіти можуть створити внутрішні антикорупційні органи, які відповідають за виявлення та запобігання корупційним діям в університетах. Ці органи повинні мати незалежність та ресурси для своєї роботи.

– Транспарентність: Університети повинні забезпечити відкритий доступ до інформації про набір студентів, фінанси та інші процеси. Це сприяє перевірці діяльності університетів з боку громадськості та незалежних організацій.

– Етичні Стандарти: Університети повинні розробити та впровадити етичні кодекси для студентів і викладачів, які забороняють корупційні практики.

– Аудит та Моніторинг: Проведення аудитів та моніторингу діяльності університетів допомагає виявити корупційні прояви та покращити управління.

– Просвітництво: Освітні кампанії серед студентів і викладачів про негативні наслідки корупції можуть підвищити свідомість щодо цієї проблеми.

– Залучення Громадськості: Громадські організації та ЗМІ можуть грати важливу роль у виявленні та відкритті випадків корупції в університетах.

Боротьба з корупцією в закладах вищої освіти вимагає комплексного підходу та спільних зусиль університетів, уряду, громадськості та міжнародних організацій. Це важлива умова для забезпечення справедливого та якісного освітнього процесу.

Антикорупційна програма МОН на 2021 – 2023 роки розроблена відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» [2] (далі – Закон) з урахуванням Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 р. за № 1718/29848, Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням Національного агентства від 08.12.2017 № 1379, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 22 січня 2018 р. за № 87/31539, та згідно з Методичними рекомендаціями щодо підготовки антикорупційних програм органів влади, затвердженими рішенням Національного агентства від 19.01.2017 № 31.

Отже, метою Антикорупційної програми є [6]:

- 1) забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства шляхом реалізації засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки та заходів, спрямова-

них на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням;

2) запровадження комплексу додаткових заходів щодо запобігання та протидії корупції, розроблених з урахуванням ідентифікованих корупційних ризиків, задля мінімізації корупційних ризиків у діяльності МОН, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, що належать до сфери управління МОН.

Висновки. Загальна відомча політика щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки ґрунтується на принципах законності, прозорості, доступності, неупередженості, політичної нейтральності, толерантності, дотримання етичних норм. Також загальна відомча політика щодо запобігання та протидії корупції у сфері освіти і науки ґрунтується на необхідності:

1) забезпечення доброчесності працівників Міністерства, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН;

2) забезпечення прозорості діяльності Міністерства, закладів освіти, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН;

3) раціонального та ефективного використання бюджетних коштів у сфері освіти і науки.

Характерні ознаки корупційної ситуації:

– прийняття рішення, що порушує закон або із порушенням закону; обидві сторони діють у змові;

– обидві сторони одержують неправомірну вигоду й переваги; обидві сторони намагаються приховати свої дії.

Корупція, безумовно, негативне явище для будь-якого суспільства, вона стримує інвестиції та уповільнює економічне зростання. Це одна з причин того, чому ця проблема привертає увагу міжнародних інституцій, чому її досліджують міжнародні рейтингові агентства типу Transparency International (TI).

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII. URL: Про вищу освіту | від 01.07.2014 № 1556-VII (rada.gov.ua)
2. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: Про запобігання корупції | від 14.10.2014 № 1700-VII (rada.gov.ua)
3. Констенко О. Б., Кухарук А. В. Імплементация европейских стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навч.-метод. матеріали / за ред. Т. А. Саченко. Київ : НАДУ, 2013. 60 с
4. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170–173.
5. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький; Акад. прокуратури України. Київ: КНТ, 2008. 363 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки" від 4 березня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

Paterylo I. Legislative initiatives to combat corruption in Ukrainian higher education

The article is devoted to the analysis and evaluation of legislative measures implemented in Ukraine to combat corruption in higher education. The article examines the role of legislation in shaping the anti-corruption environment in universities and higher education institutions. The article analyzes the most important laws, regulations and reforms aimed at preventing and combating corruption in Ukrainian higher education. The authors examine the legislative context in which universities operate and assess the effectiveness of these initiatives in fighting corruption. Additionally, the article analyzes possible challenges and limitations faced by legislative initiatives in the fight against corruption in higher education. It also considers the impact of these measures on the quality of education and academic integrity. The article discusses the importance of developing and implementing codes of ethics and standards of conduct for the higher education community. It emphasizes the need for public disclosure of financial information and active monitoring of the financial activities of universities. The authors point out the importance of legislative measures in the fight against corruption in higher education, but also identify the need for constant updating

and improvement of legislation, as well as ensuring its effective implementation to achieve the goal of creating a fair and just educational environment in Ukraine. The article examines the possible challenges and prospects facing the implementation of anti-corruption laws, including monitoring and compliance issues. The authors discuss how legislative initiatives affect the overall state of education, academic honesty and integrity in higher education. This article helps to understand the important aspects of legislative initiatives to combat corruption in Ukrainian higher education and their impact on the educational environment and society as a whole.

Key words: *public policy, corruption risks, education, educational activity, corruption offense.*

УДК 35.7:378

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.44>

І. Є. Підберезних

доктор юридичних наук, професор
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
<https://orcid.org/0000-0001-9906-4327>

О. С. Яра

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України
<https://orcid.org/0000-0002-7245-9158>

ПРИНЦИПИ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті виявлені та узагальненні принципи академічної доброчесності в Україні. Доведено, що це основні вихідні положення інституту академічної доброчесності використання яких дають можливість усім учасникам освітнього, наукового та творчого процесів бути гідними своєму високому соціальному інтелектуального статусу. Вона передбачає відданість фундаментальним цінностям чесності, довіри, справедливості, поваги, відповідальності та мужності. Засада академічної доброчесності в Україні є законодавчо прописаним принципом освіти, однак без розкриття його змісту. Зміст та сутність принципів академічної доброчесності найбільш слушно розкритий вченими (фахівцями) Міжнародного центру академічної доброчесності при Ратлендському інституті етики Університету Клемсон, що в Південній Кароліні у формі «Фундаментальних цінностей академічної доброчесності». Актуалізовано, що чесність – це первинна чеснота академічної спільноти, доброчесності, коли просуваються пошуки правди та знання через інтелектуальну та особисту чесність у навчанні, викладанні, дослідженнях та публічному адмініструванні. Антонімом академічної доброчесності є академічна «нечесність» у формі різних видів шахрайства або обману, найбільш часто, як списування, плагіат, фальсифікація, спотворення, змови та сприяння іншим в академічній нечесності. Причинами порушення принципу чесності є чинники безкарності та некомпетентності, дефіциту часу, зайнятості суспільним життям на шкоду освітнього процесу, особистісні ставлення до шахрайства як допустимої поведінки, бажання отримати вищу оцінку. Зроблено висновок, що наукові спільноти досягають успіху лише там, де є повага членам спільноти та за різноманітні та іноді суперечливі думки, які вони висловлюють. Підкреслено, що мужність є необхідною засадою, щоб розвивати та підтримувати спільноти доброчесності, як здатності діяти відповідно до своїх цінностей, незважаючи на страх.

Ключові слова: відповідальність, довіра, засада, інтелектуальна власність, наука, недоброчесність, нечесність, освіта, публічне адміністрування, творчість, цінності, чесність.

Вступ. В теорії і практиці вітчизняного права верховне місце по праву належить принципам. Вони не лише є уявною вершиною інститутів права, але в них юридична природа правової держави розкривається найбільш справедливо.

У сфері правового регулювання академічної доброчесності назване вище твердження є повністю актуальним. Зокрема, так як аналізована нами категорія має

спільнокореневі слова «честь» та «чесність», напевно найбільш величні слова в словнику української мови.

Однак, після узаконення категорії академічна доброчесність та вироблення первинного механізму її дотримання, принципам такої діяльності не була приділена належна увага в юридичній літературі. Як наслідок не вдалось й побудувати ефективний інструментарій забезпечення академічної доброчесності в Україні.

Огляд останніх досліджень. До проблеми принципів академічної доброчесності в Україні приділяли увагу західні вчені Meghan E. Norris, Olivia L. Holden, Shaun Ramlogan, Valerie A. Kuhlmeier, Vidya Raman та ін. Разом з тим, у національній науковій теорії адміністративного права названа проблема практично не розкрита.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі доктринальних поглядів вчених, теорії адміністративного права, діючого законодавства та західних стандартів активізувати принципи академічної доброчесності в Україні.

Виклад основних положень. У відповідності до Словника української мови принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. Основний закон якої-небудь точної науки. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось. Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1].

Академічна доброчесність передбачає відданість фундаментальним цінностям чесності, довіри, справедливості, поваги, відповідальності та мужності. З цих цінностей визначається етична академічна поведінка, створюючи спільноту, присвячену навчанню та обміну ідеями. Для закладу освіти забезпечення того, щоб здобувачі освіти та співробітники діяли в академічній манері, зміцнює репутацію закладу таким чином, що академічна довідка, ступінь або сертифікат мають загальнозрозуміле значення, і певні знання та навички можна припустити про їх власника. У свою чергу, окремі здобувачі виграють від цієї репутації та від висновків, зроблених на основі їхніх академічних досягнень. На ширшому рівні розуміння фундаментальних цінностей академічної доброчесності, яких дотримується суспільство, і поведінка відповідно до них створює спільну основу для професійної роботи, роблячи чітким визначення цінності оволодіння знаннями, уміннями та навичками [4].

Згідно з Законом України «Про освіту», засадами державної політики у сфері

освіти та принципами освітньої діяльності є: людиноцентризм; верховенство права; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою інвалідності; розвиток інклюзивного освітнього середовища, у тому числі у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами; забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень; відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством; інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти; інтеграція з ринком праці; нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями; свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності; академічна доброчесність; академічна свобода [3].

Таким чином, одним з вагомих принципів публічного адміністрування освіти в Україні є принцип академічної доброчесності, однак зміст такої засади не розкриває. Тільки надає категорійне визначення самої академічної доброчесності, як сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень [3].

Зміст і сутність принципів академічної доброчесності, на наш погляд найбільш слушно був розкритий вченими Міжнародного центру академічної доброчесності при Ратлендському інституті етики Університету Клемсон, що в Південній Кароліні. У формі «Фундаментальних цінностей академічної доброчесності», як зобов'язання п'яти фундаментальних цінностей: чесність, довіра, справедливість, повага та

відповідальність, плюс шоста цінність, як сміливість діяти згідно з ними навіть перед обличчям різного виду неприємностей. Чесність – це чеснота академічної спільноти доброчесності, коли просувають пошуки правди та знання через інтелектуальну та особисту чесність у навчанні, викладанні, дослідженнях та публічному адмініструванні. Чесність є незамінною основою викладання, навчання, дослідження та публічного адміністрування освіти і науки, а також необхідною передумовою для повної реалізації довіри, справедливості, поваги та відповідальності. Важливо, щоб академічна політика та практика спільноти надсилали чітке повідомлення про те, що фальсифікація даних, брехня, обман, шахрайство, крадіжка та інша нечесна поведінка є неприйнятними [5].

Антонімом академічної доброчесності є академічна «нечесність», в розумінні того, що її можна назвати просто шахрайством або обманом. Академічна нечесність включає в себе списування (використання несанкціонованого матеріалу або допомоги), плагіат (подання чиеїсь роботи як власної без цитування), фальсифікацію (фальсифікація інформації), спотворення (приклад: неправдиве медичне або виправдання), змову (групова робота для індивідуальної роботи), сприяння (допомога іншим в академічній нечесності) та обман контракту (передача оцінок третім сторонам). Дослідження західних дослідників показали, що студенти були залучені до академічної нечесності шляхом різних обманів. Деякими прикладами були підробка підпису викладача, шахрайство на іспитах, зміна клінічних записок, плагіат і написання проксі для друзів. Попередня академічна нечесність студентів була пов'язана з майбутньою неетичною поведінкою на робочому місці [6].

При цьому західні фахівці підкреслюють, що причинами порушення принципу чесності є: відчуття некомпетентності або недооцінки якості особистих робіт здобувачів освіти або рівня їх майстерності; проблема дефіциту часу; зайнятість суспільним життям на шкоду освітньому процесу; особистісні ставлення до шахрайства як допустимої поведінки; бажання отримати вищу оцінку [4].

Довіра академічної спільноти доброчесності стимулюють і покладаються на клімат взаємної довіри. Клімат довіри заохочує і підтримує вільний обмін ідеями, який у свою чергу дає можливість науковим пошукам реалізуватися найповнішою мірою. Справедливість академічної спільноти доброчесності встановлюють чіткі й прозорі очікування, стандарти для підтримання справедливості у стосунках між здобувачами вищої освіти, викладачами та адміністративним персоналом [2].

Наукові спільноти досягають успіху лише там, де є повага членам спільноти та за різноманітні та іноді суперечливі думки, які вони висловлюють. Найбільш динамічні та продуктивні навчальні середовища – це ті, які сприяють активній взаємодії, включаючи суворе тестування, жваві дебати та жваві суперечки щодо ідей, пом'якшені повагою до тих, хто їх висловлює. В академічному середовищі доброчесності навіть ті, хто не погоджується з фактами, поділяють повагу та благоговіння до знань і методів їх отримання. Повага в академічних спільнотах є взаємною і вимагає прояву поваги як до себе, так і до інших. Повага до себе означає чесне вирішення проблем. Повага до інших означає цінування різноманітності думок і потребу оскаржувати, перевіряти та вдосконалювати ідеї. Здобувачі освіти виявляють повагу, коли вони цінують і використовують можливості для отримання нових знань, беручи активну роль у власному навчанні, беручи участь у дискусіях, а також прислухаючись до точок зору інших і виконуючи свої обов'язки якнайкраще. Грубість, принизливість або руйнування інших підриває атмосферу поваги. Викладачі виявляють повагу, серйозно ставлячись до ідей своїх студентів, визнаючи їх як особистості, допомагаючи їм розвивати їхні ідеї, надаючи повний і чесний відгук про їхню роботу та цінуючи їхні перспективи та цілі. Члени академічних спільнот також виявляють повагу до інших вчених, визнаючи інтелектуальний внесок шляхом належної ідентифікації та цитування джерел. Культурні середовища в які всі члени виявляють і користуються повагою, є одночасно індивідуальна та колективна відповідальність [5].

Відповідальність академічної спільноти доброчесності покладаються на принципи особистої відповідальності, що підсилюється готовністю окремих осіб і груп подавати приклад відповідальної поведінки. Підтримують взаємно узгоджені стандарти, а також вживають належних заходів у випадку їхнього недотримання [2].

Мужність є необхідною засадою, щоб розвивати та підтримувати спільноти доброчесності, це потрібно більше, ніж просто віра в фундаментальне значення. Трансляція цінностей із тем для обговорення діяти – відстоювати їх перед лицем тиску та нещастя – вимагає рішучості, відданості та мужності. Сміливими людьми часто неправильно вважають особистостей, які не відчувають страху. Насправді, мужність – це здатність діяти відповідно до своїх цінностей, незважаючи на страх [5].

Висновки: Отже, принципи академічної доброчесності в Україні характеризуються наступними засадними положеннями:

- це основні вихідні положення інституту академічної доброчесності використання яких дають можливість усім учасникам освітнього, наукового та творчого процесів бути гідними своєму високому соціальному інтелектуального статусу;

- вона передбачає відданість фундаментальним цінностям чесності, довіри, справедливості, поваги, відповідальності та мужності;

- засада академічної доброчесності в Україні є законодавчо прописаним принципом освіти, однак без розкриття його змісту;

- зміст та сутність принципів академічної доброчесності найбільш слушно розкрито вченими (фахівцями) Міжнародного центру академічної доброчесності при Ратлендському інституті етики Університету Клемсон, що в Південній Кароліні у формі «Фундаментальних цінностей академічної доброчесності»;

- чесність – це первинна чеснота академічної спільноти доброчесності, коли просуваються пошуки правди та знання через інтелектуальну та особисту чесність у навчанні, викладанні, дослідженнях та публічному адмініструванні;

- антонімом академічної доброчесності є академічна «нечесність» в формі різних видів шахрайства або обману, найбільш часто, як списування, плагіат, фальсифікація, спотворення, змови та сприяння іншим в академічній нечесності;

- причинами порушення принципу чесності є чинники безкарності та некомпетентності, дефіциту часу, зайнятості суспільним життям на шкоду освітньому процесу, особистісні ставлення до шахрайства як допустимої поведінки, бажання отримати вищу оцінку;

- наукові спільноти досягають успіху лише там, де є повага членам спільноти та за різноманітні та іноді суперечливі думки, які вони висловлюють.

- мужність є необхідною засадою, щоб розвивати та підтримувати спільноти доброчесності, як здатності діяти відповідно до своїх цінностей, незважаючи на страх.

Список використаної літератури:

1. Принцип. Словник української мови в 11 томах. Том 7. 1976. С. 693. 2023. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
2. Принципи академічної доброчесності. Полтавський державний аграрний університет. 2023. <https://www.pdau.edu.ua/content/pryncypu-akademichnoyi-dobrochesnosti>
3. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38-39, ст. 380.
4. Olivia L. Holden & Meghan E. Norris & Valerie A. Kuhlmeier. Academic Integrity in Online Assessment: A Research Review. Higher Education. 2021. Volume 6. URL: <https://doi.org/10.3389/feduc.2021.639814>
5. The Fundamental Values of Academic Integrity. International Center for Academic Integrity T. Fishman, Editor. 2018. URL: https://www.chapman.edu/academics/academic-integrity/_files/the-fundamental-values-of-academic-integrity.pdf
6. Vidya Raman & Shaun Ramlogan. Academic integrity and the implementation of the honour code in the clinical training of undergraduate dental students. Міжнародний журнал доброчесності в освіті. 2020. URL: <https://edintegrity.biomedcentral.com/articles/10.1007/s40979-020-00058-2>

Pidbereznykh I., Yara O. Principles of academic integrity in Ukraine

The article identifies and summarizes the principles of academic integrity in Ukraine. It has been proven that these are the main initial provisions of the Institute of Academic Integrity, the use of which enables all participants in educational, scientific, and creative processes to be worthy of their high social and intellectual status. It involves commitment to the fundamental values of honesty, trust, justice, respect, responsibility, and courage. The principle of academic integrity in Ukraine is a legally prescribed principle of education, but without disclosing its content. The content and essence of the principles of academic integrity are most appropriately revealed by scientists (specialists) of the International Center for Academic Integrity at the Rutland Institute of Ethics at Clemson University in South Carolina in the form of "Fundamental Values of Academic Integrity." It is updated that honesty is the primary virtue of an academic community of integrity, advancing the pursuit of truth and knowledge through intellectual and personal integrity in learning, teaching, research, and public administration. The antonym of academic integrity is academic "dishonesty" in the form of various types of fraud or deception, most commonly plagiarism, falsification, misrepresentation, collusion, and aiding and abetting academic dishonesty. The reasons for violating the principle of virtue are the factors of impunity and incompetence, lack of time, busyness with social life to the detriment of the educational process, personal attitudes towards cheating as acceptable behavior, the desire to get higher grades. It is concluded that scientific communities succeed only where there is respect for community members and for the diverse and sometimes conflicting opinions they express. It is emphasized that courage is a necessary foundation to develop and maintain communities of virtue, as the ability to act according to one's values despite fear.

Key words: art, dishonesty, dishonesty, education, honesty, Intellectual Property, principles, public administration, responsibility, science, trust, values.

УДК 351.86:323

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.45>**І. А. Косач**

д.е.н., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

В. Г. Маргасова

д.е.н., професор,
професор кафедри економіки, обліку та оподаткування
Національний університет «Чернігівська політехніка»

О. М. Руденко

д.держ.упр., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

У статті розглянуто основні теоретичні аспекти публічного управління регіональною безпекою як складової національної безпеки. Зазначено, що політика забезпечення національної безпеки реалізується на національному, регіональному та муніципальному рівнях, що актуалізує питання розробки підходів та механізмів публічного управління забезпечення регіональної безпеки в контексті процесів децентралізації влади. Обґрунтовано, що, з одного боку, національна безпека полягає у захисті не тільки національних інтересів, а і формуванні сприятливого та безпекового середовища для вільного розвитку суспільства в цілому та окремих громадян. З іншого боку, інтереси суспільства та окремих особистостей забезпечуються за умови захисту інтересів держави на всіх рівнях забезпечення національної безпеки. Визначено, що регіональна безпека як складова частина національної безпеки є впливовим фактором реалізації конституційних прав та свобод громадян, можливості самореалізації особистості, формування системи цінностей, забезпечення функціонування інституту держави. Регіональна безпека є комплексним інститутом, який включає елементи інших видів діяльності та самостійних сфер, безпека яких забезпечується відповідно до вітчизняного законодавства. Обґрунтовано, що пріоритетним принципом забезпечення безпеки особи і суспільства є принцип взаємозалежності безпеки нації та регіональної безпеки. Досліджено комплекс взаємозв'язків, що існують між системою забезпечення національної безпеки та системою забезпечення регіональної безпеки шляхом детермінації інтересів, що їх визначають. Визначено, що ключовим питанням є розподіл владних повноважень таким чином, щоб потреби соціальної спільноти регіону були максимально задоволені без порушення соціального різноманіття та не перешкоджаючи інтересам органам державної виконавчої влади. Обґрунтовано, що стратегічні пріоритети публічного управління регіональною безпекою є підґрунтям для формування створення механізмів скорочення рівня міжрегіональної диференціації у соціально-економічному розвитку регіонів шляхом збалансованого територіального розвитку.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, регіональна безпека, публічне управління, політика забезпечення національної безпеки.

Постановка проблеми. Національні інтереси України як елемента системи національної безпеки складаються з життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави. Відповідно в контексті системного підходу реалізація політики національної безпеки та створення можливостей для реалізації цілей суспільства та особистості відбувається на трьох рівнях: національному, регіональному та муніципальному. Саме на двох останніх важливість має політика публічного управління забезпечення регіональної безпеки. Таким чином, система національної безпеки характеризується багаторівневістю із виокремленням регіону як окремого елемента. Військові дії на території України та агресія РФ вимагають приділення більшої уваги ролі публічного управління регіональною безпекою у забезпеченні національної безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанням формування засад національної безпеки, її основним аспектам, становленню системи управління приділяють увагу достатньо дослідників, таких як Антонов В. [1], Власюк О. [2], Ліщинський І. [3], Лизун М. [4], Нашинець-Наумова А. [5], Стародуб Т. [6] та ін. Проте регіональний аспект національної безпеки є недостатньо дослідженим та найчастіше розглядається з позиції глобалізації. Так, Ліщинський І. та Лизун М. розглядають регіональну безпеку в глобальному аспекті. З точки зору геополітичної концепції досліджує це питання Дем'янчук Ю. [7]. Регіональні аспекти економічної безпеки знаходяться у фокусі уваги Л. Коковського [8] та В. Захарченко [9].

На даний час в контексті суспільно-політичних змін, що відбуваються в Україні, в умовах військового стану та агресії з боку РФ, публічне управління регіональною безпекою набуває особливого значення та важливості, що вимагає проведення додаткових досліджень із цього питання.

Метою статті є дослідження аспектів публічного управління регіональною безпекою як складової національної безпеки країни.

Виклад основного матеріалу. Політика регіональної безпеки, особливо в

умовах військового часу та агресії РФ, знаходиться у тісному взаємозв'язку із політикою національної безпеки. Відповідно напрямки публічного управління у сфері регіональної безпеки залежать від форми державного устрою та державної політики у сфері національної безпеки. Вибір конкретних методів управління суб'єктами публічного адміністрування у сфері національної безпеки, тобто сукупності способів і засобів впливу на об'єкти управління обумовлюється необхідністю своєчасного та адекватного реагування на характер і масштаби загроз національним інтересам та реальними можливостями, які є, або можуть бути у перспективі, у їх розпорядженні (організаційними, економічними, адміністративними, тощо) [10, с.50]. Національна безпека, як зазначає О. Глазов, – це захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави в різних сферах життєдіяльності від зовнішніх і внутрішніх загроз, що забезпечує стійкий розвиток країни [11]. Інше визначення національної безпеки наводить О. Гончаренко, визначаючи національну безпеку як категорію, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [12]. О.В. Капштик виділяє два підходи до розуміння національної безпеки: національна безпека розглядається в контексті національних інтересів; національна безпека розглядається в контексті базисних цінностей суспільства [13, с. 110]. Розкриваючи сутність дефініції «національна безпека держави», доцільно звернути увагу на законодавче визначення даної категорії. Так, відповідно до Згідно із Законом України «Про національну безпеку» національна безпека — захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [14]. Узагальнюючи напрацювання дослідників [8-13], зазначимо, що з одного боку, національна безпека полягає у захисті не тільки наці-

ональних інтересів, а і формуванні сприятливого та безпекового середовища для вільного розвитку суспільства в цілому та окремих громадян. З іншого боку, інтереси суспільства та окремих особистостей забезпечуються за умови захисту інтересів держави на всіх рівнях забезпечення національної безпеки. Об'єктами національної безпеки виступають як держава в якості адміністративно-територіальної цілісності, так і окремі регіони та території. Регіонам як об'єктам національної безпеки властиві такі характеристики, як територія, політична система, духовні та матеріальні цінності суспільства. Регіональна безпека як складова частина національної безпеки є впливовим фактором реалізації конституційних прав та свобод громадян, можливості самореалізації особистості, формування системи цінностей, забезпечення функціонування інституту держави. Відповідно пріоритетним принципом

забезпечення безпеки особи і суспільства доцільно вважати принцип взаємозалежності безпеки нації та регіональної безпеки. Національна безпека стосується всіх рівнів суспільства та державного управління, натомість регіональна безпека захищає інтереси та цінності соціальної спільноти, що проживає на окремій території. Взаємозв'язок та взаємозалежність регіональної та національної систем безпеки представлено на рис. 1.

Отже, виокремлення регіональної безпеки є проявом диференціації національної безпеки, що ототожнюється із розробкою відповідної політики публічного управління із врахуванням особливостей конкретного регіону. В контексті диференційного підходу національну безпеку доцільно розглядати як сукупність муніципального, регіонального та глобального рівнів національних інтересів України. При цьому всі рівні національної безпеки,

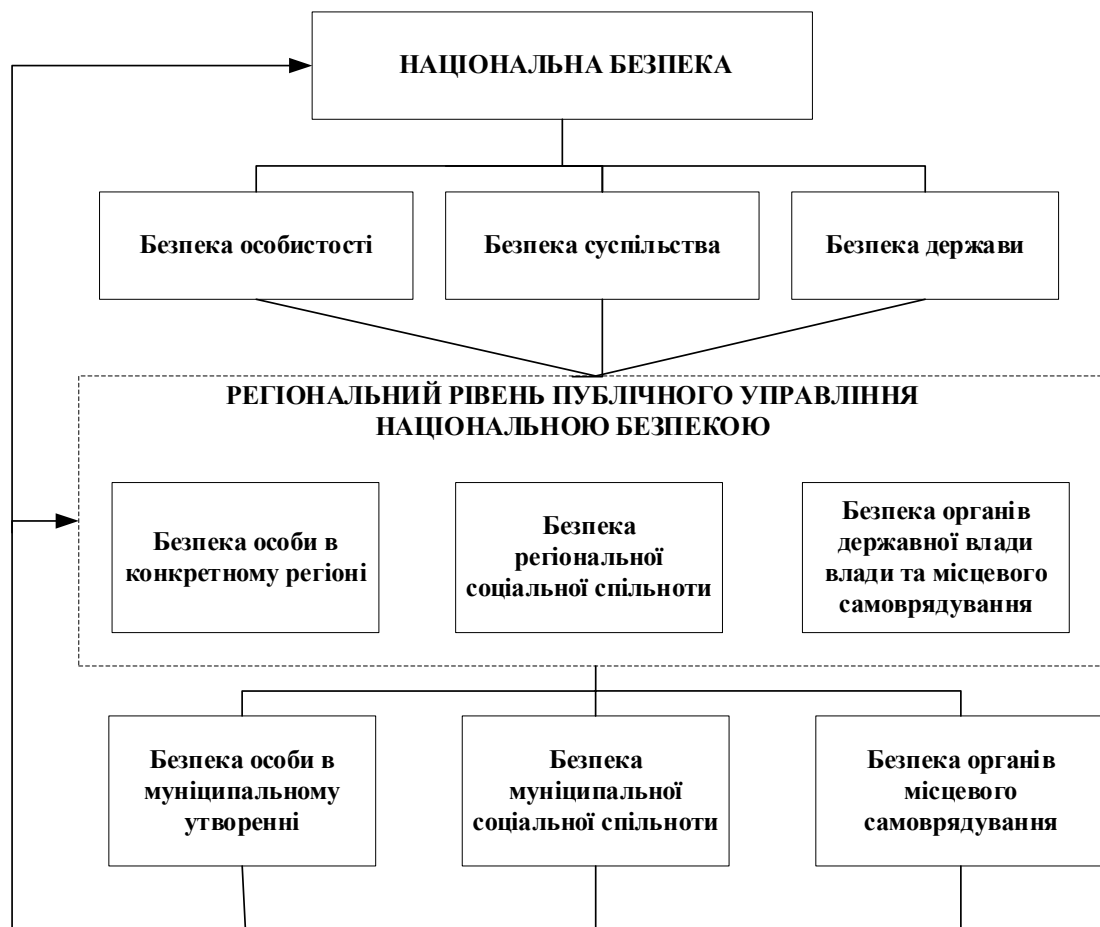


Рис. 1. Взаємозв'язок та взаємозалежність регіональної та національної систем безпеки

Джерело: сформовано авторами

а відповідно і заходи публічного управління регіональною безпекою є взаємозалежними.

Охарактеризуємо окремо кожен рівень. Муніципальний рівень безпеки стосується проблем безпеки конкретного муніципального утворення. Наприклад, муніципальні утворення прифронтових територій мають загрози життю громадян, забезпеченню достатнього життєвого рівня продуктів харчування, медичному забезпеченню, відсутність необхідної інфраструктури. У регіонах Центральної та Західної України на першому місці знаходиться економічна безпека, забезпеченість робочими місцями, екологічні проблеми.

Сутність виокремлення регіонального рівня безпеки полягає у забезпеченні необхідного з погляду безпеки стану внутрішніх відносин з урахуванням політико-територіальної організації держави. Виступаючи частиною системи забезпечення національної безпеки, регіональна безпека розглядається як її підсистема. У той же час регіональна безпека є комплексним інститутом, який включає елементи інших видів діяльності та самостійних сфер, безпека яких забезпечується відповідно до вітчизняного законодавства.

Регіональна безпека відноситься до внутрішньої складової національної безпеки. Специфіка регіональної безпеки проявляється у суб'єктному контексті її забезпечення, тобто безпека регіону відноситься головним чином до компетенції органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування. Таким чином, система публічного управління є відповідальною за забезпечення безпеки громадян, що проживають на території регіону.

Забезпечення регіональної безпеки відбувається шляхом впровадження відповідної політики органами публічної влади. Її важливість обумовлена налагодженням зближення інтересів населення а межах одного регіону, що здатне сприяти внутрішньополітичній стабільності. В свою чергу вирішення завдань забезпечення регіональної безпеки становить основу внутрішньої державної політики країни.

Політика публічного управління у сфері забезпечення регіональної безпеки спрямована на збереження соціуму, території,

ресурсів та реалізацію життєво важливих інтересів регіону.

У цьому контексті доцільно дослідити комплекс взаємозв'язків, що існують між системою забезпечення національної безпеки та системою забезпечення регіональної безпеки шляхом детермінації інтересів, що їх визначають. За багатьма сферами життєдіяльності інтереси України як держави та її суб'єктів збігаються. Проте слід врахувати той фактор, що кожен регіон виступає самобутньою соціальною спільністю із власними інтересами.

Це достатньо чітко прослідковується на прикладі системи публічного управління та взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Загальна проблема, що має бути вирішена в цьому контексті, полягає у розподілі владних повноважень щодо питань забезпечення регіональної безпеки. При цьому ключовим питанням є розподіл владних повноважень таким чином, щоб потреби соціальної спільноти регіону були максимально задоволені без порушення соціального різноманіття та не перешкоджаючи інтересам органам державної виконавчої влади. Система життєво важливих інтересів на регіональному рівні має рухливий характер, вона мінлива під впливом умов середовища безпеки.

Формування системи публічного управління регіональною безпекою має ґрунтуватись на стратегічних пріоритетах та узгоджуватись із Стратегією національної безпеки України, враховувати загальні (національні) цінності, до яких слід віднести свободу та незалежність, територіальну цілісність, гуманізм та патріотизм. На регіональному рівні стабільному стану національної безпеки відповідає збалансований, комплексний та системний розвиток регіонів та окремих територій. Відповідно до цього стратегічні пріоритети публічного управління регіональною безпекою у середньостроковій перспективі визначають створення механізмів скорочення рівня міжрегіональної диференціації у соціально-економічному розвитку регіонів шляхом збалансованого територіального розвитку. Це стає можливим лише за умов активного залучення органів місцевого самоврядування.

Водночас регіональні інтереси мають об'єктивну основу, виражають сутнісну характеристику першопричин, що спонукають регіон до принципово важливих політичних та інших дій. Національні інтереси є способом інтеграції та збереження цінностей особистості, суспільства та держави. Вони забезпечують розвиток нації, сприяючи збільшенню національної могутності. Орієнтація на національні інтереси дозволяє регіону реалізувати функції виживання під впливом внутрішніх та зовнішніх загроз національній безпеці країни та її розвитку.

Висновки. Таким чином, регіональна безпека є складовою національної безпеки та самостійної підсистемою забезпечення національної безпеки, що характеризується станом захищеності життєво важливих інтересів. В залежності від стану соціально-економічного розвитку регіону варіюється ступінь захищеності національних інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз. В основному пріоритетні інтереси об'єктів регіональної та національної безпеки збігаються. Проте існують і певні протиріччя, які виникають, як правило, внаслідок специфіки середовища безпеки та нерівномірного розвитку регіонів. В контексті розвитку окремого регіону заходи забезпечення національної безпеки мають відбуватись у тісній взаємодії з інститутами громадянського суспільства, що в подальшому сприяє ефективному здійсненню органами державної влади та органами місцевого самоврядування їх повноважень за рахунок координації та реалізації прийнятих на національному, регіональному та муніципальному рівні заходів, направлених на підтримання соціально-економічної стабільності та протидії зовнішнім загрозам.

Список використаної літератури:

1. Антонов В. О. (2017). Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ. 576 с.
2. Власюк О. С. (2016). Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибр. наук. праці. Київ: НІСД. 528 с.
3. Ліщинський І. Полюси та осі розвитку в контексті глокалізаційних процесів : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. 364 с
4. Лизун М. Глобальні виклики регіональної валютної інтеграції : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2017. 426 с.
5. Нашинець-Наумова А. (2017). Концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки: інформаційно-правові та інституційні засади. Підприємництво, господарство і право. Київ. № 1. С. 34–39.
6. Стародуб Т. Теорія комплексу безпеки: можливості використання для формування спільної стратегії розвитку Чорноморського регіону. Стратегічна панорама. 2009. № 4. С. 63–71.
7. Дем'янчук Ю. Україна – регіональна безпека у нових геополітичних концепціях. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2018. Випуск 45. С.46 - 61.
8. Коковський Л. Економічна безпека як об'єкт економіко-географічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Т.Г.Шевченка. Географія*. 2013. Вип.1. С.12-15.
9. Захарченко В. Обґрунтування територіальної концепції економічної безпеки. *Регіональна економіка*. 2000. №2. С. 120-127.
10. Корнієцький О. В., Орел А. М. Методологічні аспекти сучасних технологій публічного адміністрування: інноваційні інструменти. *Галицький економічний вісник*. 2016. № 2. С. 45-51.
11. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Політологія. Наукові праці*. 2011. Вип. 143, Т. 155. С. 42–46.
12. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. №1. С. 18-24.
13. Капштик О. В. Поняття і сутність стратегічних комунікацій як засобу забезпечення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 109-113.
14. Про національну безпеку України : закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

Kosach, I., Margasova V., Rudenko O. Public management of national security: the regional dimension

The article examines the main theoretical aspects of public management of regional security as a component of national security. It has been noted that the policy of ensuring national security is implemented at the national, regional and municipal levels, which actualizes the issue of developing approaches and public management mechanisms for ensuring regional security in the context of the processes of power decentralization. It has been substantiated that a national security consists in the protection not only of national interests, but also in the formation of a favorable and safe environment for the free development of society as a whole and individual citizens. According this the interests of society and individual individuals are ensured under the condition of protecting the interests of the state at all levels of ensuring national security. It has been determined that regional security as a component of national security is an influential factor in the realization of constitutional rights and freedoms of citizens, the possibility of self-realization of the individual, the formation of a system of values, and ensuring the functioning of the state institution. Regional security is a complex institution that includes elements of other types of activity and independent spheres, the security of which is ensured in accordance with domestic legislation. It has been substantiated that the priority principle of ensuring the security of the individual and society is the principle of interdependence of national security and regional security. The set of interrelationships that exist between the system of ensuring national security and the system of ensuring regional security has been studied by determining the interests that determine them. It has been determined that the key issue is the distribution of powers in such a way that the needs of the social community of the region are met as much as possible without violating social diversity and without hindering the interests of state executive authorities. It has been justified that the strategic priorities of public management of regional security are the basis for the formation of mechanisms for reducing the level of interregional differentiation in the socio-economic development of regions through balanced territorial development.

Key words: national security, national interests, regional security, public administration, national security policy.

УДК 351.412(460+44)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.46>**Я. Ю. Конопля**аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТА РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджено досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання та контролю у сфері використання земельних ресурсів та ринкового обігу земель. Визначено, що через шкідливий вплив антропогенних факторів кожна країна знаходиться в пошуку можливостей збереження і захисту своїх земель, а також раціонального та ефективного їх використання. В даному аспекті для України важливого значення набувають питання розробки та впровадження ефективної моделі використання земельних ресурсів, усунення суперечливості та невизначеності окремих питань земельного законодавства, введення земельних ресурсів в ринковий обіг. Вирішення цих та інших завдань щодо підвищення ефективності використання земельних ресурсів неможливе без зміни підходів до регулюючої функції держави у даній сфері. Притаманною рисою країн з розвинутою економікою є наявність закріпленого на законодавчому рівні механізму державної політики, спрямованого на захист і охорону земельних ресурсів, що передбачає чітко визначені процедури регулювання і контролю. Проаналізовано практику державного регулювання та контролю використання земельних ресурсів та ринку їх обігу в таких країнах: Німеччина, Іспанія, Франція, Польща. Проведений аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання і контролю сфери використання земельних ресурсів дає можливість зробити висновки, про те, що розвиток та ефективне функціонування ринків земельних ресурсів досліджених країн є результатом застосування дієвих методів регулювання і контролю за використанням і збереженням земельних ресурсів. Для України ефективною, на нашу думку, буде імплементація таких інструментів державного регулювання і контролю у сфері використання земельних ресурсів, які сприятимуть розвитку ринку землі і водночас забезпечать захист і збереження земельних ресурсів. Запропоновані інструменти можуть стати складовими елементами моделі державного регулювання та контролю щодо використання та ринкового обігу земельних ресурсів, важелями впливу суворого дотримання законодавства щодо охорони земель. Це створить необхідні умови для підвищення ефективності використання земельних ресурсів та нарощення наявного в Україні аграрного потенціалу з метою її економічного зростання.

Ключові слова: земля, земельні ресурси, державне регулювання, зарубіжний досвід, державний контроль.

Постановка проблеми. Земельні ресурси беззаперечно є одним із ключових чинників економічного розвитку і добробуту для будь-якої країни. Це пов'язано з багатофункціональністю цих ресурсів, які є не тільки середовищем розміщення населення, частиною екосистеми та засобом виробництва сільськогосподарської продукції, а також об'єктом майнових прав. На сьогодні через шкідливий вплив антропогенних факторів кожна країна знаходиться в пошуку можливостей збе-

реження і захисту своїх земель, а також раціонального та ефективного їх використання. В даному аспекті для України важливого значення набувають питання розробки та впровадження ефективної моделі використання земельних ресурсів, усунення суперечливості та невизначеності окремих питань земельного законодавства, введення земельних ресурсів в ринковий обіг. Вирішення цих та інших завдань щодо підвищення ефективності використання земельних ресурсів неможливе без зміни підходів до регулюючої функції держави у даній сфері. З огляду на

це, актуальною постає необхідність дослідження та розгляд можливостей застосування зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю щодо використання земельних ресурсів, а також становлення ринку земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід державного регулювання та контролю у сфері використання та становлення ринку земельних ресурсів стали об'єктом дослідження таких науковців, як Медвецька Т. [1], Попрозман Н., Коробська А. [2], Гоштинар С. [3], Зінчук Т., Данкевич В. [4], Супрун О. [5], Дудич Г. [6], Кірейцева О. [7], Мартин А. [8], Проніна О. [9], Шарий Г. [10], Чувпило В. [11], Наконечна К. [12], Ботезат О. [13], Куйбіда В. [14].

Слід зазначити, що ступінь дослідження даної проблематики дає можливість зробити висновок, що питання аналізу та імплементації зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю у сфері використання та становлення ринку земельних ресурсів є відносно новим для української науки державного управління.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Проведений аналіз вітчизняного наукового доробку свідчить про те, що увага дослідників більше зосереджувалась на питанні становлення і регулювання ринку землі за кордоном, а також тематиці регулювання земельних відносин. Проте залишається не розкритою проблематика імплементації зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання і контролю використання земельних ресурсів

Мета статті. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю у сфері використання земельних ресурсів та ринкового обігу земель і оцінка можливостей його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Притаманною рисою країн з розвинутою економікою є наявність закріпленого на законодавчому рівні механізму державної політики, спрямованого на захист і охорону земельних ресурсів, що передбачає чітко визначені процедури регулювання і контролю. В Україні також сформована нормативно-правова база щодо охорони

земельних ресурсів [15-17], проте методи та інструменти її застосування потребують удосконалення.

Показовим з позиції державного регулювання та контролю щодо використання земельних ресурсів є досвід Німеччини. Переважна більшість земель в цій країні є приватною власністю. Держава обмежує право землеволодіння для приватних осіб площею до 20 га. Оренда складає біля 71 % від всього обсягу сільськогосподарських земель [2]. Державне регулювання у сфері використання земельних ресурсів здійснюється шляхом надання субсидій та консультування. Аграрні палати проводять для фермерів безкоштовні консультації з питань удосконалення ведення сільського господарства, раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Впроваджений жорсткий державний контроль щодо дотримання системи сівозмін. Це реалізується через ведення спеціальної бази даних Аграрною палатою, яка в обов'язковому порядку отримує від фермерів інформацію перед посівом щодо плану вирощування сільськогосподарських культур на поточний рік з розміщенням їх на полях, а також в період збору врожаю – дані про вирощені культури. Субсидювання здійснюється для стимулювання ведення фермерської діяльності відповідно до встановлених норм та стандартів, підтримання належного стану земельних ресурсів, дотримання правил щодо збереження ґрунтів, охорони навколишнього середовища і вироблення безпечних харчових продуктів [18].

У Німеччині розвинуто вільний ринок обігу земельних ресурсів. Державний контроль здійснюється щодо усіх угод з купівлі-продажу земель площею більше 1 га. Причинами зупинення продажу земельної ділянки можуть бути підстави вважати, що такий договір має спекулятивну мету і проводиться за попередньо заниженою вартістю, якщо покупець не збирається використовувати землю за сільськогосподарським призначенням, або, якщо дані угоди вказують на те, що в результаті відбудеться концентрація земель у власності однієї особи. Контрольні дії також здійснюються через обов'язок потенційного власника земельних ресурсів подати план

ведення і розвитку свого майбутнього господарства.

Досвід Іспанії, що має орних земель площею більше 62% від всієї своєї території може бути корисним для адаптації в нашій країні. Розподіл земель за формою власності в Іспанії є найбільш нерівномірним серед європейських країн: державі належить трохи більше 7%, біля 70% земельних ресурсів знаходяться у приватній власності фізичних осіб, комерційним компаніям належить понад 11% , а кооперативи володіють більш ніж 2,5% всіх земель в країні [19].

Регулювання ринкового обігу земельних ресурсів в Іспанії закріплене в загальнонаціональному законодавстві та в земельному законодавстві автономних територіальних одиниць. Основним завданням державного регулювання ринку землі в Іспанії є недопущення високого рівня концентрації землі в одного власника і навпаки – попередження надто сильного подрібнення ділянок. Законодавство цієї країни забороняє брати в оренду більше 50 га площі зрошуваних земель або 1 тис. га екстенсивних пасовищ. Період оренди землі в середньому становить від 6 до 15 років. Рівень вартості оренди землі визначається державними стандартами.

При операціях з купівлі-продажу земельних ресурсів державному контролю підлягає обов'язкове дотримання цільового призначення земель. Власники земельних ресурсів повинні відповідати певним професійним вимогам. Право власності на земельні ресурси в Іспанії підлягає реєстрації у Поземельному реєстрі, а перехід цього права фіксується шляхом укладання договору. Окремим обмеженням підлягає право власності на прибережну частину земельних ділянок – вони можуть бути виключно у державній власності. Право на придбання сільськогосподарських земель в Іспанії однакове для громадян та іноземців [3].

Істотну частку у виробництві агропродукції в ЄС займає Франція, що пояснюється наявністю найбільших площ (27,8 млн. га.) земель сільськогосподарського призначення серед європейських країн [20]. Регулювання ринку земель у Франції здійснюється не лише урядовими

організаціями, а і при участі Агентства з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER), що є приватною неприбутковою організацією і підпорядковується Міністерству сільського господарства та Міністерству фінансів Франції. Завдання SAFER – стимулювання розвитку фермерських господарств шляхом обмеження площ земельних ресурсів, зосереджених у володінні одного суб'єкта. Це Агентство володіє переважним правом викупу земельної ділянки, а тому має можливість зупинити угоду купівлі-продажу у разі, якщо виникає підозра у спекулятивній меті даної операції, свідомому зменшенні ціни земельних ресурсів, потенційній зміні цільового призначення земельної ділянки. До майбутнього землевласника також висуваються обов'язкові вимоги щодо наявності відповідної галузевої освіти або практичного досвіду ведення сільського господарства [2]. Отже, можна зробити висновок, що модель державного регулювання і контролю щодо використання земельних ресурсів у Франції націлена на захист земельних ресурсів і природного середовища.

У Польщі державний контроль ринку земельних ресурсів протягом 1991-2017 рр. здійснювало Агентство сільськогосподарської нерухомості (ANR). Його основним завданням було обмеження концентрації власності на земельні ресурси, стимулювання фермерської діяльності, забезпечення сфери сільського господарства висококваліфікованими трудовими ресурсами. Потім Агентство реорганізували в Національний центр сільськогосподарської підтримки (KOWR), проте зі збереженням попередніх функцій.

Польська держава встановлює певні обмеження на ринку обігу земель, так площа земельної ділянки не може перевищувати 300 га, а покупцем має бути виключно фізична особа, що є досвідченим фермером, який має у власності не менше 1 га, але і не більше 300 га землі, проживає не менше 5 років поряд з розташуванням земельної ділянки і вже володіє фермерським господарством. Право на купівлю земель мають також родичі продавця, представники місцевого самоврядування, національного парку, в разі,

якщо метою купівлі є збереження даного природного об'єкта. Переважним правом викупу у Польщі наділені фермери у випадку, коли земельна ділянка, що продається, знаходиться в оренді протягом трьох років в Національному центрі підтримки сільського господарства [2; 21; 22]. Таким чином, польська модель державного регулювання використання земельних ресурсів та їх ринкового обігу спрямована на охорону земельних ресурсів, збереження навколишнього природного середовища, забезпечення прозорості на ринку земель і захист інтересів місцевих фермерів. Використовуються адміністративні та економічні важелі стимулювання створення фермерських господарств сімейного типу. На законодавчому рівні закріплено, що основою виробництва аграрної продукції повинні бути сімейні ферми, для яких створюються спеціальні можливості, в тому числі для отримання доступу до земельних ресурсів державної форми власності. Власниками земельних ресурсів мають право бути лише суб'єкти, які будуть вести сільськогосподарську діяльність.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання і контролю сфери використання земельних ресурсів дає можливість зробити висновки, про те, що розвиток та ефективне функціонування ринків земельних ресурсів досліджених країн є результатом застосування дієвих методів регулювання і контролю за використанням і збереженням земельних ресурсів. Для України ефективною, на нашу думку, буде імплементація таких інструментів державного регулювання і контролю у сфері використання земельних ресурсів, які сприятимуть розвитку ринку землі і водночас забезпечать захист і збереження земельних ресурсів, а саме:

– пріоритетність в отриманні права на купівлю землі особі, яка володіє або має у користуванні прилеглу територію та ключовою метою якої є покращення стану земель;

– встановлення обов'язкових вимог щодо профільної освіти, досвіду сільськогосподарської діяльності та періоду проживання в Україні (не менше 5 років) для купівлі земельних ресурсів;

– жорсткий моніторинг операцій купівлі-продажу земель з можливістю зупинення угод, якщо кінцевою їх метою є діяльність відмінна від цільового призначення земель, або спекулятивні мотиви;

– обмеження площ територій у власності однієї особи або групи осіб з метою уникнення надмірної концентрації земельних ресурсів в одній власності;

– впровадження суворих норм адміністративної відповідальності із застосуванням штрафних санкцій за недбале ставлення до земельних ресурсів, що може спричинити погіршення їх якості та стану [23].

Таким чином, запропоновані інструменти можуть стати складовими елементами моделі державного регулювання та контролю щодо використання та ринкового обігу земельних ресурсів, важелями впливу для суворого дотримання законодавства щодо охорони земель. Це створить необхідні умови для підвищення ефективності використання земельних ресурсів та нарощення наявного в Україні аграрного потенціалу з метою її економічного зростання.

Список використаної літератури:

1. Медвецька Т. В. Європейський досвід формування та реалізації державної політики ефективності використання та обліку земельних ресурсів на сучасному етапі. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Том 2. С. 161-166. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.24> .
2. Попрозман Н. В., Коробська А. О. Особливості міжнародного досвіду регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення та їх адаптація до українських реалій. *Ефективна економіка*. 2020. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8333>.
3. Гоштинар С.Л. Зарубіжний досвід регулювання ринку землі та можливості його адаптації в Україні при розгляді питання про скасування мораторію на продаж землі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/42> .
4. Зінчук Т.О., Данкевич В.Є. Європейський досвід формування ринку сільськогосподарських земель. *Економіка АПК*. 2016. № 12. С. 84-92.
5. Супрун О. Світовий досвід запровадження ринку землі та його адаптація

- до українських реалій. *Голос України*. 2019. URL: <http://www.golos.com.ua/article/322369>.
6. Дудич Г.М. Застосування у сільському господарстві України зарубіжного досвіду удосконалення земельних відносин. *Аграрна економіка*. 2014. Т. 7. № 1-2. С. 101-107.
 7. Кірейцева О.В. Регулювання земельного ринку Франції. *Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів та природокористування України*. 2011. № 163/3. С. 288-295.
 8. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.00.06. К., 2013. 42 с.
 9. Проніна О.В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 76-82.
 10. Шарий Г.І. Закордонний досвід управління та реформування земельних відносин. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 165-166.
 11. Чувпило В.В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: Серія «Управління». 2014. Вип. 3. С. 235-242.
 12. Наконечна К.В. Особливості земельних відносин в різних країнах світу. *Ефективна економіка*. 2008. №10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6614>.
 13. Ботезат О.П. Зарубіжний досвід зелекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. №24. С.116– 119.
 14. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Київ: «Крамар», 2009. 170 с.
 15. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
 16. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.
 17. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
 18. Досвід Німеччини в землекористуванні. Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України». URL: <http://www.iogu.gov.ua/publikaciji/statti/dosvid-nimechchyny-v-zemlekorystuvanni/>.
 19. Informe Anual de la publicación Análisis y Prospectiva serie Indicadores correspondiente al año 2018. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2019. Madrid, 220 p. URL: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_anual_indicadores2018__tcm30-513683.pdf.
 20. Закон про землю: як працює ринок у Франції і чи варто Україні переймати її досвід. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51157111>.
 21. Ряснянська А.М. Світовий досвід формування власності на землю. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Вип. 7. 2015. С. 58–62. URL: <http://globalnational.in.ua>.
 22. Юрченко І. В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88-94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2018_4_13.
 23. Коробська А. О. Проблеми становлення ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Економіка АПК*. 2019. № 4. С. 106–115.

Konoplia Y. Foreign experience of government regulation and control in the field of the use of the landed resources and market appeal of lands

There is an investigation of experience of foreign countries in relation to government regulation and control in the field of the use of the landed resources and market appeal of lands. Certainly, that through harmful influence of anthropogenic factors the search of possibilities of maintenance and defence of the lands, and also their rational and effective use, has every country. In this aspect for Ukraine of important value acquire the question of development and introduction of effective model of the use of the landed resources, removal of contradiction and vagueness of separate questions of the landed legislation, introduction of the landed resources, in a market appeal. The decision of these and other tasks in relation to the increase of efficiency of the use of the landed resources is impossible without the change of going near the regulative function of the state in this sphere. The inherent line of countries with the developed economy is a presence of the mechanism of public policy, directed on defense and guard of the landed resources, which foresees expressly certain procedures of adjusting and control, fastened at legislative level. Practice

of government control and control of the use of the landed resources and market of their appeal is analysed in such countries: Germany, Spain, France, Poland. The conducted analysis of foreign experience of government control and control of sphere of the use of the landed resources is given by possibility to draw conclusion, that development and effective functioning of markets of the landed resources of investigational countries is the result of application of effective methods of adjusting and control after the use and maintenance of the landed resources. he offered instruments can become the component elements of model of government control and control in relation to the use and market appeal of the landed resources, by the levers of influence for the severe observance of legislation in relation to the guard of earths. It will create necessary terms for the increase of efficiency of the use of the landed resources and increase of present in Ukraine agrarian potential with the purpose of it economy growing.

Key words: *earth, landed resources, government control, foreign experience, state control.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.47>**В. І. Юнгер**к.м.н., докторант Державний університет
«Житомирська політехніка»

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЧНИХ ПОЛОЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті проведено дослідження обґрунтування ключових показників стратегій розвитку стратегії повоєнного відновлення системи охорони здоров'я. Проведено аналіз стратегій, які були офіційно прийняті Урядом України. Встановлено відповідні ключові напрями розвитку методології формування стратегічних державного управління повоєнним відновленням системи охорони здоров'я є: по-перше, формування алгоритму формування стратегій державного управління та визначення послідовності дій; по-друге, обґрунтування методів формування інформаційного підґрунтя та визначення векторів розвитку об'єкту щодо якого розробляється стратегія; по-третє, встановлення положень щодо організації усіх етапів формування та реалізації стратегії державного управління повоєнним відновленням системи охорони здоров'я; по-четверте, обґрунтування механізмів реалізації стратегії державного управління.

Ключові слова: охорона здоров'я, стратегії розвитку системи охорони здоров'я, російсько-українська війна, наслідки російсько-української війни на сферу охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Російсько-українська війна, трансформація суспільної свідомості, необхідність відповідності євроінтеграційним процесам, відповідність запитам міжнародних партнерів та сукупність інших факторів чинять вплив на систему державного управління в цілому та стратегію повоєнного відновлення зокрема. Складність державного управління процесами повоєнного відновлення полягає в тому, що з одного боку це цілком новий об'єкт, що не був характерним для довоєнного періоду, а з іншого трансформується власне сама система державного управління під впливом вказаних факторів. Це вимагає від науки пошуку нових теоретичних, методологічних, організаційних та інших положень, що в свою чергу вимагає обґрунтування ключових показників розвитку стратегії повоєнного відновлення системи охорони здоров'я, для забезпечення безпечності, стійкості та адаптивності. Практика реформування та розробки та реалізації стратегій розвитку системи охорони здоров'я вказує на політичність даного процесу та фрагментарність реалізації положень стратегій. Для

формування комплексного бачення стратегії повоєнного відновлення системи охорони здоров'я є необхідність дослідження чинних стратегій та виявлення проблем їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку системи охорони здоров'я в контексті вироблення стратегічних положень державного управління досліджено в працях вітчизняних вчених, зокрема: Радиш Я.Ф., Грицишен Д.О., Криничко Л.Р., Мотайло О.О., Криничко Ф.Р., Бугайцов С.Г., Ярош Н.П., Рингач Н.О., Банчук М.В., Клименко О.В., Надюк З.О., Курило Т.М., Рудий В.М., Мартинюк О.І., Лещенко В.В., Петрик С.М., Крикун О.Д., Паращич І.М., Буравльов Л.О., Бедрик І.О., Ляховченко Л.А., Торбас О.М., Васюк Н.О., Корольчук О.Л., Висоцька Т.Є., Білоус І.В., Дудка В.В., Кузьмінський П.Й., Жилка К.І., Фірсова О.Д., Кризина Н.П., Мокрецов С.Є., Коваленко Т.Ю., Білінська М.М., Джафарова Д.М., Фуртак І.І., Пітко Я.М., Дуб Н.Є., Фільц Ю.О., Штогрин О.П., Юристовська Н.Я., Шегедин Я.Ю., Шевчук В.В., Вовк С.М., Карлаш В.В., Устимчук О.В., Галацан О.В., Котляревський Ю.О., Кравченко Ж.Д., Лермонтова Ю.О. та інші. Вка-

зані вчені присвятили свої дослідження проблемам реформування системи охорони здоров'я та виробленню на стратегічних положень її розвитку. Проте російсько-українська війна внесла свої корективи, що вимагає перегляду чинних підходів до реформування та формування стратегічних положень повоєнного відновлення системи охорони здоров'я.

Розвиток методології формування та реалізації стратегічних положень державного управління повоєнним відновленням системи охорони здоров'я має базуватися як на вивченні еволюції існуючих підходів до реформування досліджуваної системи, так і на основі встановлення сучасних викликів та передумов. За понад 30-ть років Незалежності України система охорони здоров'я піддавалася реформуванню декілька разів. Проте, науково обґрунтованих підходів до здійснення даного процесу та реального реформування в Україні не відбулося. Проте це свідчить навіть той факт, що в науковій літературі вчені не можуть дійти згоди щодо періодизації розвитку даної системи за період Незалежності України.

Мета статті – дослідити чинні стратегії реформування системи охорони здоров'я та виявлення проблем їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи праці вітчизняних вчених з проблем реформування системи охорони здоров'я можна виділити наступні підходи до періодизації:

– Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І.: 1) 1991–2000 рр. (в перше десятиріччя після проголошення незалежності реформи в системі охорони практично не проводилися); 2) 2000–2010 рр. (визначення основних напрямків та механізмів реформування СОЗ); 3) 2010–2013 рр. (проведення масштабної реформи СОЗ в пілотних регіонах); 4) 2014 р. і до теперішнього часу¹ (комплексне реформування системи охорони здоров'я – розпочався після певної паузи, яка була обумовлена необхідністю вироблення новим урядом підходів до реформування галузі) [1]. Такий підхід вчених в більшій мірі характеризує ті політичні трансформації, що

відбували в українському суспільстві. Проте оприлюдненні стратегії не підкріплювалися чітким планом дій, а їх розробка більшою мірою визначалася лише формальними механізмами, які не передбачали залучення громадськості. Реформи, що розпочалися у 2014 р., хоч і повністю трансформували систему охорони здоров'я, але були реалізовані фрагментарно, та не завжди відповідали положенням, що були викладені в офіційні урядовій стратегії. Серед об'єктивних факторів неможливості реалізації намічених цілей є повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України;

– Барзилович А. Д. вказує, що система охорони здоров'я за період Незалежності України розвивалися за наступними етапами: 1) 1991-1999 рр. (визначення правових, організаційних, економічних та соціальних засад охорони здоров'я в Україні); 2) 2000-2007 рр. (початок упровадження інституту сімейного лікаря, боротьба з найбільш поширеними та серйозними захворюваннями, вдосконалення медичного обслуговування, спроби запровадження страхової медицини, впровадження стандартів лікування на основі доказової медицини, розвиток недержавного сектору медицини); 3) 2008-2014 рр. (розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини. Стандартизація, ліцензування та акредитація медичних закладів); 4) 2015-2020 рр. (перехід до контрактної моделі закупівлі медичних послуг; запровадження нових форм фінансування медичних закладів та оплати праці медичних працівників; запровадження гарантованого державою пакета медичних послуг; створення єдиного замовника медичних послуг; автономізація постачальників медичної допомоги; запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»; запровадження соціального медичного страхування; розбудова сучасної системи управління медичною інформацією) [2]. Автор дає розширену характеристику реформ, що відбувалися, а точніше тих цілей, які були поставлені, але їх реалізація не була завершена. Не погоджуємося з автором, що реформи не відбувалися з 1991 по 1999 рр., зокрема повністю було трансформовано законодавство.

¹ Визначено автором на момент підготовки до публікації даного дослідження

Проаналізувавши підходи до розвитку теоретичних підходів до реформування системи охорони здоров'я та періодизації її розвитку вважаємо, що державна політика, яка реалізувалася по сьогоднішній день мала ряд критичних моментів, що не дозволяли привести у відповідність ринок медичних послуг світовим підходам. Наявна система охорони здоров'я України немає чіткої структури, векторів розвитку та визначених параметрів функціонування, що обумовлено сукупністю факторів, які можливо згрупувати наступним чином:

– за понад тридцять років незалежності України, система охорони здоров'я не змогла позбутися негативних властивостей радянської системи та стала додатком, що унеможлиблює розробку ефективних заходів для забезпечення високого рівня громадського здоров'я та реалізацію якісних та ефективних медичних послуг. Так, актуалізуючи стратегію реформування системи охорони здоров'я у 2016 р. Уряд наголошував, що «після розпаду колишнього СРСР Україна успадкувала екстенсивну та високоцентралізовану систему охорони здоров'я за моделлю Семашка, яку не вдалося підтримувати на належному рівні внаслідок різкого переходу до ринкової економіки, економічного спаду та через відсутність реформ у цій сфері. Це призвело до глибокої кризи в системі охорони здоров'я. Протягом останніх років, попри високі загальні витрати на утримання системи охорони здоров'я, значну частку яких громадяни оплачують власним коштом, вона не здатна адекватно реагувати на сучасні виклики щодо підвищення захворюваності, захищати громадян від надмірних витрат на лікування. За даними Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), сучасний стан здоров'я населення України характеризується вкрай високими показниками захворюваності та смертності, низьким рівнем тривалості життя, відсутністю можливості отримувати належну медичну допомогу» [3]. Відповідно стратегія повоєнного відновлення системи охорони здоров'я має врахувати пострадянські симптоми проблеми з метою їх недопущення в новій реформованій системі охорони здоров'я;

– низький рівень фінансування медичних послуг та підготовки медичних кадрів, що призводить до незадоволеності населення системою охорони здоров'я, що як наслідок впливає на стан громадського здоров'я населення на рівень розвитку людського потенціалу. «Неефективна модель фінансового забезпечення цементує структурну неефективність системи в цілому. Попри те, що Україна витрачає на охорону здоров'я значну частку від ВВП (7,8% у 2013), більшість медичної інфраструктури є застарілою, а медичні працівники є однією з найменш оплачуваних професій. Державні видатки покривають лише близько половини (54,5% у 2013) всіх витрат на охорону здоров'я, а решту доплачують пацієнти з власних кишень. Це створює значну нерівність в доступі до лікування. За даними дослідження 2015 року, тільки 10% респондентів оцінили якість медичної допомоги в Україні як добру — це найнижчий рейтинг у Європі»[4]. Такий стан фінансування системи охорони здоров'я та відповідно якості медичних послуг призводить до недовіри населення до системи зокрема та спроможності держави реалізувати соціальну функцію загалом;

– політичний вплив на реформування в усіх сферах суспільного життя, зокрема на систему охорони здоров'я, що визначається задоволенням олігархічних інтересів, в той час, як приватні, публічні та суспільні залишаються поза увагою. «В Україні виникла ситуація, в якій ніхто з політичної еліти не зацікавлений змінювати систему. Незважаючи на те, що в Україні змінилося кілька політичних режимів, така зміна швидше є формальною, тобто за період незалежності існував один режим. Випадок України є цікавим з позицій того, що зигзагоподібна траєкторія політичних змін в Україні значно відрізняється не лише від шляху країн Центральної та Східної Європи, а й від більшості пострадянських держав. Україна відрізняється від Росії, Білорусі, які потрапили у пастку авторитаризму, а також Україна відрізняється від Грузії та Молдови, які, в свою чергу, досягли більших успіхів на шляху реформ. З інших позицій, якщо врахувати той факт, що

домінування неформальних інститутів над формальними спостерігається у більшості пострадянських держав, то, по-перше, одні пострадянські країни повернулися до авторитаризму, а інші чомусь стали демократіями, а ще треті, для прикладу Україна, залишаються «гібридними», по-друге, демократичний транзит у країнах Балтії і більшості країн Східної Європи закінчився, то ключовим питанням залишається те, чи зможе Україна стати ліберальною демократією, чи, як і раніше, залишатиметься «гібридним режимом», чи, може, повернеться до авторитаризму» [5]. Дана теза є лише одним з прикладів неможливості реформування системи охорони здоров'я в Незалежній Україні;

– система охорони здоров'я та стан громадського здоров'я є не взаємоузгодженими з іншими державними політиками, що призводить до протидії наслідкам та відсутності системи профілактики здоров'я населення, що як наслідок призводить до збільшення навантаження на систему охорони здоров'я, що перебувала в кризовому стані усі роки Незалежності України. «Україна суттєво відстає від своїх європейських сусідів за такими показниками, як тривалість життя та смертність. Основними передумовами високого рівня смертності є такі фактори ризику як паління, зайва вага, брак фізичного навантаження та надмірне вживання алкоголю, поряд із невирішеними проблемами стосовно поширення інфекційних захворювань і високого рівня травматизму» [3]. Система охорони здоров'я має реагувати на стан громадського здоров'я з одного боку, а з іншого реалізація державних політик в інших сферах, зокрема, культурній, освітній, спортивній, мають забезпечити тісні зв'язки із системою охорони здоров'я для підвищення рівня громадського здоров'я. Адже, підвищення рівня громадського здоров'я дозволить забезпечити зниження навантаження на систему охорони здоров'я і як наслідок забезпечить підвищення якості медичних послуг;

– фрагментарність та незакінченість реформ у сфері охорони здоров'я та інших дотичних сферах суспільного життя, що визначають низький рівень якості медичних послуг та ефективність системи охо-

рони здоров'я цілому. «Протягом усіх 25 років після здобуття незалежності держава декларувала необхідність реформувати цю систему. Однак, попри чисельні політичні заяви, на практиці головним пріоритетом державної політики у сфері охорони здоров'я залишалось збереження чинної системи. Реальних масштабних реформ у сфері охорони здоров'я в Україні, на відміну від більшості інших постсоціалістичних країн, не проведено. Значною мірою це було зумовлено браком політичного консенсусу щодо зміни положень статті 49 Конституції України. В ній задекларована безоплатність медичної допомоги у необмеженому обсязі та неможливість скорочення медичної інфраструктури для надання цієї допомоги» [6]. Відповідно реформування системи охорони здоров'я має відбуватися за принципами системності, комплексності та аполітичності;

– відсутність взаємоузгодження реформ в різних сферах суспільного життя призводять до дихотомії державно-управлінських рішень та їх протиріччя, що призводить до неможливості реалізувати усю сукупність реформаторських рішень відповідно до стратегій розвитку системи охорони здоров'я. Реформування системи охорони здоров'я має відбуватися одночасно із : реформування бюджетного фінансування виконання державою соціальної функції в цілому; трансформацією правового регулювання господарської діяльності у сфері приватної медицини; удосконаленням та підвищенням якості системи вищої освіти в контексті підготовки медичних кадрів; трансформацією та поглибленням децентралізації місцевого самоврядування.

Для цілей розвитку методології державного управління в контексті формування стратегічних державно-управлінських рішень в цілому та системі охорони здоров'я зокрема, вбачаємо за необхідність провести аналіз стратегій, які були офіційно прийняті Урядом України. Найбільш чітко питання реформування системи охорони здоров'я в контексті реалізації стратегічних державно-управлінських рішень були вперше закладені в офіційному урядовому документі, що мало стратегічне значення у 2010 р.. Питання

реформування системи охорони здоров'я було закладено в Програму економічних реформ на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [7]. Даним документом було визначено мету («поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу усіх громадян до медичних послуг належної якості» [7]) та завдання («підвищити якість медичних послуг; підвищити доступність медичних послуг; поліпшити ефективність державного фінансування; створити стимули для здорового способу життя» [7]) реформування системи охорони здоров'я. Відповідно до стратегії реформа мала відбуватися в три етапи:

– I етап (до кінця 2010 р.). Передбачалося, що на даному етапі будуть внесені зміни до законодавства та прийнято сукупність нових законів, які мають регулювати систему охорони здоров'я в цілому та визначати перехід до нових умов. Важливою складовою даної реформи є зміна порядку ліцензування та акредитації закладів охорони здоров'я. Крім того, передбачалося розробка системи атестації медиків. Усі зміни в ліцензуванні, акредитації та атестації передбачали створення окремих державних інституцій. Варто вказати на особливість реформи, яка полягала в тому, що її реалізації на початкових етапах передбачалося лише в пілотних регіонах;

– II етап (до кінця 2012 р.). Важливим елементом реформування системи охорони здоров'я на другому етапі є оптимізація структури системи охорони здоров'я, зокрема формування госпітальних округів та перегляд мережі закладів охорони здоров'я. Передбачалося також необхідність перегляду системи оплати праці медичних працівників з позиції якісного підходу;

– III етап (до кінця 2014 р.). Третій етап більшою мірою мав трансформувати систему фінансування шляхом розробки та впровадження єдиного підходу до формування вартості медичної послуги, що фінансується з державного бюджету; впровадження обов'язкового соціального медичного страхування населення; формування системи контрактних відносин між закладом охорони здоров'я та пацієнтом.

Розробники стратегічних положень реформування системи охорони здоров'я передбачали, що Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [7] дозволить отримати наступні результати: 1) зниження загального коефіцієнта дитячої смертності до 6,5 %; 2) зниження коефіцієнта материнської смертності до 13 %; 3) зниження передчасної смертності на 25 %; 4) зниження смертності від туберкульозу на 30 %; 5) підвищення в загальній чисельності лікарів частки лікарів загальної практики з 4 % до 8-10 %; 6) скорочення частки тіньових платежів у системі медичного обслуговування з 10-15 % до 5-7 %.

Реалізація зазначених реформ припала на період політичного режиму Януковича, що характеризувався узурпацією влади, корупцією, економічною злочинністю, політичними переслідуваннями та іншими аспектами, що характеризують авторитарні режими. Варто зазначити, що окремі чиновники, що реалізовували державно-управлінські рішення у сфері охорони здоров'я були притягнуті до відповідальності, зокрема за розкрадання. Більшість задекларованих цілей не були реалізовані, а криза системи охорони здоров'я ще більше поглибилася, що потребувало вжиття термінових заходів з її трансформації, особливо з початком війни у 2014 р. Вітчизняна вчена Л.Р. Криничко характеризує потребу в реформуванні системи охорони здоров'я у 2014 р. з позиції наступних причин: «1) високий рівень смертності, що обумовлений низьким рівнем медичних послуг та відсутністю дієвого підходу до попередження та профілактики захворювань; 2) неефективність фінансування системи охорони здоров'я та його непорівність із ВВП країни; 3) застарілість системи охорони здоров'я та невідповідність інфраструктури сучасним вимогам; 4) жорсткі процедури управління та фінансування закладів охорони здоров'я» [5].

Революція Гідності стала поворотним моментом зміни вектора політичної системи та системи державного управління. Євроінтеграційні та євроатлантичні процеси, які активізувалися та набули нового змісту, змусили переглянути державну

політичну у сфері охорони здоров'я, що проявилось в розробленій стратегії - Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 рр. [3].

«Орієнтиром у проведенні медичної реформи також стала програма Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я-2020» [8]. На її основі було сплановано запровадження «е-медицини» за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій: 1) створення єдиної (інтегрованої) інформаційно-аналітичної системи обліку стану здоров'я громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, на основі електронної ідентифікації пацієнтів у закладах охорони здоров'я, збору даних профілактичних обстежень з метою подальшого використання в аналітичних, експертних і статистичних системах; 2) забезпечення дотримання норм ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод шляхом створення системи дистанційного консультування та діагностики з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що об'єднують великі заклади охорони здоров'я та наукові установи» [9].

Аналіз зазначеної реформи був здійснений в дисертації Л.Р. Криничко, зокрема вчинена розробила інформаційну модель зазначеної реформи та вказала на її теоретичне підґрунтя та методологічні особливості. Авторка у своєму дослідженні вказує, що «Концептуальні моменти медичної реформи стосуються таких сфер системи охорони здоров'я як: контактування персоналу (трансформація системи освіти лікарів; взаємодія із професійними об'єднаннями; укладання контрактів із медичними працівниками); навчання та підвищення кваліфікації (запровадження окремих магістерських програм для управлінців); фармацевтичний сектор (механізм визначення результатів експертиз агентств зарубіжних країн; трансформація контролю за цінами на ліки; запровадження електронних тендерів); інформатизація охорони здоров'я. В частині державного управління системою охорони здоров'я було проведено структурні зміни в Міністерстві охорони здоров'я України та створено Національну

службу здоров'я України. Даний центральний орган виконавчої влади функціонує з метою реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення. Варто зауважити, що Національна служба здоров'я України коригується Кабінетом міністрів України через Міністра охорони здоров'я ... В цілому медичну реформу можна оцінити позитивно, проте її реалізації є фрагментарної, а окремі сфери системи охорони здоров'я залишилися без змін, а трансформація деяких не дозволила підвищити результативність охорони здоров'я в Україні» [5].

Основні результати реформи, що передбачені досліджуваною стратегією можна показати наступним чином:

1) збільшення обсягів фінансування закладів охорони здоров'я, відповідно до укладених контрактів з НСЗУ. Зазначимо, що навіть воєнний стан не зменшив результативність діяльності НСЗУ. Згідно з даними оприлюдненими в звіті НСЗУ за 2022 р. [10];

– у 2022 році медичним закладам, які мають договір із НСЗУ, виплачена 146,3 млрд грн., з них: 106 млрд грн – за надання спеціалізованої медичної допомоги; 24,6 млрд грн – за надання первинної медичної допомоги; 11,3 млрд грн – за надання екстреної медичної допомоги;

– 78,8% станом на кінець 2022 р. уклали декларації з лікарями, що надають первинну медичну допомогу, серед надавачів послуг були: комунальні заклади охорони здоров'я – 29659749; приватні заклади охорони здоров'я – 1404616; фізичні особи підприємці – 1373633; державні заклади охорони здоров'я – 2323.

2) розширено пакет послуг відповідно до Програми медичних гарантій. «Загалом у Програмі медгарантій на 2023 рік передбачено 39 пакетів послуг. Серед того, що українці можуть отримати безкоштовно: хірургічні операції; медична допомога при гострому мозковому інсульті; медична допомога при гострому інфаркті міокарда; медична допомога при пологах; медична допомога новонародженим у складних неонатальних випадках; профілактика, діагностика, спостереження та лікування в амбулаторних умовах; стоматологічна

допомога дорослим та дітям; ведення вагітності в амбулаторних умовах» [11].

3) з 2017 р. впроваджено Програму «Доступні ліки», оцінку ефективність якої у 2019 р. здійснила Всесвітня організація охорони здоров'я [12], зокрема у звіті зазначено наступне:

«– Впровадження ПДЛ відбувалося швидкими темпами. У середньому, починаючи з квітня 2017 року, в межах ПДЛ щомісяця випусувалося по 2 млн. призначень (з яких 80% відшкодовувалися). Проте внаслідок питань, пов'язаних з обробленням бюджетних платежів при переході до наступного фінансового року, повідомлялося про перерви у відшкодуванні в деяких областях у грудні 2017 року та в січні 2018-го, а також у літній період 2018 року;

– ПДЛ сприяла покращенню доступності передбачених нею лікарських засобів. З початку впровадження відсоток лікарських засобів, вартість яких відшкодовується в повному обсязі, дещо збільшилася. Наразі приблизно 20% від загального числа торгових найменувань генетичних лікарських засобів, передбачених ПДЛ, відпускається без будь-якої доплати з боку пацієнта. Ще для 20% ліків, які відпускаються в межах ПДЛ, доплата становить менше як 20% від ціни препарату. Такі результати вказують на те, що чинний механізм ціноутворення працює, адже виробники, які добровільно погодилися брати участь у ПДЛ, тим самим зробили свої ліки доступнішими для пацієнтів;

– ПДЛ суттєво поліпшила доступ до передбачених нею лікарських засобів. За час роботи ПДЛ нею скористалися понад 8 млн. громадян України;

– Завдяки ПДЛ змінилися закономірності виписки рецептів. Унаслідок цього динамічного зростання, з квітня 2017 року стрімко збільшилася ринкова частка препаратів, включених до ПДЛ. Наприклад, до березня 2017 року передбачені ПДЛ МНН становили лише 10% сукупного обсягу антикоагулянтів, а після її запровадження цей відсоток більше ніж подвоївся» [12].

Зазначена реформа була однією із найефективніших, проте в той же час мала фрагментарний характер, та піддавалася знаному впливу з боку політичних

сил. Крім того, на ефективність реалізації медичної реформи відповідно до стратегії 2014 р. вплинули корупція, супротив суспільства та власне представників системи охорони здоров'я. Досліджуючи корупцію в сфері охорони здоров'я вітчизняна вчена зробила висновки: «в Україні однією з причиною корупції в системі охорони здоров'я є слабка система державного управління, діяльність держави перетинається з приватною і квазіприватною власністю та майже відсутністю юридичної відповідальності, так як правова база для боротьби з корупцією вимагає більшого, ніж наявність правильних правових норм. Також ввести юридичну відповідальність на керівника медичного закладу (установи) за всі дії в даному закладі (установі). Також незалежні органи контролю, які повинні перевіряти і діяльність уряду та діяльність системи охорони здоров'я в Україні теоретично функціонують, такі як омбудсмени, зовнішні аудиторів та преса, однак як показує практика, діяльність їх є недостатньо неефективною. А спеціальні антикорупційні органи (НАБУ, НАЗК, прокуратура, суди тощо), як показує практика, перетворені на «партизанські інструменти», реальна мета яких - не виявити шахрайство та корупцію, а переслідувати політичних опонентів» [13].

Повномасштабне вторгнення російської федерації та території України зумовило сукупність негативних наслідків. Відповідно актуалізувалася потреба в перегляді стратегічних положень розвитку системи охорони здоров'я. 23 лютого 2022 р. на офіційному сайті Міністерства охорони здоров'я України оприлюднено Стратегію розвитку системи охорони здоров'я до 2030 р. Дана стратегія розроблялася з 2021 р., проте була модернізована в контексті необхідності подолання наслідків російсько-української війни. Голова комітету з питань здоров'я нації зазначив: «Майже рік ворог прицільно обстрілює медичні заклади: на даний момент пошкоджено понад 1,2 тис., знищено 173. За оцінкою МОЗ на відновлення пошкоджених об'єктів необхідно до \$ 1 млрд, Світовий банк та ВООЗ оцінюють збитки системи охорони здоров'я в астрономічну суму - \$26 млрд. Звісно, що масштабні

руйнування впливають на доступність медичних послуг та на наявну мережу лікарень. Тому відповідні зміни внесені до Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та погоджені із Планом відновлення системи охорони здоров'я» [14], - про це йдеться на офіційному сайті Верховної Ради України.

Важливе значення в формуванні Стратегії воєнного часу мав План відновлення системи охорони здоров'я [15]. «План включає перелік заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, пропозиції щодо пріоритетних реформ та стратегічних ініціатив, перелік нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективного відновлення та розвитку України у воєнний і післявоєнний періоди. План відновлення системи охорони здоров'я є частиною глобального плану відбудови України в післявоєнний період. Головною метою Плану є не просто відбудова знищених чи зруйнованих об'єктів, а кардинальна трансформація держави у нову європейську країну на принципах зеленої економіки. План відновлення матиме два виміри: параметричний і регіональний» [16].

Критично аналізуючи положення представлені в досліджуваному документі, варто зазначити на наступному:

- положення Плану відновлення системи охорони здоров'я мають загальний характер та не повною мірою відповідають наслідкам російсько-української війни з одного боку та тих властивостей системи охорони здоров'я, що призвели до її неготовності до кризових ситуацій в суспільстві;

- положення Плану відновлення системи охорони здоров'я не містять конкретних рекомендацій для суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та суміжним з нею сфер, які потребують реформування;

- в документі визначено сукупність проблем та ризиків реалізації визначених дев'яти цілей, але не окреслено інструменти їх вирішення та подолання;

- окремі цілі та визначені проблеми не відповідають дійсності, адже їх формування є лише констатацією окремої думки, не підтвердженої фактичними даними та аналітичними дослідженнями;

- досить часто серед ризиків досягнення цілей зазначається - «Відсутність консенсусу серед зацікавлених сторін», що вказує на невідповідність даного документу

методологічним положенням, які висуваються до стратегій, планів, концепцій як інструментів стратегічного планування в державному управлінні та формуванні та реалізації державних політик;

- в документі не окреслено, яким чином та за якими критеріями буде реалізовуватися процес відновлення системи охорони здоров'я на окремих територіях держави;

- більшість положень характеризують напрями реформування системи охорони здоров'я, а не відновлення та подолання наслідків війни для системи охорони здоров'я;

- пропозиції не враховують географічне розташування та природно-кліматичні умови регіонів, що визначають специфіку охорони здоров'я та діяльності закладів охорони здоров'я;

- документ не визначає цілі забезпечення безпеки реалізації медичних послуг та діяльності закладів охорони здоров'я, а безпека реалізується лише в контексті забезпечення кіберзахисту;

- наслідки російсько-української війни розглядаються лише в контексті обмеження реалізації відповідних реформ та надання медичних послуг ВПО та постраждалим в результаті воєнних дій.

Висновок. В цілому позитивно характеризуючи мотиви органів державного управління у сфері охорони здоров'я щодо розробки документів стратегічного характеру, вважаємо що запропонована Стратегія та План відновлення системи охорони здоров'я не в повній мірі відповідають наслідкам російсько-української війни та тим потребам, які виникають через сусідством із країнами агресорами та євроінтеграційними процесами в Україні. Так, будь-який стратегічний документ, що формується під час воєнного стану має бути багато варіативним, а отже передбачати різні сценарії реформування системи охорони здоров'я, що будуть обумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками.

Список використаних джерел:

1. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І. Аналіз реформ охорони здоров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. *Україна. Здоров'я нації*. 2018. № 4 (52). С. 5-11.
2. Барзилович А.Д. Реформування системи охорони здоров'я в Україні: стратегічні аспекти. *Інвестиції: практика та досвід* № 2/2020. С. 134-140.

3. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років. 41 с. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>
4. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-p#Text>
5. Криничко Л.Р. Державне управління системою охорони здоров'я в умовах реформування: проблеми теорії та методології: [монографія]. Житомир: Вид. О.О. Євенок, 2020. 320 с.
6. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні» : Постанова Верхов. Ради України від 21.04.2016 р. № 1338-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1338-19#Text>
7. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Програма Президента України від 02.06.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10#Text>
8. Всесвітня організація охорони здоров'я. Європейське регіональне бюро. Європейська програма роботи, 2020–2025: Спільні дії для міцнішого здоров'я. *Всесвітня організація охорони здоров'я. Європейське регіональне бюро.* 2021. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/345924>.
9. Галай В.О. Стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство.* №6/2022. С 189 - 94.
10. Звіт Національної служби здоров'я України за 2022 рік. 2022. 233 с. URL: https://edata.e-health.gov.ua/storage/files/2002-web-new_compressed_1690204056.pdf?1697840815.
11. Програма медичних гарантій 2023: які послуги українці можуть отримати безкоштовно Chas. *News. chas.news.* URL: <https://chas.news/current/programa-medichnih-garantii-2023-yaki-poslugi-ukraintsi-mozhut-otrimati-bezkoshtovno>
12. Всесвітня організація охорони здоров'я. Регіональний офіс для Європи. Оцінка програми «Доступні ліки» в Україні. *Всесвітня організація охорони здоров'я. Регіональний офіс для Європи.* 2019. 49 с. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/346490>
13. Биркович Т. І. Корупція як перешкода на шляху ефективного регулювання системи охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 10. С. 79-82.
14. Михайло Радучький: Колегія МОЗ затвердила Стратегію розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/233093.html
15. План відновлення системи охорони здоров'я України від наслідків війни на 2022 – 2032 роки. Проект від 21.07.2022. *Міністерство охорони здоров'я.* URL: https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032_UKR.pdf
16. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022 : станом на 17 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>

Yunger V. Development of strategic provisions of public administration of the health care system

In the article, a study of the justification of key indicators of strategies for the development of a strategy for the post-war restoration of the health care system was conducted. An analysis of strategies that were officially adopted by the Government of Ukraine has been carried out. The corresponding key directions for the development of the methodology for the formation of strategic public administration by the post-war restoration of the health care system have been established: firstly, the formation of an algorithm for the formation of public administration strategies and determining the sequence of actions; secondly, substantiation of methods of formation of the information basis and determination of vectors of development of the object for which the strategy is developed; thirdly, the establishment of provisions for the organization of all stages of the formation and implementation of the public administration strategy for the post-war restoration of the health care system; fourthly, justification of mechanisms for implementing the strategy of public administration.

Key words: *healthcare, strategies for the development of the healthcare system, the Russian-Ukrainian war, the consequences of the Russian-Ukrainian war on the healthcare sector.*

УДК 351.713(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.48>

О. А. Музика-Стефанчук

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
провідний науковий співробітник
НДІ інтелектуальної власності НАПрН України

ДО ПИТАННЯ ПРО МИТНІ ПРОЦЕДУРИ (ПОРІВНЯННЯ ПОЛОЖЕНЬ МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ЗАКОНОДАВСТВА ЄС)

У статті досліджуються митні процедури, митне оформлення, митна політика, АЕО у контексті Митного кодексу України та Митного кодексу ЄС. Аргументовано, що митні процедури є реалізацією, практичним втіленням напрямів державної митної політики, що являє собою систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки.

Сучасні держави, які прагнуть до розвитку ринкових відносин, активно впроваджують різні елементи економічної, митної, фінансової політики тощо.

Міністерство фінансів України забезпечує формування та реалізацію, зокрема, єдиної державної податкової та митної політики. Задля реалізації заходів державної митної політики, впровадження в діяльність митних органів України кращих світових практик, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності Мінфін керується концептуальними напрямами реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

Аргументовано, що до основних митних процедур належать: митне оформлення; декларування; митний контроль та особливі процедури митного контролю.

Зроблено висновок про те, що у митному законодавстві є різні поняття, що пов'язані із переміщенням товарів, наданням послуг тощо. Митні режими пов'язані із власне особливостями такого переміщення (ст. 70 МК України передбачає такі митні режими: 1) імпорт (випуск для вільного обігу); 2) реімпорт; 3) експорт (остаточне вивезення); 4) реекспорт; 5) транзит; 6) тимчасове ввезення; 7) тимчасове вивезення; 8) митний склад; 9) вільна митна зона; 10) безмитна торгівля; 11) переробка на митній території; 12) переробка за межами митної території; 13) знищення або руйнування; 14) відмова на користь держави). У межах відповідних митних режимів реалізуються митні формальності із дотриманням митних правил.

У результаті проведення порівняльно-правового дослідження зроблено висновок про те, що у митному праві ЄС оперують здебільшого поняттям «митна процедура», а не «митний режим». В українському перекладі Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (International convention on the simplification and harmonisation of customs procedures (Kyoto Convention) 1973 р. у ред. 1999 р. термін «custom procedure» перекладається як «митний режим» – звідси і відмінність у вітчизняній та європейській термінології.

Термінологічні проблеми митного законодавства пов'язані із тим, що в юридичній науці неоднозначно визначається деякі поняття. Також проблемою є неоднозначний переклад європейського законодавства українською мовою.

Ключові слова: митні процедури, митне оформлення, митна політика, АЕО, Митний кодекс України, Митний кодекс ЄС.

Актуальність теми дослідження. Митні процедури є реалізацією, практичним втіленням напрямів державної митної

політики, що являє собою систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зов-

нішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики (ст. 5 МК України).

Сучасні держави, які прагнуть до розвитку ринкових відносин, активно впроваджують різні елементи економічної, митної, фінансової політики тощо.

Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство фінансів України від 20.08.2014 р. № 375 саме Мінфін забезпечує формування та реалізацію, зокрема, єдиної державної податкової та митної політики. Задля реалізації заходів державної митної політики, впровадження в діяльність митних органів України кращих світових практик, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності Мінфін керується концептуальними напрямками реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

Отже, у цій статті пропонуємо розглянути питання митних процедур, здійснення яких покладається на митні органи.

Метою статті є дослідження особливостей митних процедур у контексті порівняння норм МК України та МК ЄС.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до положень МК України до митних процедур належать:

- митне оформлення (його метою є забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів) (ст. 246 МК України);

- декларування (здійснюється шляхом заявлення за встановленою формою точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення) (ст. 257 МК України);

- митний контроль та особливі процедури митного контролю (сукупність захо-

дів, що здійснюються у пунктах пропуску через державний кордон України з метою забезпечення додержання норм митного законодавства) (ст. 318 МК України) [1, с. 188].

Процедури у митних правовідносинах це, з одного боку, очевидні явища (в МК України вони визначаються), з іншого боку, – існують процесуальні проблеми у таких процедурах.

Новий МК України прийнято у 2012 р. МК ЄС має також свою історію. На сьогодні діє Єдиний МК ЄС (Регламент ЄС № 952/2013), а також Делегований акт (додає та змінює деякі положення МК ЄС) та Імплементацийний акт (містить шаблони, детальні інструкції та строки виконання).

У чинному МК України міститься визначення поняття «митна процедура» – це зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання (п. 21 ст. 4). Варто звернути увагу на те, що відповідно до МК України митні процедури у відповідних митних режимах застосовуються щодо товарів. Визначення поняття «товар» міститься у п. 57 ч. 1 ст. 4 МК України: товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі. Окремо також визначаються товари, що підозрюються у порушенні прав інтелектуальної власності.

Водночас, відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» митні режими «імпорт» та «експорт» застосовуються не лише до товарів, а й до капіталу у будь-якій формі (валютних коштів, продукції, послуг, робіт, прав інтелектуальної власності та інших немайнових прав) з метою одержання прибутків від виробничої та інших форм господарської діяльності).

У МК України зустрічаються процедура декларування (ст. 257), спрощена процедура знищення товарів, митне оформлення яких призупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності (ст. 401), особливі процедури митного

контролю (глава 51), процедура компромісу (ст. 521), процедура пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України (ст. 544) тощо.

Для порівняння варто звернутися до Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 р., яким затверджено Митний кодекс ЄС, де у п. 16 ст. 5 викладено наступне:

(16) « <u>customs procedure</u> » means any of the following procedures under which goods may be placed in accordance with the Code:	(16) «митна процедура» означає будь-яку з наступних процедур, за якими товари можуть переміщуватися відповідно до Кодексу:
(a) release for free circulation	(a) випуск для вільного обігу
(b) special procedures	(b) спеціальні процедури
(c) export	(в) експорт

Процедури завжди мають якесь процесуальне забарвлення. «Митний процес» як окреме поняття у МК України не згадується, є відсилання до «кримінального процесуального закону або у процесі провадження в адміністративній справі про порушення митних правил стосовно посадової особи цього підприємства» (п. 10 ст. 346, ч. 13 ст. 354 тощо); згадується процес здійснення митного оформлення (ст. 402), процес виконання митних формальностей (ст. 419), процес оформлення митних декларацій (ст. 454), провадження у справах про порушення митних правил (розділ ХІХ). Окремою статтею – ст. 508 регулюється проведення процесуальних дій; до таких дій віднесено: 1) складення протоколу про порушення митних правил; 2) опитування осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб; 3) витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них; 4) тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів, зазначених у п. 3 ст. 461 Кодексу, та документів на них; 5) митне обстеження; 6) пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання; 7) експертиза; 8) взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи). Тобто перелік процесуальних дій є вичерпним.

Також у МК України є поняття «митні формальності», що визначаються як сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і органами доходів і зборів з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи (п. 29 ст. 4). До речі, таке визначення поняття «митні формальності» співвідноситься із тим визначенням, що міститься у п. 8 ст. 5 Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 р., яким затверджено Митний кодекс Союзу: «митні формальності» означають всі операції, які повинні виконувати особи та митні органи з метою дотримання митного законодавства.

За МК України є митні формальності на транспорті (ст. 187): «Митні формальності, що здійснюються під час митного контролю та митного оформлення транспортних засобів комерційного призначення, якими переміщуються пасажери та/або товари через митний кордон України, мають уніфікований характер і не залежать від країни реєстрації або країни-власника транспортного засобу, країни, з якої прибув цей транспортний засіб, або країни, куди він прямує, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України, укладеними відповідно до закону, та відповідними міжнародними актами, в частині застосування санкцій та обмежень у торгівлі з окремими країнами».

Закріплено також митні формальності на морському і річковому транспорті (глава 30 МК України), що передбачають: тривалість перебування суден закордонного плавання під митним контролем; строк та черговість митного оформлення суден закордонного плавання; місця здійснення митного контролю на морському та річковому транспорті; митний контроль за вантажними операціями у водному сполученні.

Митні формальності на авіатранспорті (глава 31 МК України) передбачають: документи для контролю за повітряним судном; вимушена посадка; товари, що перевозяться транзитними авіапасажирами.

Митні формальності на залізничному транспорті (глава 32 МК України) передбачають: здійснення митного контролю на залізничному транспорті; відповідальність за втрату чи неналежну доставку товарів

до органу доходів і зборів призначення; місце здійснення митних формальностей у міжнародному залізничному сполученні.

Митні формальності на автомобільному транспорті (глава 33 МК України) передбачають: порядок декларування автотранспортних засобів комерційного призначення, які перевозять товари через митний кордон України; порядки декларування порожніх автотранспортних засобів комерційного призначення та автотранспортних засобів комерційного призначення, які перевозять пасажирів через митний кордон України.

Митні формальності щодо припасів (глава 34 МК України) передбачають: загальні положення щодо порядку переміщення припасів через митний кордон України; умови звільнення від оподаткування митними платежами припасів, які ввозяться на митну територію України; декларування припасів, які ввозяться на митну територію України; видачу припасів; інші операції з припасами; забезпечення схоронності припасів; декларування припасів, що вивозяться за межі митної території України; обмеження щодо пропуску алкогольних напоїв і тютюнових виробів через митний кордон України на борту транспортного засобу.

Митні формальності на трубопроводному транспорті та лініях електропередачі (глава 35 МК України) передбачають: місця здійснення митного контролю товарів, що переміщуються трубопроводним транспортом та лініями електропередачі; порядок і строки митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопроводним транспортом та лініями електропередачі.

У деяких міжнародних документах, зокрема, у Міжнародних правилах інтерпретації комерційних термінів «ІНКО-ТЕРМС 2010», вживається термін «митне очищення» (означає обов'язок продавця або покупця виконати зобов'язання, пов'язані з проходженням товару через митницю країни експорту або імпорту; цей обов'язок охоплює: оплату мита і всіх інших зборів; виконання й оплату будь-яких адміністративних дій, пов'язаних із проходженням товару через митницю та сповіщенням органів влади щодо цього.

Бажано, щоб митне очищення організувала сторона, що має постійне місцезнаходження в країні, де має відбуватися це очищення, або принаймні особа, що діє там від імені цієї сторони. Таким чином, експортер, як правило, повинен проводити очищення товару для експорту, а імпортер – для імпорту). Загалом, стверджується, що за такого розуміння поняття «митне очищення» є тотожним із поняттями «митні формальності» та «митні процедури» [2, с.57].

Варто також відмітити, що з метою оптимізації митних процедур і митних формальностей в Україні на рівні МК України закріплена можливість створювати автоматизовані економічні оператори (АЕО) – підприємства-резиденти, що виконують будь-яку роль в міжнародному ланцюзі постачання товарів (виробник, експортер, імпортер, митний представник, перевізник, експедитор, утримувач складу) та отримали авторизацію відповідно до вимог МК України і набувають відповідний статус. АЕО – це відносно самостійний елемент, який одночасно є і інструментом сприяння торгівлі та покращення ефективності роботи митних органів, і формою захисту економічних інтересів підприємств. Роль АЕО в механізмі державного забезпечення митної безпеки запропоновано розглядати дуалістично: з боку реалізації політики сприяння міжнародної торгівлі та підвищення конкурентноспроможності підприємств із високим ступенем довіри, що одночасно забезпечує безпеку ланцюга постачання товарів; та з боку безпосередньої оптимізації процедур здійснення митної справи [3, с.157].

Висновки. Як бачимо, у митному законодавстві є різні поняття, що пов'язані із переміщенням товарів, наданням послуг тощо. Вважаємо, що *митні режими* пов'язані із власне особливостями такого переміщення (ст. 70 МК України передбачає такі митні режими: 1) імпорт (випуск для вільного обігу); 2) реімпорт; 3) експорт (остаточне вивезення); 4) реекспорт; 5) транзит; 6) тимчасове ввезення; 7) тимчасове вивезення; 8) митний склад; 9) вільна митна зона; 10) безмитна торгівля; 11) переробка на митній території; 12) переробка за межами митної терито-

рії; 13) знищення або руйнування; 14) відмова на користь держави). У межах відповідних митних режимів реалізуються митні формальності із дотриманням митних правил.

У митному праві ЄС оперують здебільшого поняттям «митна процедура», а не «митний режим». До речі, в українському перекладі Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (International convention on the simplification and harmonisation of customs procedures (Kyoto Convention) 1973 р. у ред. 1999 р. термін «custom procedure» перекладається як «митний режим» – звідси і відмінність у вітчизняній та європейській термінології.

Отже, термінологічні проблеми, що ми розглядали вище, пов'язані із тим, що в юридичній науці неоднозначно визначається деякі поняття. Також проблемою є неоднозначний переклад європейського законодавства українською мовою.

Список використаних джерел:

1. Максименко В.М. Об'єкти фінансових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Хмельницький, 2019. 250 с.
2. Митна енциклопедія : у 2 т. / редкол.: І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. Т. 2. 536 с.
3. Острікова Т.Г. Місце і роль авторизованого економічного оператора в системі інструментів забезпечення митної безпеки. Право України. 2021. № 3. С. 157-168.

Muzyka-Stefanchuk O. On the Issue of Customs Procedures (Comparing Provisions of the Customs Code of Ukraine and EU Legislation)

This article explores customs procedures, customs clearance, customs policy, and AEO (Authorized Economic Operator) in the context of the Customs Code of Ukraine and the Customs Code of the EU. It is substantiated that customs procedures are the implementation, the practical embodiment of the directions of the state's customs policy, which represents a system of principles and activities aimed at protecting customs interests, ensuring customs security in Ukraine, regulating foreign trade, protecting the domestic market, developing the Ukrainian economy, and integrating it into the global economy.

It is concluded that in customs legislation, there are different concepts related to the movement of goods, the provision of services, and more. Customs regimes are associated with the specific nature of such movement (Article 70 of the Customs Code of Ukraine provides for the following customs regimes: 1) import (release for free circulation); 2) reimport; 3) export (final export); 4) re-export; 5) transit; 6) temporary import; 7) temporary export; 8) customs warehousing; 9) free trade zone; 10) duty-free trade; 11) processing on customs territory; 12) processing outside customs territory; 13) destruction or disposal; 14) abandonment in favor of the state. Within the respective customs regimes, customs formalities are carried out in compliance with customs rules.

As a result of a comparative legal analysis, it is concluded that EU customs law mostly operates with the concept of "customs procedure," not "customs regime." In the Ukrainian translation of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention) of 1973, as amended in 1999, the term "custom procedure" is translated as "митний режим" (customs regime). This results in a difference in terminology between Ukrainian and European legal systems.

The terminological issues of customs legislation are related to the fact that in legal science, some concepts are defined ambiguously. Another problem is the ambiguous translation of European legislation into Ukrainian.

Key words: *customs procedures, customs clearance, customs policy, AEO, Customs Code of Ukraine, Customs Code of the EU.*

УДК 343.148

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.49>**Т. В. Лоза**

здобувач

Державного податкового університету
<https://orcid.org/0000-0001-8410-2298>

КЛАСИФІКАЦІЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті досліджуються особливості призначення судових експертиз у кримінальному провадженні. Йдеться про необхідність законодавчого врегулювання окремих положень, що стосуються класифікації судових експертиз. З приводу цього проаналізовано різні точки зору вчених. Викладено власні думки щодо проблемних питань класифікації судових експертиз. Запропонована наступна класифікація судових експертиз у кримінальному процесі: за обсягом дослідження (основні та додаткові); за послідовністю проведення (первинні та повторні); за чисельністю експертів (одноособові та багатоособові (комісійні та комплексні)); за характером використовуваних знань (однорідні та комплексні); за місцем проведення (експертизи, що проводяться в експертних установах та поза експертними установами). В приватних теоріях родів судової експертизи використовуються й інші підстави класифікації, але наведені нами є основними. У разі ж регламентації судових експертиз у кримінальному процесі інтерес становить процесуальна підстава класифікації, оскільки відмінність експертиз, які виділяються відповідно до неї, обумовлена особливостями процесуальної форми їх призначення та провадження. Згідно даної підстави судові експертизи в кримінальному процесі поділяються на: додаткові, повторні, комісійні та комплексні. Встановлено, що кримінальне процесуальне законодавство не містить критеріїв розмежування зазначених видів експертиз, що призводить до виникнення на практиці плутанини при виборі виду експертизи. Обґрунтовано, що відмінності у правовому регулюванні додаткової, повторної, комісійної та комплексної експертиз можуть бути усунені шляхом закріплення відповідних статей у Кримінальному процесуальному кодексі України. Важливою характеристикою об'єднання нормативно-правового регулювання інституту судової експертизи в КПК України буде також і те, що він дозволить усунути: по-перше, вплив «галузевого регулювання» на інститут судової експертизи в кримінальному процесі; по-друге, протиріччя й неточності чинної законодавчої бази, яка на сьогодні регулює проведення судових експертиз.

Ключові слова: експерт, судова експертиза, види судових експертиз, критерії класифікації експертиз, класифікація судових експертиз.

Постановка проблеми. В експертній діяльності класифікація експертних досліджень є одним із основних системних елементів, який отримав досить широке обговорення в науці і на сьогоднішній день не втратив своєї актуальності. Останнім часом актуалізувалося питання, що стосується правового регулювання окремих видів та типів судових експертиз, які призначаються та проводяться в рамках кримінального процесу. В основному це пов'язано з тим, що КПК України 2012 року, на відміну від свого попередника – КПК 1960 року, не

проділив належної уваги інституту судової експертизи. Окремі положення вітчизняного законодавства, які стосуються проведення експертиз не мають чіткої регламентації, що тільки заважає застосуванню цього інституту на практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутності та видам судових експертиз, їх класифікації присвятили свої праці такі науковці, як: Т.В. Авер'янова, В.Д. Арсеньєв, Р.С. Белкін, В.М. Галкін, А.В. Дулов, П.П. Іщенко, Ю.Г. Корухов, В.М. Махов, Ю.К. Орлов, Р.Д. Рахунов, Є.Р. Росинська, М.О. Селіванов, Д.А. Харченко, О.Р. Шляхов та ін. Однак, незва-

жаючи на значну кількість досліджень, в кримінальному процесі все ще не склалось єдності думок щодо класифікації судових експертиз.

Мета статті полягає в дослідженні класифікації судових експертиз у кримінальному процесі та визначені тієї класифікації, яка може стати в нагоді при вдосконаленні вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу. У звичному розумінні під класифікацією розуміють систему супідрядних понять у певній галузі знань, що дозволяє виділити узагальнюючі ознаки об'єктів спостереження та зв'язки між ними. Класифікація судових експертиз має велике значення для: вирішення практичних завдань призначення експертизи; вибору експерта; формулювання питань; правильної оцінки висновку експерта і т.п. Вона може проводитися на різних підставах, які й визначають систему судових експертиз.

За обсягом дослідження судові експертизи поділяються на основні та додаткові.

Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [1], як і Закон України «Про судову експертизу» від 25.02.1994 р. № 4038-XII [2] не містять визначення поняття «додаткова експертиза», на відміну від Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 26.12.2012 р. № 1950/5) (далі – Інструкція) [3]. Згідно пп. 1.2.13 Інструкції, додатковою є експертиза, якщо для вирішення питань щодо об'єкта, який досліджувався під час проведення первинної експертизи, необхідно провести додаткові дослідження або дослідити додаткові матеріали (зразки для порівняльного дослідження, вихідні дані тощо), які не були надані експертів під час проведення первинної експертизи. Аналогічна позиція зазначається і в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах» від 30.05.1997 р. № 8 (далі – ППВСУ) [4]. У зв'язку з тим, що в КПК України не визначається мета призначення додаткової експертизи, суди, обґрунтовуючи її

призначення, застосовують п. 10 ППВСУ та, за аналогією права, ч. 1 ст. 113 ЦПК України. Слід зазначити, що додатковою експертиза буде лише по відношенню до основної, тієї, яка вже була призначена і проведена для вирішення поставлених перед експертами питань.

Додаткова експертиза призначається в тому випадку, коли висновок експерта буде визнано неповним або неясним. При цьому проведення експертизи може бути доручено тому самому або іншому експерту (експертам). Висновок визнається неповним, коли експерт дослідив не всі подані йому об'єкти чи не дав вичерпних відповідей на порушені перед ним питання. Неясним вважається висновок, який нечітко викладений або має невизначений, неконкретний характер. В ухвалі про призначення додаткової експертизи суду необхідно зазначити, які висновки експерта суд вважає неповними чи неясними або які обставини зумовили необхідність розширення експертного дослідження (п. 10 ППВСУ № 8). Разом з тим необхідно відзначити, що якщо недостатня зрозумілість чи повнота висновку судового експерта можуть бути усунені шляхом допиту експерта, то законодавець не бачить сенсу у здійсненні додаткової експертизи.

Як ми бачимо, трактування додаткової експертизи, яке наводиться в Інструкції, є більш розширеним по відношенню до трактування, яке наводиться в ППВСУ. На практиці часто зустрічаються ситуації, коли висновки експерта, отримані при проведенні основної експертизи, є повними і зрозумілими, але при цьому відносно даної експертизи призначається додаткова, оскільки в матеріалах справи з'являються нові дані, які необхідно досліджувати в рамках вже проведеної експертизи. Відмінність додаткової експертизи від основної полягає в тому, що вона повинна доповнювати вже отриманий висновок експерта в результаті проведення основної експертизи. Тобто, результати основної експертизи не ставляться під сумнів, її висновки підлягають уточненню, конкретизації (в силу різних обставин, як об'єктивних, так і суб'єктивних), а не перегляду. Так, у рамках кримінального провадження №

12018060310000394 від 06.10.2018 р. (справа № 293/1678/18, провадження № 1-ккс/293/472/2018 [5]) за ч. 1 ст. 121 КК України слідчий звернувся до суду з клопотанням про призначення експертизи, в якому вказав, що 05.10.2018 р. близько 22 години, ОСОБА_2 перебував за своїм місцем проживання, що за адресою: ... , де у вказаний час та місці на ґрунті ревностів в нього виник словесний конфлікт з його дружиною ОСОБА_3, в ході якого у ОСОБА_2 виник злочинний умисел направлений на заподіяння останній тілесних ушкоджень. Реалізуючи свій злочинний умисел, направлений на заподіяння потерпілій ОСОБА_3 тілесних ушкоджень, ОСОБА_2 підійшов до останньої, та долонею своєї правої руки завдав два послідовних удари по лівій частині обличчя останньої, внаслідок чого вона впала правим боком на підлогу. В результаті своїх злочинних дій, ОСОБА_2 умисно заподіяв ОСОБА_3 тілесні ушкодження у вигляді закритої черепно-мозкової травми з внутрішньочерепним крововиливом, які є небезпечними в момент заподіяння. В ході досудового розслідування з метою встановлення тяжкості та характеру тілесних ушкоджень потерпілій ОСОБА_3, що мають значення для кримінального провадження, виникла необхідність у проведенні судово-медичної експертизи особи. Суд клопотання слідчого задовольнив до доручив провести експертизу Житомирському обласному бюро судово-медичних експертиз. На вирішення експертів поставили наступні запитання: які тілесні ушкодження маються на тілі ОСОБА_3, їх кількість, характер, локалізація, час та механізм утворення?; до якого ступеню тяжкості вони відносяться?; від дії яких предметів могли утворитися дані тілесні ушкодження?; яка кількість ударів необхідна для утворення виявлених тілесних ушкоджень?; чи могли дані тілесні ушкодження утворитися при падінні з положення стоячи на площину (без чи з наданням тілу прискорення) на підлогу (землю)?; чи могли тілесні ушкодження виявлені на тілі ОСОБА_3 утворитися внаслідок нанесення їй удару (ударів) руками, ногами, якщо так, то яка кількість ударів була нанесена останній?; чи могли тілесні

ушкодження виявлені на тілі ОСОБА_3 утворитися внаслідок нанесення їй удару (ударів) стороннім предметом, якщо так, то чим саме, та яка кількість ударів була нанесена останній?; в якому положенні до травмуючого суб'єкту (стояла, сиділа, лежала) знаходилася ОСОБА_3 в момент спричинення тілесних ушкоджень?; чи могла ОСОБА_3 спричинити сама собі дані тілесні ушкодження, чи вони могли бути спричинені лише сторонніми особами?

В подальшому при досудовому розслідуванні справи було проведено слідчий експеримент під час проведення якого підозрюваний ОСОБА_2 продемонстрував механізм нанесення тілесних ушкоджень своїй дружині ОСОБА_3, який було зафіксовано на відеозапис та перенесено на оптичний диск. За результатами експерименту виникла необхідність в проведенні додаткової судово-медичної експертизи. Суд задовольнив клопотання слідчого і постановив призначити додаткову судово-медичну експертизу проведення якої доручив тим самим експертам Житомирського обласного бюро судово-медичних експертиз. На вирішення експертів було поставлено уточнююче запитання: Чи могли тілесні ушкодження виявлені на тілі потерпілої ОСОБА_3 виникнути в термін та за обставин вказаних у слідчому експерименті проведеному за участю підозрюваного ОСОБА_2? (справа № 293/2051/18, провадження № 1-ккс/293/531/2018 [6]).

Визнавши за необхідне призначити додаткову судову експертизу, слідчий суддя виносить ухвалу. В ухвалі щодо призначення додаткової експертизи, залежно від того, на якій підставі вона проводиться (неповний чи незрозумілий висновок експерта, наявність додаткових матеріалів), можуть бути зазначені наступні відомості: сама підстава проведення додаткової експертизи; зміст неповноти або незрозумілості висновку експерта; необхідність розширення переліку питань; ПІБ експерта та/або експертна установа, що брали участь у проведенні основної експертизи; питання, за якими проводилась основна експертиза; висновки, отримані в результаті основної експертизи; перелік обставин, які мають відношення до провадження та залишилися недослі-

дженими; питання, щодо яких необхідно провести додаткову експертизу; ПІБ експерта та/або адреса експертної установи, які повинні відповісти на поставлені запитання.

У разі призначення додаткової експертизи до експертної установи (експертові) надаються висновки попередніх експертиз з усіма додатками (фотознімками, порівняльними зразками тощо), а також додаткові матеріали, що стосуються предмета експертизи, які були зібрані після надання висновку основної експертизи.

За послідовністю проведення судові експертизи поділяються на первинні та повторні.

Починаючи наш аналіз слід зазначити, що як і у випадку з додатковою експертизою, ні КПК України, ні Закон України «Про судову експертизу» не розтлумачують суть експертизи первинної та повторної. В даному випадку розібратись в цьому питанні нам допомагають вже зазначені нами вище Інструкція та ППВСУ. Незважаючи на те, що в КПК України статус повторної експертизи не визначено, згідно ч. 2 ст. 332 КПК України суд має право своєю ухвалою доручити проведення експертизи експертній установі, експерту або експертам незалежно від наявності клопотання сторін кримінального провадження або потерпілого, якщо суду надані кілька висновків експертів, які суперечать один одному, а допит експертів не дав змоги усунути виявлені суперечності або існують достатні підстави вважати висновок експерта (експертів) необґрунтованим чи таким, що суперечить іншим матеріалам справи або викликає інші обґрунтовані сумніви в його правильності [1]. Тобто, за своїм змістом дана норма надає можливість суду призначити повторну експертизу. Як зазначається в ст. 4 Закону України «Про судову експертизу» можливість призначення повторної судової експертизи забезпечує незалежність судового експерта та правильність його висновку [2].

Згідно п. 10 ППВСУ первинною є експертиза, при проведенні якої об'єкт досліджується вперше. В науковому середовищі під первинною експертизою прийнято вважати ту, яка проводиться експертною установою, експертом або експертами, за

дорученням слідчого судді чи суду, наданим за клопотанням сторони кримінального провадження у перший раз. Згідно п. 12 ППВСУ, повторна експертиза призначається, коли є сумніви у правильності висновку експерта, пов'язані з його недостатньою обґрунтованістю чи з тим, що він суперечить іншим матеріалам справи, а також за наявності істотного порушення процесуальних норм, які регламентують порядок призначення і проведення експертизи. Істотними можуть визнаватися, зокрема, порушення, які призвели до обмеження прав обвинуваченого чи інших осіб [4]. Слід відмежовувати експертизу додаткову від експертизи повторної. Від неповноти, яка полягає у звуженні обсягу дослідження, коли висновки в тих межах, в яких вони наведені, не викликають сумнівів, слід відрізнити неповноту самого дослідження (наприклад, недостатня кількість експериментів, відмова від використання необхідних методик та ін.), встановлення нових даних, які можуть вплинути на висновки експерта (наприклад, даних, що стосуються використаної експертом методики дослідження). В останніх випадках призначається повторна експертиза, оскільки отримані раніше висновки викликають сумніви. Повторною є експертиза, під час проведення якої досліджуються ті самі об'єкти і вирішуються ті самі питання, що й при проведенні первинної (попередніх) експертизи (експертиз) (пп. 1.2.13 Інструкції). Проводити повторну експертизу доручають іншому експерту, попередній експерт у цьому випадку вважається таким, що «втратив довіру». Експертна установа може не змінюватися, тобто і експерт, який проводив первинну експертизу, і експерт, який буде проводити повторну експертизу, можуть працювати в одній експертній установі. Вважаємо, що слід передбачити пріоритет проведення повторної експертизи іншою експертною установою, у тих випадках коли повторна експертиза призначається з вини експерта, в усіх інших випадках експертиза може проводитись в тій самій експертній установі (наприклад, при порушенні процесуальних норм, які регламентують порядок призначення та проведення експертизи).

При розгляді поняття неповноти експертного дослідження слід враховувати можливість кількох варіантів його тлумачення. У разі, коли на експертизу надано кілька об'єктів, що утворюють певний комплексний об'єкт, то неповнота дослідження одного з таких об'єктів породжує сумніви у правильності кінцевого висновку. Вилучення з предмета дослідження будь-якого окремого об'єкта робить експертне дослідження неповним, а висновок – необґрунтованим. В іншому випадку експерту може бути надано кілька об'єктів, кожен із яких може досліджуватися ізольовано від інших, причому результати дослідження одного об'єкта не впливають на результати дослідження іншого об'єкта. Так буває, наприклад, при вирішенні питання: були кулі, вилучені з трупа, вистрелені з однієї, наданої експерту зброї, чи з різної? Якщо один або кілька об'єктів з переліку наданих експерту, залишаться недослідженими – висновок експерта буде неповним внаслідок звуження обсягу експертного дослідження. У таких випадках слід говорити не про необґрунтованість висновку (відповіді на поставлені питання не викликають сумнівів у своїй правильності), а лише про неповноту висновку експерта.

Найчастіше підставою призначення повторної судової експертизи є неповнота експертного дослідження об'єкта, що впливає на обґрунтованість висновків експерта по суті. Неповнота експертного дослідження полягає в дослідженні не всіх представлених експерту об'єктів та матеріалів справи, а також у відповідях лише на частину поставлених питань. Слід зазначити, що недостатня повнота і зрозумілість експертного висновку можуть бути обумовлені не лише тим, що експерт застосував не всі методи і методики дослідження для вирішення поставлених питань, але й тим, що йому не були надані необхідні об'єкти та матеріали, які могли виявитися після завершення експертного дослідження. Так, в рамках кримінального провадження № 1201920000000052 від 11.03.2019 р. (справа № 591/4476/19, провадження № 1-кс/591/4008/19 [7]) за ч. 2, 3 ст. 191 ч. 4 ст. 358 КК України захисник звернувся до суду з клопо-

танням про доручення експертам Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз ім. Заслуженого професора М.С. Бокаріуса проведення повторної експертизи, оскільки під час проведення первинної товарознавчої експертизи не були представлені на дослідження самі об'єкти дослідження, а саме лісоматеріали круглих порід «дуб» в кількості 27 колод, загальним об'єктом, 13.209 м. куб. Суд задовольнив клопотання захисника і постановив призначити повторну судово-товарознавчу експертизу, проведення якої доручити експертам Харківському НДІ судових експертиз ім. Заслуженого професора М.С. Бокаріуса. На вирішення експертів було поставлено таке запитання: яка ринкова вартість лісоматеріалів круглих порід «дуб» в кількості 27 колод, загальним об'ємом 13.209 м. куб., вилучених 07.05.2019 з автомобіля «Volvo 420» д/н НОМЕР_1, станом на 07.05.2019 року?

В судовій практиці зустрічаються випадки, коли експерт не може провести експертизу та надати відповіді на поставлені питання у зв'язку з відсутністю необхідних методик дослідження або неповнотою об'єктів, представлених на дослідження. На нашу думку, говорити про проведення первинної експертизи з негативним результатом немає підстави, оскільки сама експертиза фактично не проводилась, а експерт повідомляє про неможливість надання висновку. У даному випадку слід на законодавчому рівні передбачити можливість перенаправлення запиту на проведення експертизи до іншої експертної установи (експерта). Подальша експертиза не повинна вважатися повторною, вона буде первинною.

Існують також випадки, коли об'єкти, представлені на експертизу, при їх дослідженні визнаються непридатними (наприклад, біологічні рідини з місця злочину деградували під впливом температури, вологості або інших факторів, що робить результати судово-біологічної експертизи неінформативними). У даному випадку експерт формує висновок, сама експертиза вважається первинною, а всі наступні, які повинні будуть відповісти на поставлені в ній питання – вторинними. При цьому слід пам'ятати, що нові об'єкти на дослідження

цього виду експертизи подаватися не можуть, так само як не можуть ставитися на її вирішення питання, які не розглядалися попередньою експертизою.

Визнавши необхідним призначення повторної судової експертизи, слідчий суддя виносить ухвалу. В ухвалі повинен міститися перелік обставин, які викликають сумніви щодо правильності та достовірності попереднього висновку експерта. Слід відзначити, що у випадку визнання недостатньо обґрунтованою лише частини висновку експерта первинної експертизи, на розсуд повторної експертизи слід виносити лише ті питання, які стосуються цієї частини. По-перше, це зменшить час проведення експертизи, не буде фактором затягування судового розгляду; по-друге, вплине на вартість проведення судової експертизи (експертного дослідження) у бік її зменшення. Зазначимо, що відповідно до Наказу Міністерства юстиції України «Про встановлення вартості однієї експертногодини у 2020 році» від 30.01.2020 р. № 328/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 03.02.2020 р. за № 109/34392 [8] в 2020 році вартість однієї експертногодини з урахуванням фактично витраченого часу на проведення судової експертизи становить 163,44 грн. Таким чином, один із основних факторів, який впливає на вартість експертизи пов'язаний із кількістю питань поставлених перед експертом, чим їх менше тим менше часу затратить експерт на складання експертного висновку.

За чисельністю експертів судові експертизи можуть бути: одноособові (експертизу проводить один експерт); багатоособові (експертизу проводять кілька експертів). До багатоособових відносяться комісійні та комплексні експертизи.

Комісійною є експертиза, яка проводиться двома чи більшою кількістю експертів, що мають кваліфікацію судового експерта за однією експертною спеціалізацією (фахівцями в одній галузі знань). Комісія експертів може утворюватися органом (особою), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), або керівником експертної установи (пп. 1.2.13 Інструкції). Як впливає зі змісту даного визначення, комісійна

експертиза проводиться не менш як двома експертами однієї спеціальності. Кожен із них здійснює дослідження у повному обсязі, а отримані результати експерти аналізують спільно.

Організаційна складова проведення експертизи повністю залежить від експертів, які беруть у ній участь. Вони самостійно погоджують цілі, послідовність та обсяг майбутніх досліджень, виходячи з необхідності вирішення поставлених перед експертизою питань. Серед експертів може бути виділена особа, яка виконуватиме роль організатора. Процесуальні права і обов'язки такого експерта нічим не відрізняються від прав та обов'язків усіх інших експертів комісійної експертизи.

За результатами проведеної комісійної експертизи, якщо думки експертів стосовно досліджуваних питань співпадають, складається загальний спільний висновок, який підписують усі експерти. Якщо ж експерт не підписує спільний висновок, виявляючи незгоду з іншими експертами, то він повинен скласти окремий висновок експерта стосовно питань, які викликали розбіжність. Суд повинен дати оцінку кожному висновку з точки зору всебічності, повноти й об'єктивності експертного дослідження, це стосується також і окремих висновків експертів – членів комісійної експертизи.

Головна особливість комісійної експертизи полягає в тому, що при її здійсненні можуть досліджуватися кілька однакових об'єктів. Загальною підставою для її провадження є необхідність складного експертного дослідження фахівцями однієї спеціальності. Більшість комісійних експертиз призначається тоді, коли вони виступають в ролі повторних – у цьому випадку підставою таких експертиз є сумніви щодо правильності проведеного дослідження одним експертом при первинній експертизі. Як свідчить судова практика, існують непоодинокі випадки призначення комісійної експертизи в якості первинної при розслідуванні резонансних злочинів.

Дещо іншою є справа при провадженні комплексної судової експертизи, яка відповідає найвищій формі взаємодії представників різних галузей знань, що породжена сучасним науково-технічним прогресом.

З позиції двох або декількох наук об'єкти експертного дослідження можуть бути вивчені більш глибоко й різнобічно. Комплексною є експертиза, що проводиться із застосуванням спеціальних знань різних галузей науки, техніки або інших спеціальних знань (різних напрямів у межах однієї галузі знань) для вирішення одного спільного (інтеграційного) завдання (питання) [9]. До проведення таких експертиз у разі потреби залучаються як експерти експертних установ, так і фахівці установ та служб (підрозділів) інших центральних органів виконавчої влади або інші фахівці, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах (пп. 1.2.13 Інструкції). При комплексній судовій експертизі використовуються різні технології експертного дослідження, визначається черговість їх проведення. Технології, що застосовуються одним експертом, не повинні бути перешкодою для подальших досліджень того ж об'єкта іншим експертом. Якщо ж до початку проведення комплексної судової експертизи стає відомо, що об'єкт дослідження може бути пошкоджений, знищений чи істотно змінить свої властивості, то в першу чергу повинні проводитися ті дослідження, які не вплинуть на об'єкт. Тобто, повинна дотримуватися розумна і раціональна черговість досліджень. Це вимагає наявності у кожного з експертів чіткого уявлення про алгоритм усього дослідження і тих технологій, які при цьому будуть задіяні.

Головна особливість комплексної експертизи полягає у поступовому виконанні досліджень по окремих об'єктах та формулюванні проміжних висновків, на підставі яких здійснюються подальші дослідження по інших об'єктах і даються наступні відповіді на поставлені питання. Надалі висновки, зроблені кожним із фахівців, що виконують функції експерта, компонується в якісно нову систему, яка і дає шуканий «приріст складності», що дозволяє розраховувати на обґрунтований висновок відносно значно ширшого кола питань, ніж у випадках призначення однієї або декількох самостійних у процесуальному відношенні експертиз на основі різних галузей знань.

В юридичній науці не припиняється дискусія стосовно того, чи може прово-

дити комплексну експертизу одноосібно експерт, який володіє декількома експертними спеціальностями [10]. На нашу думку, комплексну експертизу один експерт теоретично може провести, але на практиці вона не буде називатися комплексною. Тобто, вона буде такою «*de facto*» – за своїм змістом, за рівнем і кількістю різних знань, які будуть використовуватися при її проведенні, а не «*de iure*». Це пояснюється тим, що український законодавець чітко наголошує на тому, що комплексна експертиза призначається у випадках, коли необхідно провести дослідження за участю декількох експертів, які є фахівцями у різних галузях знань (п. 12 ППВСУ). Вважаємо, що така позиція є застарілою. На сьогоднішній день кожна особа має нічим не обмежений доступ до знань, тому експерти можуть підвищувати свою кваліфікацію не лише в тій сфері, у якій вони спеціалізуються, але й набувати знань в інших сферах, отримувати після цього документарні підтвердження та застосовувати їх на практиці.

Видається, що основними ознаками, які характеризують експертизу як комплексну, є:

1) необхідність застосування спеціальних знань із використанням даних суміжних галузей знань. Суміжність таких знань визначається об'єктами дослідження. При проведенні комплексної експертизи її об'єкт ніби розпадається на ряд спеціальних об'єктів, які самостійно досліджуються «вузьким» фахівцем. Така експертиза складається з декількох досліджень і, як правило, завершується формуванням єдиного висновку. Експерт, не згодний із висновками інших експертів, надає свій висновок;

2) наявність єдиного предмета дослідження. Дана ознака обумовлена тим, що хоча в дослідженні беруть участь експерти різних спеціальностей, вони вирішують питання, які належать до єдиного для них предмета дослідження. Важко уявити таку комплексну експертизу, при проведенні якої одночасно встановлювалися й узагальнювалися б дані психіатрії і дактилоскопії, судової медицини і бухгалтерського обліку;

3) дослідження виконується кількома експертами різних спеціальностей. Комп-

лексну експертизу призначають при виникненні питань, які не можна вирішити шляхом призначення однієї або декількох однорідних експертиз, тому потрібні спільні зусилля осіб, які є представниками різних наук. Залучені до здійснення такого роду експертизи фахівці спільно проводять дослідження одних і тих же об'єктів та відповідають на одні й ті ж питання на основі застосування знань, що відносяться до компетенції двох або більше видів однорідних експертиз. Кожен із експертів – учасників комплексної експертизи, є активним і рівноправним учасником експертного дослідження.

Судові експертизи в кримінальному процесі за характером використовуваних знань поділяються на однорідні та комплексні, а за місцем проведення – на експертизи, що проводяться в експертних установах та поза експертними установами. Відзначимо, що в приватних теоріях родів судової експертизи використовуються й інші підстави класифікації, але ті, які ми навели, є основними. У разі ж регламентації судових експертиз у кримінальному процесі інтерес становить процесуальна підстава класифікації, оскільки відмінність експертиз, які виділяються відповідно до неї, обумовлена особливостями процесуальної форми їх призначення та провадження. Згідно даної підстави судові експертизи в кримінальному процесі поділяються на: додаткові, повторні, комісійні та комплексні.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, слід наголосити на тому, що на сьогодні в Україні не існує єдиної законодавчої регламентації інституту судової експертизи в кримінальному процесі, не дивлячись на очевидну внутрішню тотожність даного інституту та інститутів судової експертизи інших галузей судочинства. Окремі питання, які стосуються проведення експертиз, присутні в КПК України, проте питання, які не визначені в КПК України, змушують правозастосовувачів звертатися до аналогії права, Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах» та ін.

Разом з тим, визначення понять додаткової, повторної, комісійної та комплексної експертизи, а також особливостей їх проведення саме в КПК України, має важливе значення для реалізації принципів судово-експертної діяльності в кримінальному процесі, а саме: законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження. Кримінальне процесуальне законодавство не містить критеріїв розмежування зазначених видів експертиз, що призводить до виникнення на практиці плутанини при виборі виду експертизи.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88
2. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1994. № 28. Ст. 232
3. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5 (у редакції Наказу Міністерства юстиції України від 26.12.2012 р. № 1950/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text> (дата звернення: 09.08.2020)
4. Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-97#Text> (дата звернення: 09.08.2020)
5. Справа № 293/1678/18, провадження № 1-кц/293/472/2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77463096> (дата звернення: 09.08.2020)
6. Справа № 293/2051/18, провадження № 1-кц/293/531/2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78187730> (дата звернення: 09.08.2020)
7. Справа № 591/4476/19, провадження № 1-кц/591/4008/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84055301> (дата звернення: 09.08.2020)
8. Про встановлення вартості однієї експертної години у 2020 році: Наказ Міністерства юстиції України від 30.01.2020 р. № 328/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-20#Text> (дата звернення: 09.08.2020)

-
9. Габрелян А. Ю. Аналіз сучасного стану ринку експертних послуг в світі та в Україні. Траектория науки, 2020. № 6 (10). С. 2001 – 2013.
10. Литвин О. В., Габрелян А. Ю. Правовий режим експертизи в Польщі. «Правові системи». Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 3. С. 232 – 242.
-

Loza T. Classification of forensic examinations in criminal proceedings

The article examines the peculiarities of the appointment of forensic examinations in criminal proceedings. It is about the need for legislative regulation of certain provisions related to the classification of forensic examinations. Different points of view of scientists have been analyzed on this matter. Personal opinions on the problematic issues of the classification of forensic examinations are presented. The following classification of forensic examinations in criminal proceedings is proposed: by scope of research (main and additional); according to the sequence of conduct (primary and repeated); by the number of experts (one-person and multi-person (commissioned and complex)); by the nature of the knowledge used (homogeneous and complex); by location (examinations conducted in expert institutions and outside expert institutions). Other grounds for classification are also used in private theories of the types of forensic examination, but the ones given by us are the main ones. In the case of the regulation of forensic examinations in criminal proceedings, the procedural basis of classification is of interest, since the distinction of examinations, which are distinguished according to it, is due to the peculiarities of the procedural form of their appointment and proceedings. According to this basis, forensic examinations in criminal proceedings are divided into: additional, repeated, commission and complex. It was established that the criminal procedural legislation does not contain criteria for distinguishing the specified types of examinations, which leads to confusion in practice when choosing the type of examination. It is substantiated that the differences in the legal regulation of additional, repeated, commission and complex examinations can be eliminated by enshrining the relevant articles in the Criminal Procedure Code of Ukraine. An important feature of unification of the regulatory and legal regulation of the institute of forensic examination in the Criminal Procedure Code of Ukraine will also be that it will allow to eliminate: first, the influence of «industry regulation» on the institute of forensic examination in criminal proceedings; secondly, the contradictions and inaccuracies of the current legislative framework, which currently regulates the conduct of forensic examinations.

Key words: expert, forensic expertise, types of forensic expertise, criteria for the classification of expertise, classification of forensic expertise.

УДК 355.6:658.7:351.74/.76

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.50>

Т. С. Яровой

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту
та публічного адміністрування
Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права ЗВО
«Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: 0000-0002-7266-3829

Г. В. Кириченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри національної безпеки, менеджменту
та публічного адміністрування
Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права ЗВО
«Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»
ORCID ID: 0000-0003-1067-8758

КЛАСИФІКАЦІЯ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено аналізу проблематики тлумачення та класифікації кризових ситуацій, в контексті державного управління системою технічного забезпечення сил безпеки України. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів засвідчує актуальність проблеми дослідження і окреслити найбільш розповсюджені погляди на класифікацію кризових ситуацій.

В ході дослідження узагальнено підходи вітчизняних науковців до кризових ситуацій у різних галузях суспільних відносин, з огляду на ті чи інші критерії класифікації. Наголошено на тому, що більшість кризових ситуацій в галузі національної безпеки в цілому та стосовно матеріально-технічного забезпечення сил безпеки зокрема, обумовлені не веденням бойових дій на території України, а мають більш давнє й розгалужене походження.

На підставі узагальнення існуючих у національному правовому полі та у науковому середовищі підходів до виокремлення критеріїв кризових ситуацій, запропоновано виокремлювати такі кризові категорії у контексті діяльності сил безпеки та їх матеріально-технічного забезпечення, як: внутрішні й зовнішні; тимчасові й постійні; прогнозовані й спонтанні. Серед ключових кризових підгалузей галузі національної безпеки можна виокремити такі як: науково-конструкторські розробки техніки й обладнання; матеріально-технічне постачання; перевезення; відновлення озброєння і техніки; польового обслуговування; інженерне забезпечення; наслідки поранень та ушкоджень РХБ-зброєю; кадрова; психічного здоров'я особового складу та цивільного населення; фінансового забезпечення особового складу сил безпеки тощо.

Подальшої уваги дослідників заслуговує проблема попередження кризових ситуацій, які загрожують безпеці України, шляхом своєчасного ефективного моніторингу їх виникнення й розвитку.

Ключові слова: держава, державне управління, механізми державного управління, публічне адміністрування, теоретико-методологічні підходи, сили безпеки, система технічного забезпечення, кризові ситуації, класифікація кризових ситуацій.

Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження. Реалізація національної безпеки України, в умовах повномасштабного вторгнення ворожих сил,

вимагає не лише консолідації суспільства й державних інститутів, орієнтованої на протидію загрозам, але й формування цілісного уявлення про природу й характер таких загроз.

Ведення бойових дій на території ряду областей, завдання ворогом ракетно-бомбових ударів по об'єктам як військової так і цивільної інфраструктури, має наслідки як для боєздатності Збройних сил України, так і для діяльності сил безпеки та їх матеріально-технічного забезпечення. Однак, вважати, що кризові ситуації в окреслених сферах виникли лише з початком повномасштабного вторгнення, було б аж надто наївно. Адже сучасній науці кризового менеджменту відома широка палітра кризових ситуацій, яка підлягає аналізу й класифікації.

Зазначене обумовлює надзвичайну актуальність дослідження проблематики класифікації кризових ситуацій, в контексті державного управління системою технічного забезпечення сил безпеки України.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблематику природи та специфіки кризових ситуацій, їх класифікації, зокрема і в контексті національної безпеки, вже досліджували у своїх працях численні вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: Дж. Майерс (Meyers) Дж. Холуша (Holusha), С. Буз (S. Booth), Т. П. Гудзь, О. Г. Денисюк, О. Ю. Дерев'янку, В. В. Єлманов, О. Г. Комісаров, Л. О. Лігоненко, Н. В. Ляшенко, І. Є. Морозов, О. В. Минько І. Ф. Ролін, Г. П. Ситник, О. Л. Хитра, З. Є. Шершньова, О. В. Ярошенко та ін.

Проте, висока динаміка суспільних процесів, обумовлена, в тому числі, війною в Україні, вимагає формування комплексного підходу до класифікації кризових ситуацій в контексті державного управління системою технічного забезпечення сил безпеки України.

Метою дослідження виступає узагальнення підходів до класифікації кризових ситуацій, в контексті державного управління системою технічного забезпечення сил безпеки України.

Основний зміст дослідження. Буденність розуміння дефініцій «криза» та «кризове явище» почасти вводить в оману не лише пересічних громадян, але й управлінців та науковців. Кризою часто називають будь-яку неприємну ситуацію, що викликає деяке зміщення акцентів та створює додаткові незручності для

вивчення кризових явищ із застосуванням наукового підходу.

Повертаючись до тлумачення понять «криза» та «кризове явище», варто зазначити, що Вебстерський словник наводить відразу кілька тлумачень кризи, зводячи їх, в цілому, до таких як: вирішальний момент; переломний момент на краще або гірше; ситуація, яка досягла критичної фази [1]. І у випадку з кризовими явищами у галузі національної безпеки, прийнятними можна вважати кожне з наведених визначень.

Натомість, кризовою ситуацією, (відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України») вважається «...крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні» [2]. Настільки широке визначення дійсно дає підстави віднести до кризових ситуацій будь-які проблеми національного рівня. Водночас, законотворець не надає нам переліку категорій кризових ситуацій, що обумовлює потребу їх визначення в ході наукового дослідження.

Більшість дослідників класифікують кризові явища з огляду на фактори їх виникнення, середовище, масштаб тощо. Так, зокрема, з огляду на фактори виникнення та залежно від часу дії виокремлюють постійні й тимчасові кризи; залежно від наслідків – загальні, специфічні, індивідуальні; залежно від причини виникнення – об'єктивні, суб'єктивні й природні. Залежно від середовища виокремлюють внутрішні й зовнішні кризи [3; 4]. Зазначені підходи почасти використовують саме в кризовому менеджменті підприємств. Однак, вони є цілком прийнятними для застосування в рамках дослідження кризових ситуацій в галузі національної безпеки. Адже на відміну від наших держав-партнерів, де дослідженню криз та протидії їм десятиліттями присвячувалося чимало уваги, вітчизняне наукове поле антикризового менеджменту в галузі національної безпеки перебуває у процесі становлення.

Проблематика відповідності вітчизняних підходів до тлумачення кризових явищ у галузі національної безпеки, обумовлена ще й герменевтичним бар'єром. В ході адаптації вітчизняних концепцій

до стандартів НАТО, виникає чимало проблем неоднозначного або неповноцінного тлумачення дефініцій. На складності підібрати українські терміни, які будуть повністю адекватними перекладами наголошують і вітчизняні дослідники І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов, О.В. Минько. Зокрема, якщо йдеться про термін «Logistics», то фактично йдеться про комплекс загальнодержавних заходів, які, у вітчизняних нормативно-правових актах визначаються як «формування національних оборонних спроможностей» і включають функції оборонно-промислового комплексу, систем мобілізаційної підготовки і мобілізації, транспортної системи країни тощо [5].

При цьому, варто зауважити, що саме з функцій забезпечення бойових дій на оперативному й тактичному рівнях, можна виокремити кризи, класифіковані за відповідними категоріями: матеріально-технічного постачання; перевезення; відновлення озброєння і техніки; польового обслуговування; інженерного забезпечення; наслідків поранень та ушкоджень РХБ-зброєю; кадрову; психічного здоров'я особового складу та цивільного населення [6; 7; 8]. Звісно, наведений перелік категорій, в рамках яких можуть відбуватися кризові явища, не є вичерпним. Адже уваги заслуговує деталізація практично кожної з них.

Так, до прикладу, якщо зосередитись на проблемі матеріально-технічного постачання (про кризу в контексті якої ведуть мову всі політики та військові командири з початку повномасштабного вторгнення), то виявиться, що вітчизняний законодавець окреслює широке коло робіт оборонного призначення:

- фундаментальні наукові, прикладні дослідження та експериментальні розробки для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони;

- науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи або їх окремі етапи із розроблення, виробництва, використання, підтримки, вилучення товарів оборонного призначення та спеціальної техніки, розроблення спеціальних технологій, матеріалів та стандартів;

- будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення;

- створення нових та модернізація, ремонт, реконструкція, розширення та

переобладнання існуючих виробничих потужностей для виготовлення товарів оборонного призначення;

- роботи, необхідні для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони [9].

Навіть поверхневий аналіз кожної з наведених складових робіт оборонного призначення дає можливість не лише зафіксувати наявні, але й прогнозувати можливі кризові явища у відповідній галузі.

«Фундаментальні наукові, прикладні дослідження та експериментальні розробки для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони» [9] вимагають формування потужної наукової школи, із залученням дослідників з країн-партнерів, що своєю чергою потребує суттєвого фінансування, правового регулювання та реалізації на практиці, а не шляхом проведення кількох круглих столів.

Науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи або їх окремі етапи із розроблення, виробництва, використання, підтримки, вилучення товарів оборонного призначення та спеціальної техніки, розроблення спеціальних технологій, матеріалів та стандартів [9] для України взагалі є стабільно кризовою галуззю.

Дослідження ролі науково-дослідних та конструкторських розробок у розвинених країнах світу демонструють потребу не лише колосальних обсягів фінансування (до прикладу, науково-дослідні та конструкторські роботи для літака Lockheed Martin F-22 Raptor були оцінені приблизно в 67,3 мільярда доларів США [10], тоді як для найсучаснішого літака цей показник перевищив 400 мільярдів доларів США [11]) але й організаційних заходів. І якщо проблема фінансування вирішується (к тому числі) проведенням спільних розробок (так, зокрема, програму розробки уніфікованої моделі винищувача-бомбардувальника для країн НАТО F-35 фінансували спільно США, Велика Британія, Італія, Нідерланди, Канада, Туреччина, Австралія, Норвегія і Данія) то в організаційному плані досягнути високої ефективності науково-технічних і конструкторських робіт в умовах невпинного реформування вітчизняної освітньо-наукової галузі видається доволі проблемним.

Така ж галузь як створення нових та модернізація, ремонт, реконструкція, розширення та переобладнання існуючих виробничих потужностей для виготов-

лення товарів оборонного призначення [9], є вкрай актуальною саме в умовах гарячої фази війни. Та водночас, саме в таких умовах вона є повністю кризовою, адже по-перше, ворог невпинно завдає ракетно-бомбових ударів по об'єктах виробничої та ремонтної інфраструктури, а по-друге, дається в знаки дефіцит не лише фінансів та обладнання (з цим якраз можуть допомогти союзники), але й передовсім – фахових кадрів, здатних проводити ремонтні та модернізаційні роботи як у глибокому тилу, так і неподалік від лінії фронту. Своєю чергою, криза логістики бойової техніки тягне за собою збільшення навантаження на транспортне сполучення, протиповітряну оборону, кадрове забезпечення. І, звісно ж, безпосередньо негативно позначається на боєздатності підрозділів ЗСУ.

Як не парадоксально, але ще однією вагомою проблемою можна вважати експортну спрямованість вітчизняного оборонно-промислового комплексу. Як доволі слушно зазначає з цього приводу В. В. Єманов, така спрямованість неминуче віддаляла вітчизняний оборонно-промисловий комплекс від дійсних потреб сил безпеки і оборони України. Як наслідок – навіть у тих галузях озброєння, де Україна міцно утримує передові позиції на світовому ринку, не завжди вдається в стислі терміни модернізувати конкретну військову техніку для безпосереднього застосування у силах безпеки і оборони України, а також збільшити обсяги її поставок [12]. В цьому контексті доречно було б згадати і сумнозвісний «кольчужний скандал» стосовно постачання комплексів РЕБ підсанкційному Іраку, й історію найсучаснішої вітчизняної бронетехніки, такої як БМ «Оплот», який вдалося закупити Королівській армії Таїланду, але чомусь не вдалося закупити для потреб Збройних сил України [13; 14]. Численні факти свідчать на користь того, що для керівництва вітчизняного оборонно-промислового комплексу прибутки від експортування військової техніки і спорядження були вищим пріоритетом, аніж оснащення Збройних сил України.

Не менш вагомим кризовим фактором є систематичне зниження обороноздатності України, яке привернуло увагу політичного керівництва лише після ворожої агресії 2014 року [15]. Однак це питання заслуговує окремої уваги дослідників і не може бути деталізовано в короткому викладі.

Відтак, навіть в межах стислого огляду можна виокремити такі категорії кризових

ситуацій в галузі діяльності сил безпеки та їх матеріально-технічного забезпечення як: внутрішні й зовнішні; тимчасові й постійні; прогнозовані й спонтанні. Серед ключових кризових підгалуздей галузі національної безпеки можна виокремити такі як: деталізація матеріально-технічного постачання; перевезення; відновлення озброєння і техніки; польового обслуговування; інженерне забезпечення; наслідки поранень та ушкоджень РХБ-зброєю; кадрова; психічного здоров'я особового складу та цивільного населення; фінансового забезпечення особового складу сил безпеки тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проблематика кризових явищ у галузі національної безпеки в умовах війни, привертає дедалі більше уваги не лише до природи кризи, але й до нагальності розуміння специфіки різних кризових ситуацій. Узагальнення існуючих у національному правовому полі та у науковому середовищі підходів до виокремлення критеріїв кризових ситуацій, дозволяє виокремити такі кризові категорії у контексті діяльності сил безпеки та їх матеріально-технічного забезпечення, як: внутрішні й зовнішні; тимчасові й постійні; прогнозовані й спонтанні. Серед ключових кризових підгалуздей галузі національної безпеки можна виокремити такі як: науково-конструкторські розробки техніки й обладнання; матеріально-технічне постачання; перевезення; відновлення озброєння і техніки; польового обслуговування; інженерне забезпечення; наслідки поранень та ушкоджень РХБ-зброєю; кадрова; психічного здоров'я особового складу та цивільного населення; фінансового забезпечення особового складу сил безпеки тощо.

Окремої уваги дослідників як у галузі безпеки так і у галузі державного управління в цілому, заслуговує проблематика попередження кризових ситуацій, які загрожують безпеці України, шляхом своєчасного ефективного моніторингу їх виникнення й розвитку.

Список використаних джерел:

1. Crisis. *Merriam-Webster dictionary*. URL : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/crisis#:~:text=%3A%20an%20unstable%20or%20crucial%20time,a%20decisive%20change%20is%20impending>
2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998

- № 183/98-ВР Офіційний Веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Чевганова В. Я. Узагальнююча класифікація криз, що загрожують діяльності підприємства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 6. С. 43–48.
 4. Скібіцький, О.М. Антикризовий менеджмент: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2009. 568 с.
 5. Ролін І. Ф. Зміст основних термінів у сфері логістичного забезпечення військових формувань / І. Ф. Ролін, І. Є. Морозов, О. В. Минько // *Системи озброєння і військова техніка*. 2017. № 1. С. 61-64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/soivt_2017_1_12
 6. Joint Logistics (JP 4-0) [Електронний ресурс]. URL : http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/jp4_0_2008.pdf.
 7. Sustainment (FM 4-0) [Електронний ресурс]. URL : http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/4-0/fm4-0_2009.pdf
 8. The NATO Handbook [Електронний ресурс]. URL : <http://www.freeinfosociety.com/media/pdf/3123.pdf>.
 9. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-ІХ. Офіційний Веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
 10. FY 2009 Budget Estimates, *U.S. Air Force*, February 2008. Retrieved 23 July 2009. p. 1-13.
 11. Capaccio, Anthony (10 July 2017). «F-35 Program Costs Jump to \$406.5 Billion in Latest Estimate». *Bloomberg*.
 12. Єманов В. В. Вклад оборонно-промислового комплексу України у формування державної безпеки. *Честь і Закон*, 2022. № 83, Т 4. С. 87-95. DOI: <https://doi.org/10.33405/2078-7480/2022/4/83/272297>
 13. Markiyani Malsky. Політичні передумови та міжнародний контекст Українських революцій. Markiyani Malsky, Igor Izhnin. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. 2019. № 46. DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vir.2019.46.0.10358>
 14. Дванадцять років тому на озброєння прийнято БМ «Оплот». *Ukrainian Military Pages*. 29 травня 2021 р. URL : <https://www.ukrmilitary.com/2021/05/oplot-.html>
 15. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо фактів розкрадання в Збройних Силах України та підризу обороноздатності держави у період з 2004 по 2017 роки: Проект Постанови Верховної Ради України від 06.06.2019р. № 10374 (Статус: Одержаний ВР України) Веб-портал «Ліга-Закон» [Електронний ресурс]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/DH80600A?an=2>

Yarovoi T., Kyrychenko G. Classification of crisis situations in the context of the activities of the security forces of Ukraine and their maintenance support: the state-administrative aspect

The article is devoted to the analysis of the problems of interpretation and classification of crisis situations, in the context of state management of the system of technical support of the security forces of Ukraine. The analysis of research by domestic and foreign authors proves the relevance of the research problem and outlines the most widespread views on the classification of crisis situations.

In the course of the study, the approaches of domestic scientists to crisis situations in various fields of social relations were summarized, taking into account certain classification criteria. It was emphasized that the majority of crisis situations in the field of national security in general and in relation to the material and technical support of the security forces in particular are not caused by the conduct of hostilities on the territory of Ukraine, but have a more ancient and extensive origin.

On the basis of the generalization of existing in the national legal field and in the scientific environment approaches to distinguishing the criteria of crisis situations, it is proposed to distinguish such crisis categories in the context of the activities of the security forces and their material and technical support, as: internal and external; temporary and permanent; predicted and spontaneous. Among the key crisis sub-sectors of the national security industry, the following can be singled out: research and development of technology and equipment; material and technical supply; transportation; restoration of weapons and equipment; field service; engineering support; the consequences of injuries and damage by RHC-weapons; personnel; mental health of personnel and the civilian population; financial support of the personnel of the security forces, etc.

The problem of preventing crisis situations that threaten the security of Ukraine by timely and effective monitoring of their occurrence and development deserves further attention of researchers.

Key words: state, governance, mechanisms of state administration, public administration, theoretical and methodological approaches, security forces, technical support system, crisis situations, classification of crisis situations.

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.51>**Т. А. Волянюк**аспірантка кафедри загальної теорії права та держави
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І КУЛЬТУРА ЯК ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ОБРАЗУ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

У статті розкривається образ держави як соціально-психологічний феномен, що є результатом відображення сутнісних характеристик держави, принципів та особливостей її функціонування в масовій політичній свідомості, вираженим у вигляді динамічної системи цінностей, уявлень, установок, очікувань, оцінок, детермінованих сукупністю екзогенно-ендогенних факторів. Автором обґрунтовується теза про те, що визначальними у формуванні образу держави є рівень та особливості політичної свідомості та культури населення та/або громадян поряд з їх потребами та сподіваннями. При цьому політична свідомість визначається як сприйняття суб'єктом тієї частини реальності, яка пов'язана з політикою. Звертається увага на роль групової, спеціалізованої та масової політичної свідомості у формуванні образу держави.

Висловлюється твердження, що покликана поширювати та пропагувати образ держави політична ідеологія. Реальна «вага» політичної ідеології залежить від ступеня її впливу на суспільну свідомість, що здійснюється за допомогою реалізації своїх основних функцій: орієнтаційної, мобілізаційної, інтегральної, амортизаційної, а також вираження і захисту інтересів певної соціальної групи.

Відзначається роль ментальності української нації у формуванні образу держави. На основі наукових праць виділяються наступні її риси: інтроверсивність вищих психічних функцій у сприйнятті навколишньої дійсності; кордоцентричність; перевага емоційно-чуттєвого над волею та інтелектом, перевага морального буття над інтелектуальним у відношенні до екзистенціального значення; анархічний індивідуалізм та меншоварість.

Досліджуючи вплив національної ідеї як загальнонаціональної мрії, що мобілізує всі складові нації для руху в майбутнє, робиться висновок, що образ української держави як породження української національної ідеї еволюціонував від «слов'янської федерації» через «здобуття» та «відновлення» української незалежності до ліквідації російської імперії як джерела «зла» та всіх негараздів, з нею пов'язаних.

На підставі аналізу реалій сьогодення окреслюються чинники, які, на думку автора, формуватимуть образ майбутньої України.

Ключові слова: образ держави, формування образу, політична свідомість, масова свідомість, політична культура, національна ідея, ментальність нації.

Постановка проблеми. Останнім часом у вітчизняній науці спостерігається підвищення інтересу до вивчення поняття образу держави. Це викликано рядом факторів, серед яких прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу та НАТО. У контексті цих інтеграційних процесів велика увага зосереджена на формуванні позитивного іміджу нашої країни як суб'єкта міжнародних відносин у тому числі серед держав-партнерів.

Разом з тим добробут будь-якої держави залежить однаковою мірою як від

міжнародного її іміджу, так і внутрішнього, пов'язаного з позитивним враженням про свою країну серед людей, які проживають на її території та/або є її громадянами.

Уявлення населення про державу визначальним чином впливає на поведінку громадян, ставлення до влади, виконання своїх обов'язків, участь в економічному, політичному та соціальному житті країни.

Враховуючи зазначене, образ держави неможливо визначити поза межами політичної свідомості та політичної культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Політична свідомість та культура були предметом дослідження таких нау-

ковців як О. Кулеба, М. Морарь, О. Рудакевич, Ю. Шайгородський, Н. Єфтені, Н. Новікова, Є. Ткачук.

Досліджуючи політичну культуру та свідомість, автори неодноразово звертали увагу на їх значення у політичному житті країни (розвитку демократичного політичного режиму в Україні), а також у формуванні іміджу окремих інститутів політичного життя суспільства (політичних партій, рухів, політичних лідерів, тощо).

Разом з тим у вітчизняній літературі відсутні наукові дослідження взаємозв'язку та впливу політичної культури та свідомості та формування образу сучасної української держави.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є дослідження політичної свідомості та культури як чинників формування образу сучасної української держави.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз запропонованих у сучасній науці визначень образу держави дозволив нам запропонувати його як соціально-психологічний феномен, що є результатом відображення сутнісних характеристик держави, принципів та особливостей її функціонування в масовій політичній свідомості, вираженим у вигляді динамічної системи цінностей, уявлень, установок, очікувань, оцінок, детермінованих сукупністю екзогенно-ендогенних факторів.

Як зазначає О.В. Кулеба, образ держави (політичний імідж) в певній мірі являється відображенням потреб масової свідомості. Вона формує ідеальний образ. На процес функціонування людської свідомості завжди впливає емоційно-ціннісні компоненти психіки, які надають значного об'єктивного забарвлення тому, яким бачиться і розуміється світ [1].

Враховуючи зазначене, вважаємо, що визначальними у формуванні образу держави є рівень та особливості політичної свідомості та культури населення та/або громадян поряд з їх потребами та сподіваннями.

У науковій літературі політична свідомість суспільства розглядається як:

– опосередковане відображення політичного буття, суттю якого є проблеми влади, формування, розвиток і задово-

лення інтересів та потреб політичних суб'єктів;

– невід'ємний елемент політичної діяльності, оскільки її витoki криються у сфері політичних відносин – об'єктивних людських контактах і стосунках, що виникають водночас з проблемою використання політичної, державної влади в суспільстві [2, с. 225];

– сукупність політичних уявлень, знань, оцінок учасників політичного процесу, в яких відображені їхні політичні потреби, інтереси і цінності [3, с. 67].

У гносеологічному відношенні виділяють такі основні рівні політичної свідомості, які розрізняються глибиною відображення суті і закономірностей політики: емпіричний і теоретичний; буденний і науковий; соціально-психологічний та ідеологічний.

У сучасній політології широко використовують такі поняття, як групова, спеціалізована та масова політична свідомість. У груповій політичній свідомості відбивається неоднорідність класових, національних та інших великих людських спільнот.

Носіями спеціалізованої свідомості виступають політичні партії, організації. Вони фіксують необхідність цілеспрямованого формування та розвитку масової свідомості у відповідному напрямі.

Суттєвою для політики є також масова свідомість. Вона покликана до життя процесом зростання маси людей, які беруть участь в історичних діях, примноженням та ускладненням політичних зав'язків. За своїм змістом масова свідомість становить сукупність ідей, уявлень, у тому числі ілюзорних почуттів, настроїв, що відображають всі сторони життя суспільства, доступні масам і здатні викликати в них інтерес.

З огляду на зазначене, основними властивостями образу держави як об'єкта політичної свідомості можна визначити наступні:

– образ держави є досить спрощеним утворенням у порівнянні з реальним політичним об'єктом та інститутом, відображенням якого він є;

– образ держави як феномен політичної свідомості підкреслює перш за все унікальність і специфічність нашої країни, і

лише у другу чергу її спільні з іншими державами риси та характеристики;

– образ держави є згорнутим, закодованим повідомленням; значний змістовий обсяг інформації, виражений через образ, зводиться до обмеженого набору символів і розкривається через ідеологеми (схеми) політичної свідомості;

– образ держави конкретний, рухливий, мінливий; він постійно адаптується до розвитку соціально-політичної ситуації, коригується основними викликами сучасності та загрозами національним інтересам;

– образ держави, з одного боку, «ідеалізує» об'єкт, наділяючи його додатковими політичними та соціальними рисами відповідно до очікувань аудиторії, а також перебільшуючи вигідні риси, з іншого – «демонізує» даний політичний інститут, приписуючи найчастіше не властиві йому негативні характеристики;

– образ держави живе за власними законами відповідно до особливостей та орієнтацій політичної свідомості громадян та політичної культури суспільства;

– образ держави займає в політичній свідомості проміжну ланку між реальним відображенням фактичної діяльності даного інституту та бажаним, нормативним уявленням про його суспільну місію;

– образ держави багато в чому є продуктом «колективної творчості мас». Різні соціальні групи, політичні партії, засоби масової інформації беруть більшою чи меншою мірою «співучасть» у його формуванні.

Важливим чинником формування образу держави є політична культура як сукупність цінностей, орієнтацій, настанов і ставлень, забезпечених знаннями та уявленнями про політику, політичну систему, політичні процеси та явища [4, с. 320].

Традиційні політичні інститути необхідно розглядати як вищий рівень буття національної політичної культури, елементами якої є: суб'єкт та носій політичної культури (нація), культурні форми (елементи культури), об'єкти політику-культурної детермінації (серед яких і сама нація), допоміжні засоби (інфраструктура) політичної культури нації. Зазначені елементи утворюють окремі змістовні рівні:

1) політична ментальність; 2) соціально-політична онтологія; 3) політичні цінності та ідеали; 4) політичні орієнтації та установки; 5) політичні норми, традиції, міфи, стереотипи, символи, національна ідея, тощо [5, с. 132].

Окремої уваги заслуговує вплив таких елементів політичної культури на формування образу держави, як політична ідеологія та менталітет українського народу на формування образу держави.

М.В. Морарь визначає ідеологію як систему поглядів та ідей, в яких відображається ставлення до дійсності через призму політичних цінностей та інтересів тих чи інших соціальних верств та спільнот [6, с. 24-25].

Політична ідеологія покликана формувати, поширювати та пропагувати образ держави. Реальна «вага» політичної ідеології залежить від ступеня її впливу на суспільну свідомість, що здійснюється за допомогою реалізації своїх основних функцій.

Орієнтаційна – виражається в тому, що, включаючи в себе основні уявлення про державу, ідеологія задає систему сенсів і орієнтацій людської діяльності;

Мобілізаційна – пропонуючи певний суспільний ідеал держави, політична ідеологія виступає в якості безпосередніх мотивів політичної діяльності, ніж сприяє приведенню в активний стан сил, засобів, ресурсів і внутрішніх резервів, спрямованих на досягнення цього ідеалу;

Інтеграційна – наділяючи сенсом політичну дію в межах пропонованого образу, політична ідеологія задає йому таку значимість, яка за своїми масштабами перевершує будь-який індивідуальний або груповий інтерес. Політична ідеологія, піднімаючись над приватними інтересами, тим самим виступає інтегруючим фактором;

Амортизаційна – будучи способом інтерпретації політичної дійсності, політична ідеологія сприяє ослабленню соціальної напруженості в ситуації, коли виникає невідповідність між потребами суспільства, групи, індивіда і реальними можливостями їх задоволення. Пропонований ідеологією образ держави виступає як надихаючий, що дозволяють індивіду чи групі осіб знаходити в собі сили після

невдач знову прагнути до активних дій щодо його практичного втілення;

Функція вираження і захисту інтересів певної соціальної групи. Її суть полягає в тому, що політична ідеологія, як правило, виникає на базі інтересів будь-якої соціальної групи і покликана представляти ці інтереси як загальні [7, с. 108-109].

У вітчизняній та зарубіжній літературі неодноразово наголошувалося на ролі ментальних особливостей нації у формуванні образу держави.

Під менталітетом розуміють особливий стиль світосприйняття – стиль мислення і поведінки, властивий тільки певному етносу. Саме ментальність мислення і стереотип поведінки відрізняли один етнос від іншого. Менталітет дає можливість відкрити «таємницю національності», що полягає насамперед у манері розуміти речі [8, с. 31].

У літературі виділяють наступні риси української ментальності, які впливають на формування образу держави:

- інтроверсивність вищих психічних функцій у сприйнятті навколишньої дійсності, що виявляється в зосередженості особи на фактах і проблемах внутрішнього, особистісно-індивідуального світу;

- кордоцентричність, що проявляється в сентименталізмі, чутливості, емпатії, любові до природи, в пісенному фольклорі, яскравій обрядовості, естетизмі народного життя, культуротворчості;

- перевага емоційно-чуттєвого над волею та інтелектом, перевага морального буття над інтелектуальним у відношенні до екзистенціального значення;

- анархічний індивідуалізм, що виявляється в різних формах відцентрового, партикулярного прагнення до особистісної свободи;

- меншовартість – певний тип самооцінки, пов'язаний з визначенням недостатності своїх національних особливостей у порівнянні з іншими народами та націями або внаслідок браку внутрішніх національних якостей, які виникли в результаті зовнішніх обставин [9, с. 89].

Необхідно погодитися з думкою Д. Чижевського про те, що безумовною рисою психічного укладу українця є емоціоналізм і сентименталізм, чутливість та

ліризм, індивідуалізм та стремління до свободи [10, с. 19].

Розглядаючи менталітет населення України та його вплив на формування образу держави, необхідно враховувати географічне розташування України між Східною та Західною частиною Євразійського континенту і, передусім, багатовіковий період її бездержавного існування та розчленованість народу. Це супроводжується істотними впливами з боку російського, польського, угорського та інших народів, їхньої культури, зокрема політичної, суспільної психології, традицій, світосприйняття тощо на уявлення про державність та її інститути. Незважаючи на вказану обставину, менталітет українців зберігає свої основні характерологічні риси і, всупереч зовнішнім впливам, характеризується як менталітет західного типу. Як наслідок українцям ментально ближчим за духом є образ держави західноєвропейського зразка.

На це, зокрема, звертав увагу М. Грушевський. Він зазначав, що «в порівнянні з народом великоруським український являється народом західної культури – одним з найбільш багатих східними, орієнтальними впливами, але все-таки по всьому складу своєї культури і свого духу народом західним» [11, с. 13].

На формування у політичній свідомості цілісного образу держави значною мірою впливає загальний вектор розвитку соціально-політичних інститутів суспільства, а також політичний та економічний вибір, зроблений керівництвом країни. Система політичних цінностей, виражених у державному курсі, становить загальний зміст національно-державної ідеї.

В умовах, коли народ країни об'єднаний спільними національними цінностями, національною ідеєю, образ держави характеризується єдністю, повнотою та цілісністю.

Сучасне українське суспільство – це складне перехідне суспільство, котре потребує системи базових вартостей, чітко окреслених економічних і соціокультурних орієнтацій. Тому надзвичайно важливою проблемою постає соціокультурна ідентифікація України, тобто усвідомлення своєї тотожності з певною культурною моделлю

на основі національної ідеї [12, с. 364].

Поняття „українська ідея” першим запропонував П. Куліш. Він вкладав у нього усвідомлення, розуміння людиною належності до свого народу, його культури і віри [13, с. 155].

Національна ідея – це певне надзавдання, що його потрібно реалізувати. Це загальнонаціональна мрія, що мобілізує всі складові нації для руху в майбутнє. Вона не може бути й ніколи не була вічною, адже у процесі свого розвитку нація долає нові вершини, реалізуючи окремі національні ідеї.

Образ української держави як породження української національної ідеї еволюціонував від «слов'янської федерації» через «здобуття» та «відновлення» української незалежності до ліквідації російської імперії як джерела «зла» та всіх негараздів, з нею пов'язаних.

Кінцевий образ української держави як мету сучасної національної ідеї сформулював ще в 1950 році Степан Бандера у праці «Українська національна революція, а не тільки протирежимний резистанс»: «...боротьба не припиниться аж до повного зреалізування нашої мети, якою є цілковитий розрив між Україною і Москвою, відбудова Самостійної Соборної Української Держави, розвалення СРСР і побудова самостійних, національних держав у підсоветській Європі й Азії, повний розгром російського імперіялізму та створення навколо Росії, замкненої в її власних кордонах, такої системи держав, щоб вона не могла більш виступати з імперіялістичною агресією» [14].

З огляду на реалії сьогодення образ майбутньої України залежатиме від таких чинників: 1) якою буде перемога України; 2) рівень економічних, демографічних та психологічних втрат; 3) повернення контролю над усіма територіями в межах кордону 1991 року чи їх частиною; 4) строки прийняття України в ЄС та НАТО, підписання договорів про гарантії безпеки та територіальної цілісності, вирішення питання про повернення наданої Україні військової допомоги, міжнародна участь у відбудові нашої держави.

Загрози та виклики у вигляді військової агресії, тимчасової окупації території,

розвідувально-підривної та диверсійної діяльності та інформаційно-психологічної війни, з якими зіткнулась Україна на сучасному етапі її розвитку, ставлять перед нашою державою першочергові стратегічні завдання із забезпечення національної безпеки, відновлення територіальної цілісності, консолідації нації, формування загальнонаціональної ідентичності, єдності усіх громадян України, реінтеграції тимчасово окупованих територій після їх звільнення [15, с. 308-313].

Вирішення окреслених завдань є життєво важливою потребою нашого суспільства, національними інтересами українського народу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, образ держави є ідеальною формою відображення в політичній свідомості населення діяльності державних інститутів влади у різних сферах внутрішнього та міжнародного життя, обумовлену менталітетом суспільства, національно-державною ідеєю, політичною свідомістю та культурою, а також національними інтересами.

Образ держави можна розглядати як узагальнене відображення внутрішньої та зовнішньої політики держави, що виявляється у реальній соціальній, економічній, культурній та іншій дійсності, втілене у форму конкретного соціально-політичного феномена. Подібними феноменами виступають образи центральної та місцевої влади, державного устрою, лідерів країни, державних інститутів. Образ держави знаходить свій вияв щодо різних груп суспільства до влади та її інститутів, у довірі до проведеної соціальної та економічної політики, у розвиненості громадянських та патріотичних почуттів, у готовності служити своїй державі та виконувати перед нею свій обов'язок. Образ держави у політичній свідомості є певною точкою кристалізації громадянськості і патріотизму та важливим політичним феноменом у розвитку політичних уявлень населення.

Список використаних джерел:

1. Кулеба О.В. Процес формування позитивного іміджу політичного лідера. Державне управління: удосконалення та розвиток № 11, 2010. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=218>.
2. Ткачук В. Інформаційний вплив на полі-

- тичну свідомість в умовах глобалізації. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. 2011. № 1. С. 224-229.
3. Єфтені Н.М. Особливості формування політичної свідомості. Політична культура та ідеологія. 2019. № 4. С. 66-70., с. 67. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/7684>.
 4. Шайгородський Ю.Ж. Політична культура як чинник розвитку демократичного політичного режиму в Україні. Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 304-351.
 5. Рудакевич О. Імперативи національної політичної культури. Політичний менеджмент. 2010. № 5. С. 128-136.
 6. Морарь М.В. Ідеологія в діяльності політичних партій: теорія та практика. Регіональні студії. 2019. № 16. С. 24-28.
 7. Новак О. Політична ідеологія: поняття, характеристика, функції. Україна та Польща: минуле, сьогодення, перспективи. 2017. № 7. С. 106-109.
 8. Новікова Н.Є. Менталітет як детермінанта формування політичної культури в Україні. Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. 2015. Т. 173. С. 30-34.
 9. Рудакевич О. М. Національна політична культура: теорія, методологія, український досвід. Тернопіль: Вид-во ТНЕУ «Економічна думка», 2010. 456 с.
 10. Чижевський Д. Нариси з історії філософії на Україні. К.: Вид-во Орія при УКСП Кобза, 1992. 230 с.
 11. Грушевський М. На порозі нової України. К.: Українське Історичне Товариство, 1918. 278 с.
 12. Медвідь Ф. Взаємозв'язок національної і релігійної ідей в контексті релігійно-духовного життя України. Вісник УАДУ. 2003. №1. С. 363-368.
 13. Куліш П. Хутірська філософія і віддалена від світу поезія. Хроніка 2000. К.: Довіра, 1993. С. 110-147.
 14. Бандера С. Українська національна революція, а не тільки протирежимний резистанс. URL: <https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1950.bandera.php>.
 15. Агресія Росії проти України: історичні передумови та сучасні виклики / наук. ред. П.П. Гай-Нижник. К.: Леся, 2016. 586 с.

Volyanuk T. Political Consciousness and Culture as the Factors of the Modern Ukrainian State Image Formation

The article reveals the image of the State as a social and psychological phenomenon resulting from the reflection of the essential characteristics of the State, as well as the principles and peculiarities of its functioning in the public political consciousness, expressed as a dynamic system of values, perceptions, beliefs, attitudes, expectations, and assessments determined by a combination of exogenous and endogenous factors. The author substantiates the thesis that the level and peculiarities of political consciousness and culture of the population and/or citizens, along with their needs and expectations, are decisive in shaping the image of the State. At the same time, political consciousness is defined as the subject's perception of that part of reality which is related to politics. The author emphasizes the role of group, specialized and public political consciousness in shaping the image of the state.

It is stated that political ideology aims to disseminate and promote the image of the state. The real "significance" of political ideology depends on the degree of its influence on public consciousness, which is carried out through the implementation of its main functions: orientation, mobilization, integration, depreciation, as well as expression and protection of the interests of a particular social group.

The author emphasizes the role of the mentality of the Ukrainian nation in shaping the image of the State. On the basis of scientific works, the following features are distinguished: introversion of higher mental functions in the perception of reality; cordocentricity; predominance of emotional and sensual over the will and the intellect, predominance of the moral being over the intellectual one with regard to the existential meaning; anarchic individualism and minority.

While studying the influence of the national idea as a national dream that mobilizes all components of the nation to move into the future, we come to the conclusion that the image of the Ukrainian state as a product of the Ukrainian national idea developed from the "Slavic federation" through the "gaining" and "restoration" of Ukrainian independence to the eradication of the Russian empire as a source of "evil" and of all the troubles associated with it.

Basing on the analysis of today's realities, the article outlines the factors that, in the author's opinion, will shape the image of the upcoming Ukraine.

Key words: *image of the state, image formation, political consciousness, public consciousness, political culture, national idea, mentality of the nation.*

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.52>**О. В. Павлюк,**аспірантка кафедри земельного та аграрного права
Навчально-наукового інституту права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ІНОЗЕМНІ СУБ'ЄКТИ ЯК ВЛАСНИКИ ЗЕМЕЛЬ ТРАНСПОРТУ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей законодавчого регулювання права власності іноземних суб'єктів на землі окремих видів транспорту.

Проаналізовано доктринальні підходи та законодавче регулювання суб'єктного складу правовідносин, які виникають у сфері набуття права власності на землі залізничного транспорту, землі морського транспорту, землі внутрішнього водного транспорту, землі автомобільного транспорту, землі авіаційного транспорту, землі міського електротранспорту та землі трубопровідного транспорту.

Наголошено, що земельне законодавство, яке визначає правовий режим земель транспорту, не містить прямої заборони та обмежень щодо набуття іноземними суб'єктами права власності на окремі види земельних ділянок із складу земель транспорту. Можливість виступати суб'єктом права власності на землі транспорту залежить від виду цільового призначення конкретної земельної ділянки із складу земель транспорту та наявності у юридичної особи, зареєстрованої за законодавством іншої держави, статусу суб'єкта господарювання. Зокрема, набувати у приватну власність земельні ділянки морського транспорту під нерухомими об'єктами портової інфраструктури, за виключеннями, передбаченими Законом України «Про морські порти України», можуть іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності відповідно до законодавства України. Подібні обмеження містить і законодавство про правовий режим земель внутрішнього водного транспорту.

В процесі проведеного аналізу доведено, що іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи не можуть набувати у приватну власність земельні ділянки зі складу земель залізничного транспорту, земель авіаційного транспорту та міського електротранспорту. Інші категорії земель транспорту можуть перебувати на праві власності у іноземних суб'єктів з урахуванням винятків та обмежень, встановлених Земельним кодексом України та законами про транспорт.

Ключові слова: права на землю, право власності на землю, земельна ділянка, суб'єкти права власності на землю, іноземці, іноземні юридичні особи, обмеження земельних прав.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть одним із найбільш дискусійних питань у сфері регулювання земельних відносин є питання доступу іноземних фізичних та юридичних осіб до ринку земель в Україні. Особливої актуальності зазначені питання набувають у зв'язку з відкриттям ринку земель та необхідністю приведення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, тому в рамках цього дослідження пропонується розглянути особливості законодавчого регулювання права влас-

ності іноземних суб'єктів на землі окремих видів транспорту, адже зазначена категорія земель може бути перспективним напрямком інвестування, що є українським необхідним в умовах відбудови України та залучення інвестицій в економіку країни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В земельно-правовій науці України окремі проблеми доступу іноземних суб'єктів до ринку земель досліджуються в роботах В.І. Андрейцева, М.І. Балаценка, О. В. Зубрицького, І. І. Каракаша, Т. О. Коваленко, Г. С. Корнієнко, І. О. Костяшкіна, П. Ф. Кулинича, К. П. Пейчева, В. В. Носіка, Д. В. Фед-

чишина, Т.Є. Харитонові, М. В. Шульги та інших вчених. Водночас особливості законодавчого регулювання суб'єктного складу правовідносин, які виникають у сфері набуття права власності на землі транспорту, не стали предметом окремого комплексного наукового дослідження.

Мета статті – проведення аналізу доктринальних підходів та законодавчого регулювання суб'єктного складу правовідносин, які виникають у сфері набуття права власності на землі транспорту.

Виклад основного матеріалу. Землями транспорту є землі, надані підприємствам, установам та організаціям автомобільного, залізничного транспорту і дорожнього господарства, морського, авіаційного, річкового, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту (ст. 67 ЗК України).

Відповідно до Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. [1], який є спеціальним законодавчим актом у цій сфері, споруди транспорту можуть перебувати у власності підприємств, об'єднань, установ, організацій і громадян (ст. 9). При цьому в зазначеному Законі не вказується, чи можуть бути іноземні суб'єкти власниками споруд транспорту, що знаходяться на земельних ділянках. Враховуючи відсутність прямої заборони, можемо припустити, що окремі споруди транспорту можуть перебувати у власності іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність згідно законодавства України.

У ч. 2 ст. 67 ЗК України передбачено, що землі транспорту можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Водночас спеціальний Закон України «Про транспорт» у ст. 11 «Землі транспорту» передбачає, що землями транспорту визнаються землі, *надані в користування* (виділено мною – О. П.) підприємствам і організаціям транспорту згідно із ЗК України, для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту, вдосконалення і розвитку об'єктів транспорту. Тобто, єдиним правовим титулом є право землекористування,

а коло суб'єктів обмежується виключно юридичними особами. Для уточнення вказаних приписів українського законодавства необхідно проаналізувати приписи спеціальних законів, які визначають правовий режим земель окремих видів транспорту в Україні.

У ст. 6 спеціального Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р. [2] передбачено, що землі, що *надаються в користування* (виділено мною – О. П.) для потреб залізничного транспорту, визначаються відповідно до ЗК України та Закону України «Про транспорт». Згідно ст. 23 Закону України «Про транспорт» до земель залізничного транспорту належать землі, *надані в користування* (підкреслено мною – О. П.) підприємствам і організаціям залізничного транспорту відповідно до чинного законодавства України. До складу цих земель входять землі, які є смугою відведення залізниць, станції з усіма будівлями і спорудами енергетичного, локомотивного, вагонного, колійного, вантажного і пасажирського господарства, сигналізації та зв'язку, водопостачання, каналізації, захисні та укріплюючі насадження, службові, культурно-побутові приміщення та інші споруди, необхідні для забезпечення роботи залізничного транспорту. Не згадує про іноземних суб'єктів як власників земельних ділянок залізничного транспорту О. В. Семчик, який провів спеціальне дисертаційне дослідження механізму реалізації права на землі залізничного транспорту України [3]. Отже, земельні ділянки залізничного транспорту не можуть передаватися у власність іноземних суб'єктів.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про транспорт» до земель морського транспорту належать землі, *надані в користування* (виділено мною – О. П.) під: морські порти з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; гідротехнічні споруди і засоби навігаційної обстановки, судноремонтні заводи, майстерні, бази, склади, радіоцентри, службові та культурно-побутові приміщення та інші споруди, що обслу-

говують морський транспорт. Водночас спеціальним Законом України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 р. [4] передбачено, що земельні ділянки в межах території морських портів можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ст. 24), при цьому будь-яких обмежень для іноземних суб'єктів щодо набуття права приватної власності на земельні ділянки морського транспорту згаданий Закон не передбачає.

З аналізу приписів Закону України «Про морські порти України» (ст. 1, ст. 19, ст. 24, ст. 25) та користуючись конституційним принципом «дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом» для іноземних суб'єктів в Україні можна зробити висновок, що іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності відповідно до законодавства України, можуть набувати у приватну власність земельні ділянки морського транспорту під нерухомими об'єктами портової інфраструктури, за виключенням: а) штучно створених земельних ділянок, які перебувають у державній власності та можуть надаватися лише у користування; б) земельних ділянок, на яких розташовані стратегічні об'єкти портової інфраструктури; в) земельних ділянок, які забезпечують діяльність адміністрації морських портів України; г) земельних ділянок, на яких знаходяться нерухомі об'єкти, що забезпечують надання послуг, які надаються виключно державними підприємствами, установами та організаціями (наприклад, картографічне забезпечення мореплавства та ін.).

Приватні власники земельних ділянок морського транспорту мають ряд спеціальних обов'язків та обмежень, обумовлених правовим режимом вказаних земель, а саме: власники земельних ділянок, включених до території морського порту, зобов'язані дотримуватися зводу звичаїв морського порту та обов'язкових постанов по порту (ст. 8 Закону України «Про морські порти України»), під час здійснення своїх повноважень посадові особи адміністрації морських портів України та капітан морського порту мають право безперешкодного доступу до об'єктів портової

інфраструктури, розташованих на земельних ділянках, що перебувають у власності (користуванні) суб'єктів господарювання, які провадять свою діяльність у морському порту (ст. 24 Закону України «Про морські порти України»), земельні ділянки, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, можуть бути відчужені у їх власників для задоволення потреб розвитку морських портів чи будівництва нових морських портів у порядку, визначеному законом (ст. 24 Закону України «Про морські порти України»).

У ст. 28 Закону України «Про транспорт» закріплено склад земель внутрішнього водного транспорту (території річкових портів (терміналів), а також землі під різноманітними спорудами, устаткуванням, будівлями, іншими об'єктами, що забезпечують роботу внутрішнього водного транспорту).

У спеціальному Законі України «Про внутрішній водний транспорт» від 3 грудня 2020 р. [5] передбачається, що об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту, призначені для надання послуг річковим портом (терміналом), крім стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, можуть перебувати у будь-якій формі власності (ст. 13). Враховуючи відсутність спеціальної заборони для іноземних суб'єктів набувати такі об'єкти у приватну власність, іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи можуть бути власниками зазначених вище нерухомих об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, за винятками передбаченими законами.

У контексті сказаного вище виникає питання, чи можуть іноземні суб'єкти набувати право власності на земельні ділянки внутрішнього водного транспорту під зазначеними вище об'єктами. Аналіз Закону України «Про внутрішній водний транспорт» показав, що в ньому відсутні будь-які приписи, які б встановлювали специфіку правового режиму земель внутрішнього водного транспорту. У ст. 28 Закону України «Про транспорт», яка має назву «Землі внутрішнього водного транспорту», міститься лише перелік земель внутрішнього водного транспорту, при

цьому будь-які спеціальні приписи щодо набуття чи реалізації права власності на вказані землі в цьому Законі відсутні. У цьому випадку необхідно, на нашу думку, керуватися загальною ст. 67 «Землі транспорту» ЗК України як спеціального кодифікованого нормативно-правового акта у земельній сфері, згідно якої землі транспорту можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Враховуючи, що в законах відсутні обмеження можливості набуття права приватної власності іноземними суб'єктами на землі внутрішнього водного транспорту, при цьому вони можуть набувати у власність окремі об'єкти нерухомості, що розташовуються на таких землях, можна допустити, що іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи, які є суб'єктами господарювання у сфері внутрішнього водного транспорту, можуть набувати у власність земельні ділянки внутрішнього водного транспорту під нерухомими об'єктами інфраструктури внутрішнього водного транспорту, призначеними для надання послуг річковим портом (терміналом), крім стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про транспорт» до земель автомобільного транспорту належать землі, *надані в користування* (виділено мною – О. П.) під споруди і устаткування енергетичного, гаражного та паливно-роздавального господарства, автовокзали, автостанції, службово-технічні будівлі, лінійні виробничі споруди, станції технічного обслуговування, автозаправні станції, авторемонтні заводи, автотранспортні, транспортно-експедиційні підприємства, бази, вантажні двори, майданчики контейнерні та для перечеПЛення, службові та культурно-побутові приміщення й інші об'єкти, що забезпечують роботу автомобільного транспорту. У ст. 4 Закону України «Про автомобільний транспорт» в редакції від 23 лютого 2006 р. [6], яка має назву «Використання земель автомобільним транспортом» міститься лише відсильна норма, згідно якої автомобільний транспорт використовує землі транспорту та інші землі відповідно до земельного законодавства.

Необхідно зазначити, що хоча й ст. 31 Закону України «Про транспорт» згадується лише про можливість надання в користування земель автомобільного транспорту, у ч. 2 ст. 67 ЗК України вказується, що землі транспорту можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. При цьому необхідно враховувати наступне:

а) ЗК України був прийнятий пізніше по часу, ніж Закон України «Про транспорт» та є кодифікованим нормативно-правовим актом, тому, на нашу думку, він повинен застосовуватись при вирішенні питання щодо правових титулів, на яких можуть належати землі автомобільного транспорту іноземним суб'єктам;

б) в 90-х роках минулого століття в практиці регулювання земельних відносин були спеціальні приписи, які передбачали можливість набуття права власності на земельні ділянки автомобільного транспорту іноземними суб'єктами. Так, Указом Президента України «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню» від 29 грудня 1993 р. [7] передбачалось, що право на приватизацію автозаправних станцій та земельних ділянок мають: громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства; юридичні особи, зареєстровані на території України, у статутному фонді яких відсутня частка державної власності; юридичні особи іноземних держав.

З врахуванням зазначеного вище можна зробити висновок, що іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність згідно законодавства України, можуть набувати у приватну власність земельні ділянки автомобільного транспорту під об'єктами нерухомого майна, що перебувають у їх власності або для спорудження таких об'єктів.

До складу земель транспорту входять також землі авіаційного транспорту, якими є землі, *надані в користування* (- виділено мною – О. П.) під: аеропорти, аеродроми, відокремлені споруди (об'єкти управління повітряним рухом, радіонавігації та посадки, очисні та інші споруди) та інші території з будівлями, спорудами та

об'єктами, що забезпечують роботу авіаційного транспорту, перелік яких містить ст. 33 Закону України «Про транспорт» та ст. 72 ЗК України. Відповідно до ст. 74 Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 р. [8] земельні ділянки, що перебувають у державній чи комунальній власності та необхідні для функціонування аеропортів (аеродромів), надаються в користування (*виділено мною – О. П.*) підприємствам, установам та організаціям, що провадять авіаційну та неавіаційну діяльність, відповідно до ЗК України. Приписами Повітряного кодексу України встановлюється режим виключної публічної власності на об'єкти нерухомості, що знаходяться на таких ділянках. Так, у ст. 75 вказаного Кодексу вказується, що аеродроми та аеродромні об'єкти (злітно-посадкові смуги, руліжні доріжки, перони, інші елементи аеродромів), що забезпечують безпеку польотів та перебувають у державній чи комунальній власності, не підлягають відчуженню, продажу, приватизації, обміну, передачі в заставу. При цьому цілісні майнові комплекси, а також окремі об'єкти інфраструктури, призначені для наземного обслуговування повітряних суден, пасажирів, екіпажів, обробки багажу, пошти, вантажу, об'єкти неавіаційних видів діяльності можуть передаватися в концесію, оренду в установленому законодавством порядку, за умови, що не змінюється цільове призначення таких об'єктів.

Узагальнення наведених вище приписів українського законодавства дає підстави для висновку, що іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи не можуть набувати у приватну власність земельні ділянки зі складу земель авіаційного транспорту.

Складовою частиною земель транспорту є землі міського електротранспорту, склад яких визначено у ст. 74 ЗК України (землі під відокремленими трамвайними коліями та їх облаштуванням, метрополітеном, коліями і станціями фунікулерів, канатними дорогами та ін.). Спеціальним Законом України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 р. [9], який був прийнятий пізніше ЗК України, передбачається, що землі

надаються перевізникові лише у користування. Таким чином, іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи не можуть набувати у приватну власність земельні ділянки зі складу земель міського електротранспорту.

До земель транспорту відносяться також землі трубопровідного транспорту, до якого належать земельні ділянки, надані під наземні і надземні трубопроводи та їх споруди, а також під наземні споруди підземних трубопроводів (ст. 73 ЗК України). Відповідно до ст. 7 спеціального Закону України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р. [10] об'єкти магістрального трубопровідного транспорту, побудовані за кошти приватних суб'єктів господарювання, належать таким приватним суб'єктам господарювання на праві власності. При цьому у вказаному законі не конкретизується, які суб'єкти господарювання можуть мати у власності об'єкти магістрального трубопровідного транспорту. Враховуючи відсутність обмежень у спеціальному законі можна допустити, що іноземні суб'єкти господарювання також можуть бути власниками об'єктів магістрального трубопровідного транспорту, побудованих за кошти приватних суб'єктів господарювання.

У ст. 11 Закону України «Про трубопровідний транспорт», яка має назву «Землі трубопровідного транспорту» нічого не сказано про правові титули, на яких земельні ділянки трубопровідного транспорту можуть належати приватним суб'єктам господарювання. Відсутні такі приписи і у ст. 73 ЗК України із назвою «Землі трубопровідного транспорту». У ст. 37 Закону України «Про транспорт» є відсильна норма про те, що відносини в галузі трубопровідного транспорту регулюються Законом України «Про трубопровідний транспорт» та іншими нормативно-правовими актами України.

В науці земельного права України С. Ю. Осадчий, який провів спеціальне дисертаційне дослідження правових засад використання та охорони земель трубопровідного транспорту, згадує про юридичних та фізичних осіб як власників і користувачів земельних ділянок трубопровідного транспорту [11, с. 11],

а також зазначає, що ключовою особливістю використання прав на землі трубопровідного транспорту є використання таких земель виключно для виконання завдань експлуатації, ремонту та розвитку об'єктів трубопровідного транспорту [11, с. 12]. При цьому, на думку вказаного автора, фізичні особи-підприємці не можуть мати у власності об'єкти магістрального трубопровідного транспорту [11, с. 15].

Враховуючи, що ні ЗК України, ні спеціальні Закони України «Про власність» та «Про трубопровідний транспорт» не встановлюють ніяких спеціальних обмежень щодо іноземних суб'єктів як власників земель трубопровідного транспорту, можна зробити висновок, що іноземні юридичні особи можуть набувати у приватну власність земельні ділянки зі складу земель трубопровідного транспорту під об'єктами магістрального трубопровідного транспорту, побудованими за кошти приватних суб'єктів господарювання або для спорудження вказаних об'єктів.

Висновки і пропозиції. Земельне законодавство, яке визначає правовий режим земель транспорту, не містить прямої заборони та обмежень щодо набуття іноземними суб'єктами права власності на окремі види земельних ділянок із складу земель транспорту. Можливість виступати суб'єктом права власності на землі транспорту залежить від виду цільового призначення конкретної земельної ділянки із складу земель транспорту та наявності у юридичної особи, зареєстрованої за законодавством іншої держави, статусу суб'єкта господарювання. Зокрема, набувати у приватну власність земельні ділянки морського транспорту під нерухомими об'єктами портової інфраструктури, за виключеннями, передбаченими Законом України «Про морські порти України», можуть іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності відповідно до законодавства України. Подібні обмеження містить і законодавство про правовий режим земель внутрішнього водного транспорту.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи не можуть набувати

у приватну власність земельні ділянки зі складу земель залізничного транспорту, земель авіаційного транспорту та міського електротранспорту. Інші категорії земель транспорту можуть перебувати на праві власності у іноземних суб'єктів з урахуванням винятків та обмежень, встановлених Земельним кодексом України та законами про транспорт.

Список використаних джерел:

1. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446
2. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
3. Семчик О. В. Механізм реалізації права на землі залізничного транспорту України: автореферат дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.06; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2014. 18 с.
4. Про морські порти України: Закон України від 17 травня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 7. Ст. 65.
5. Про внутрішній водний транспорт: Закон України від 3 грудня 2020 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 201.
6. Про автомобільний транспорт: Закон України в редакції від 23 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 32. Ст. 273.
7. Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню: Указ Президента України від 29 грудня 1993 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/612/93#Text>.
8. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
9. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 548.
10. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15 травня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 29. Ст. 139.
11. Осадчий С. Ю. Правові засади використання та охорони земель трубопровідного транспорту автореф. дис. к.ю.н. ... 12.00.06. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України. Харків, 2019. С. 11 (22 с.).

Pavliuk O. Foreign entities as owners of transport lands: peculiarities of legislative regulation

The article is devoted to the study of the peculiarities of the legislative regulation of the property rights of foreign entities on the lands of certain types of transport.

The doctrinal approaches and legislative regulation of the subject composition of legal relations, that arise in the field of acquisition of ownership of land for railway transport, land for sea transport, land for inland water transport, land for road transport, land for air transport, land for urban electric transport and land for pipeline transport, have been analyzed.

It is emphasized that the land legislation, which defines the legal regime of transport lands, does not contain a direct prohibition and restrictions on the acquisition by foreign entities of the right of ownership of certain types of land plots from the structure of transport lands. The possibility to act as the subject of ownership of transport land depends on the purpose of a specific land plot from the composition of transport land and whether a legal entity registered under the legislation of another state has the status of a business entity.

In particular, foreigners, stateless persons and foreign legal entities, that are subjects of entrepreneurial activity according to the legislation of Ukraine, can acquire private ownership of sea transport land plots under immovable objects of the port infrastructure, subject to the exceptions provided for by the Law of Ukraine «On Sea Ports of Ukraine». Similar restrictions are contained in the legislation on the legal regime of inland water transport lands.

In the course of the analysis, it was proven that foreigners, stateless persons and foreign legal entities cannot acquire into private ownership land plots of railway transport land, air transport land and urban electric transport land. Other categories of transport land may be owned by foreign entities, subject to exceptions and limitations established by the Land Code of Ukraine and laws on transport.

Key words: *land rights, land ownership, land plot, subjects of land ownership, foreigners. foreign legal entities, restrictions of land rights.*

УДК 35.328.184

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.53>

В. Г. Горник,

д.держ.упр., професор, директор
навчально-наукового інституту управління, економіки
та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

М. З. Масик-Бєсова,

к.держ.упр., вчений секретар,
доцент кафедри публічного управління та економіки
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

О. Л. Євмешкіна,

д.держ.упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розкрито проблемні аспекти лобізму в системі державного управління, який є необхідним в напрямі правового та демократичного розвитку будь-якої держави. Лобізм має місце у більшості розвинених та цивілізованих зарубіжних країнах, проте він є неоднозначним та потребує більш детального дослідження. Визначено, що задля того, щоб лобізм був суспільно корисним, варто забезпечити належний розвиток демократичних інституцій, громадянського суспільства, а також державно-політичну стабільність. Водночас, варто звернути увагу на забезпеченні незалежності судових органів та засобів масової інформації. З'ясовано, що головна мета лобізму – реалізація більшості соціально вагомих функцій, які дозволяють налагодити конструктивну комунікацію між усіма суб'єктами соціально-політичної життєдіяльності не лише суспільства, але й держави загалом.

Коротко проаналізовано зарубіжний досвід лобізму в системі державного управління. Наведено групи країн в залежності від рівня регулювання лобістської діяльності. Зазначено, що цивілізовані важелі впливу лобістської діяльності набувають найбільшої ефективності у суспільстві, яке поборолو корупцію у країні, що можна відстежити за допомогою Індексу сприйняття корупції. Акцентовано увагу на необхідності здійснення законодавчої інституціоналізації лобістської діяльності в Україні за допомогою прийняття окремого закону, покликаного законодавчо визначити дане поняття, навести його чітке роз'яснення і забезпечити контроль за лобістською діяльністю. Встановлено, що даний закон виступає головною передумовою виведення лобізму з «тіні», забезпечення його «цивілізованості» та трансформації на ефективний механізм представництва інтересів суспільства, забезпечення ефективного державно-громадського контролю за лобістською діяльністю, а також одним із головних факторів зменшення корумпованості в країні, а також збалансування інтересів між усіма верствами населення.

Наведено проблеми розвитку лобізму в системі державного управління в Україні, які полягають у переважній непрозорості системи відносин держави із суспільством; нечіткому визначенні суб'єктів лобістської діяльності; обмежених можливостях великих верств населення у захисті своїх інтересів за допомогою використання лобістських механізмів; переважанні несприйняття лобізму серед громадськості. Визначено, що поява вище наведених проблем, пов'язана із відсутністю правового регулювання лобізму в Україні.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, державне управління, мета лобізму, проблеми лобістської діяльності, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. В сучасних умовах лобізм вважається головним методом представництва переважно приватних інтересів і важелем впливу окремих груп населення країни на діяльність органів державного управління. В дослідженнях науковців протягом останніх років можна помітити, що лобізм досліджуються як комунікаційний феномен, адже в його основі лежить вплив і конкретні домовленості. Наприклад, якщо розглядати лобізм з точки зору бізнесу, то можна стверджувати, що він ґрунтується на впливі представників бізнесу на функціонування законодавчих органів влади. Тому, на нашу думку, під лобізмом слід вважати своєрідний механізм пристосування пріоритетних цілей політики держави до корпоративних інтересів окремих груп населення.

Загальновідомо, що використання лобізму, порівняно з будь-яким іншим суспільним засобом впливу, може задовольняти не лише загальносуспільні інтереси, але й інтереси окремих кланів чи груп населення. Задля того, щоб лобізм був суспільно корисним, варто забезпечити належний розвиток демократичних інституцій, громадянського суспільства, а також державно-політичну стабільність. Водночас, варто звернути увагу на забезпеченні незалежності судових органів та засобів масової інформації. Певні правовідносини в даній галузі регламентуються чинними конституційними нормами, положеннями окремих Законів України, зокрема «Про звернення громадян» та «Про запобігання корупції» тощо. Однак, на сьогоднішній день реалізація лобістської діяльності у вітчизняних умовах не регулюється жодним нормативно-правовим актом, що ставить головну проблему в даній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику досліджували такі науковці як Д. Виговський, В. Головка, Р. Євченко, С. Кравченко, А. Крупник, В. Круть, А. Стельмах та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає у розкритті проблемних аспектів лобізму в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до практики зарубіжних держав та еволюції лобізму в Україні

можна стверджувати, що найголовнішим дієвим шляхом удосконалення сучасних вітчизняних владних відносин на засадах демократії слід вважати використання системної комунікації між істеблшментом та населенням, органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства загалом, що є ціннісним індикатором рівня демократичного розвитку суспільства. Проте, у вітчизняній практиці лобізм переважно вважається більш негативним феноменом, який негативно впливає на економічно-політичну стабільність в країні. Не зважаючи на це, головна мета лобізму – реалізація більшості соціально вагомих функцій, які дозволяють налагодити конструктивну комунікацію між усіма суб'єктами соціально-політичної життєдіяльності не лише суспільства, але й держави загалом.

Д. Виговський звертає увагу, що власне термін «лобізм» у побутовому використанні часто має негативну смислову конотацію, означаючи фактично купівлю голосів або вигідних політичних рішень. У цьому значенні лобізм означає фактично «блат», «протекціонізм», «підкуп» державних чиновників в корисливих цілях. Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики «впливу» на управлінські рішення. Підвищення ролі лобізму у політиці призводить до трансформації демократії від цивільного представництва до представництва інтересів. Трансформація зумовлена тим фактом, що з'являються нові й доволі впливові агенти політичного поля – групи інтересів, які впливають на владу, причому найчастіше здійснюючи власне прямий вплив. Лобізм є не тільки одним з головних механізмів вироблення й прийняття державних рішень, але й важливою діючою силою становлення плюралістичної демократії за рахунок впливу, що здійснюється на органи державної влади [1, с. 43].

В.О. Круть зазначає, що в Україні лобістська діяльність є «викривленою»,

наприклад, народні депутати використовують систему виборів у Верховну Раду для впровадження власних бізнес-інтересів чи інтересів тих фінансово-промислових груп, індивідуальних інтересів, які їм «допомогли» стати депутатами. Нині в українському парламенті через корупційні схеми лобіюються інтереси не лише фінансово-промислових груп, але й індивідуальні інтереси або інтереси будь-яких зацікавлених осіб. До речі, у цьому – риса лобізму, яка вказує на його універсальність. Крім того, лобізм як правовий феномен проявляється на всіх рівнях влади. Лобізм є ефективною і результативною альтернативою корупції у питаннях впливу груп інтересів на державу. Групи інтересів просувають ті цінності, які вони собі уявляють як суспільне благо, тобто те, що вважають доцільним для суспільства, держави загалом. І лобізм у такому «тлумаченні» є легальною формою фінансування конкуруючих ідей, поглядів, інтересів. Зазначимо, що легалізація лобістської діяльності дає змогу зробити прозорими взаємини влади і бізнесу [6, с. 228].

На думку В. Головки, оскільки в Україні до сих пір лобізм залишається неурегульованим, це є однією з фундаментальних перепон для прогресу в сфері боротьби з корупцією. Адже з початком ринкових реформ виник суспільний запит на цю державну послугу, але не було формального розподілу на те, що можна робити, а що ні. Це залишало широке поле для прихованих від громадськості дій як чиновників, так і бізнесменів. З точки зрушення цього питання з мертвої точки необхідно проаналізувати реальні практики лобізму – їхня історія, а не тільки баланс сил у владі, має стати основою для вдосконалення законодавства з лобізму [2].

Відповідно до практики зарубіжних держав, цивілізовані важелі впливу лобістської діяльності набувають найбільшої ефективності у суспільстві, яке поборолو корупцію у країні, що можна відстежити за допомогою Індексу сприйняття корупції. Так, згідно із результатами досліджень Transparency International, на кінець 2022 року за Індексом сприйняття корупції (CPI) Україна зайняла 116 місце з 180 держав, за що отримала 33 бали із

100 можливих. Порівнюючи з 2021 роком, даний показник підійнявся на 1 бал, досягнувши значення 2020 року [8]. Таке значення Індексу сприйняття корупції може вказувати тільки про розвиток етапу «застою» у процесі протидії корупційним явищам в нашій державі.

Лобізм вперше був нормативно врегульований в США, де лобістська діяльність з 1946 року регулюється федеральним законом. У низці країн світу діяльність лобістів легалізована, й вони відіграють значну роль у формуванні політики. Водночас не можна однозначно стверджувати, що лобіювання отримало правове регулювання в усіх країнах. Залежно від рівня регулювання лобістської діяльності іноземні держави умовно можна поділити на такі групи:

1. Для першої групи держав характерне існування законодавчого регулювання лобізму (наприклад, США, Канада, Японія).

2. У другій групі країн існують закони, що регулюють лише певні аспекти лобістської діяльності (наприклад, Кодекс етики лобістів у Франції чи Положення «Про реєстрацію союзів та їх представників у Бундестазі» в Німеччині). В Австрії, Франції, Голландії навіть створені структури із спеціальним статусом – «соціально-економічні ради», які, маючи чітко юридичний статус, виконують роль своєрідного «лобістського парламенту». Вони можуть виступати і як консультативно-дорадчі органи, а можуть володіти й правом вирішального голосу в законотворчому процесі.

3. До третьої групи відносять країни, в яких немає відповідного правового регулювання, але тривають активні дискусії чи обговорюються проекти законодавчих актів (наприклад, активно обговорюється ця проблема в Італії, Швеції, Польщі, Казахстані та ряді інших держав).

4. До четвертої групи країн, до якої можна віднести й Україну, регулювання лобістської діяльності не привертає належної уваги суспільства та політиків [5].

Досвід європейських країн, у тому числі Великої Британії, Німеччини, Франції доводить, що лобістська діяльність стала дієвим інструментом впливу суспільства на публічну владу. З одного боку, лобію-

вання забезпечує репрезентацію інтересів більшості груп інтересів, надаючи можливість навіть невеликим громадським об'єднанням, які не мають значних ресурсів й інших можливостей впливати на владу, долучитися до процесу ухвалення державно-управлінських рішень і формування державної політики. З другого боку, лобіювання забезпечує органи публічної влади інформацією про різні соціальні проблеми, надає експертні оцінки державних проектів, що розробляються. Таким чином, уряди і парламенти європейських країн зацікавлені в існуванні груп інтересів і заохочують їх представництво до співпраці. Це дає змогу урядовцям, з одного боку, зекономити ресурси для збирання інформації та проведення експертизи, а з другого – заручитися підтримкою громадськості в процесі реалізації основних засад державної політики. Особливої уваги тут потребує розширення законодавчих гарантій участі громадськості в ухваленні рішень органами публічної влади. Цю діяльність слід чітко законодавчо розмежовувати з професійною лобістською діяльністю [7, с. 85-86].

Водночас доволі важливу роль для забезпечення створення належного нормативно-правового забезпечення лобізму в зарубіжних країнах відіграє також і ступінь громадської довіри до роботи судової гілки влади (об'єктивізм судових органів і ухвалення рішень зважаючи на принцип верховенства права), існування правового регулювання етичних норм у системі взаємовідносин між посадовцями публічних органів влади та суб'єктами лобістської діяльності. Крім внесення змін до існуючої антикорупційної законодавчої бази та прийняття окремого закону, який би регулював здійснення лобістської діяльності необхідно також і більш комплексно удосконалити законодавче забезпечення правового статусу публічних органів влади та самих посадовців; встановити сучасні етичні стандарти поведінки публічних службовців; налагодити систему регулювання порядку протидії появі конфлікту інтересів; забезпечити покращення відкритості публічних органів влади та їх посадовців, зокрема задля здійснення більш дієвого громадського контролю за

здійсненням лобістської діяльності у даних органах.

На думку багатьох дослідників, усі описані вітчизняні проблеми розвитку лобізму як явища, притаманного цивілізованій державі, зумовлені відсутністю його легалізації як правового інституту та цілісної нормативно-правової бази його функціонування. Хоча в Україні існує конституційно-правове підґрунтя для здійснення лобістської діяльності, вона, існуючи де-факто, залишається відокремленою від законодавства. Тому поняття лобізму та його суб'єктів є законодавчо не визначеними, не встановлено єдиного порядку його здійснення, нормативно-правові акти не містять механізмів забезпечення впливу лобістів на прийняття рішень органів публічної влади, контролю лобістської діяльності тощо [4, с. 131].

Дослідивши напрацювання різних науковців з даної проблематики, можна помітити, що більшість з них звертають свою увагу на необхідності здійснення законодавчої інституціоналізації лобістської діяльності в Україні за допомогою прийняття окремого закону, покликаного законодавчо визначити дане поняття, навести його чітке роз'яснення і забезпечити контроль за лобістською діяльністю. На нашу думку, дана рекомендація є абсолютно слушною, оскільки вважаємо, що даний закон виступає головною передумовою виведення лобізму з «тіні», забезпечення його «цивілізованості» та трансформації на ефективний механізм представництва інтересів суспільства, забезпечення ефективного державно-громадського контролю за лобістською діяльністю, а також одним із головних факторів зменшення корумпованості в країні, а також збалансування інтересів між усіма верствами населення.

Поряд з прийняттям спеціального закону, становлення правового інституту лобізму потребує здійснення цілісного комплексу заходів за низкою напрямів. Зокрема, базуючись на висновках науковців, можна рекомендувати внести зміни до нормативно-правових актів щодо визначення і регламентації порядків та процедур лобістської діяльності в органах публічної влади, а саме:

– до Регламенту Верховної Ради України, Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Регламенту Кабінету Міністрів України та Типового регламенту місцевої державної адміністрації в частині унормування процедурних аспектів лобістської діяльності у відповідних органах публічної влади;

– до законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою регламентації участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у лобістських процедурах [4, с. 132].

Загалом, як наголошує Р.І. Євченко, лобізму тій чи іншій формі фактично існує у будь-якому суспільстві, але ступінь його розвиненості, цивілізованості, інтенсивності використання та продуктивності залежать від характеру політичного режиму, структури політичної системи, політичної культури, історичних традицій та інших особливостей кожної конкретної країни. Лобізм розвивається як об'єктивне явище політичної системи, як природна, неминуча практика у суспільстві, яке допускає плюралізм як норму життєдіяльності. Генезис лобізму та форми інтерпретації лобістської практики у політичному процесі пройшли довгий шлях, який еволюціонував від концептуалізації лобістської діяльності як явища нелегітимного, стихійного, не конвенційного, але ефективного до формування механізмів легітимації лобізму та його подальшого розвитку як однієї з форм презентації інтересів та представництва [3, с. 164].

Запровадження інституту лобізму потребує проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької діяльності, що має спрямовуватися на подолання усталених суспільних стереотипів розуміння лобізму як корупційної технології та формування його сприйняття як ефективного форми взаємодії суспільства та влади. Узагальнення пропозицій дослідників дозволяє виділити широке коло інструментів здійснення такої інформаційної кампанії, що включають:

– проведення комунікативних заходів наукового та практичного спрямування за участю представників органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, науково-експертної спільноти;

– залучення засобів масової інформації у формі тематичних публікацій, ток-шоу на телебаченні, інтерв'ю з державними та громадськими діячами, науковцями, експертами та ін.;

– висвітлення теорії і практики лобізму в науковій літературі;

– поширення інформаційних матеріалів, проведення презентацій, семінарів, тренінгів для представників органів публічної влади та громадських об'єднань тощо [4, с. 135-136].

Відтак, на нашу думку, в цілому лобізм в системі державного управління є суперечним поняттям. Зважаючи на те, що лобізм в системі державного управління регулюється переважно чинними конституційними нормами, воно має бути позбавленим будь-яких негативних аспектів. Лобізм вважається невід'ємним елементом політичної життєдіяльності кожної цивілізованої та демократично розвиненої держави. Натомість, у вітчизняних умовах чинна законодавча база вимагає правової регламентації лобізму в системі державного управління, що дасть можливість забезпечити передусім відкритість у системі ухвалення державно-управлінських рішень, а також відокремити поняття «лобізм» та «корупція».

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що лобізм в Україні відіграє важливу роль у системі суспільних відносин, проте здебільшого дане поняття тісно переплітається із корупцією. Тому, на нашу думку, найбільш гостро на даний час постають проблеми розвитку лобізму в системі державного управління в Україні, які полягають у:

– переважній непрозорості системи відносин держави із суспільством;

– нечіткому визначенні суб'єктів лобістської діяльності;

– обмежених можливостях великих верств населення у захисті своїх інтересів за допомогою використання лобістських механізмів;

– переважанні несприйняття лобізму серед громадськості.

Варто зазначити, що поява вище наведених проблем, пов'язана із відсутністю правового регулювання лобізму в Україні. Тому, на даний час варто докласти чимало зусиль для законодавчого закріплення даного інституту, чіткого роз'яснення даного явища і налагодження лобістської діяльності. На сьогоднішній день, парламентом опрацьовується законопроект, який цілком може забезпечити правову інституціоналізацію лобістської діяльності в системі державного управління в Україні, проте, на нашу думку, його необхідно суттєво доопрацювати.

Список використаних джерел:

1. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Випуск 20. С. 42-48.
2. Головка В. Становлення лобізму в Україні: проблеми законодавчого регулювання. *Гуманітарний журнал*. 2012. № 4. URL: <http://journals.uran.ua/index.php/wissn003/article/view/4939>.
3. Євченко Р.І. Феномен лобізму: інтерпретація природи і моделі організації діяльності. *Міжнародні та політичні дослідження*. 2022. № 35. С. 157-166.
4. Кравченко С.О. Перспективи розвитку лобізму як складової системи запобігання корупції в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 129-137.
5. Крупник А. Законодавче регулювання лобізму в Україні: у чому загроза для громадянського суспільства? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zakonodavche-rehuliuвання-lobizmu-v-ukraini-u-chomu-zahroza-dlia-hromadiansko-ho-suspilstva/>
6. Круть В.О. Лобізм як форма прояву корупції. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 227-232.
7. Стельмах А.В. Проблеми реалізації лобістської діяльності в системі публічного управління: теоретичні підходи. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2020. № 4 (60). С. 83-87.
8. Corruption Perceptions Index. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Hornyk V., Masyk-Besova M., Yevmeshkina O. Problematic aspects of lobbying in the state administration system

The article reveals the problematic aspects of lobbying in the state administration system, which is necessary in the direction of legal and democratic development of any state. Lobbying takes place in most developed and civilized foreign countries, but it is ambiguous and needs more detailed research. It was determined that in order for lobbying to be socially useful, it is necessary to ensure the proper development of democratic institutions, civil society, as well as state and political stability. At the same time, it is worth paying attention to ensuring the independence of judicial bodies and mass media. It was found that the main goal of lobbying is the implementation of most socially significant functions that allow establishing constructive communication between all subjects of social and political life, not only in society, but also in the state as a whole.

The foreign experience of lobbying in the state administration system is briefly analyzed. Groups of countries are given depending on the level of regulation of lobbying activities. It is noted that the civilized levers of influence of lobbying activities become most effective in a society that has overcome corruption in the country, which can be tracked with the help of the Corruption Perception Index. Attention is focused on the need for legislative institutionalization of lobbying activities in Ukraine through the adoption of a separate law designed to legislatively define this concept, provide its clear explanation and ensure control over lobbying activities. It was established that this law is the main prerequisite for bringing lobbying out of the «shadows», ensuring its «civilization» and transforming it into an effective mechanism for representing public interests, ensuring effective state and public control over lobbying activities, as well as one of the main factors in reducing corruption in the country. as well as the balancing of interests between all sections of the population.

The problems of the development of lobbying in the system of public administration in Ukraine are presented, which consist in the predominant opacity of the system of relations between the state and society; unclear definition of subjects of lobbying activity; limited opportunities of large sections of the population to protect their interests by using lobbying mechanisms; prevailing public disapproval of lobbying. It was determined that the emergence of the above problems is related to the lack of legal regulation of lobbying in Ukraine.

Key words: lobbying, lobbying activity, public administration, the purpose of lobbying, problems of lobbying activity, foreign experience.

УДК 347.965.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.54>

О. О. Козлов

аспірант кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Встановлено, що одним з проявів глобалізації є орієнтування на міжнародні стандарти у тій або іншій сфері життя та діяльності. Сфера надання професійної правничої допомоги не є виключенням. Підкреслено, що інститут адвокатури орієнтується на світові стандарти у багатьох питаннях, у тому числі також й щодо реалізації гарантій адвокатської діяльності. Звернуто увагу, що переважна більшість досліджень з проблематики міжнародно-правових стандартів стосується організації та діяльності адвокатури загалом.

Висвітлено зміст таких міжнародних документів як «Основні положення про роль адвокатів», прийняті у 1990 році, Стандарти незалежності спільноти юристів, прийняті у 1990 році, Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів 2000 року.

Запропоновано визначення поняття «міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності» як частини загального масиву міжнародно-правових актів у сфері організації та діяльності адвокатури, що врегульовують способи та механізми реалізації гарантій адвокатської діяльності, та мають на меті створення належних умов для виконання адвокатами свого головного призначення – надання професійної правничої допомоги.

Зроблено висновок, що: 1) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності є частиною міжнародно-правових стандартів організації та діяльності адвокатури; 2) підвищення уваги до дослідження та імплементації міжнародно-правових стандартів реалізації гарантій адвокатської діяльності обумовлюється процесами глобалізації та євроінтеграції; 3) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності виступають орієнтиром у напрямку вдосконалення національного законодавства; 4) відсутній один документ, який би містив всі положення (або їх переважну більшість) щодо реалізації гарантій адвокатської діяльності; 5) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності містять у собі певну систему правових ідей та принципів з вказаної проблематики.

Ключові слова: адвокат, адвокатура, статус адвоката, гарантії адвокатської діяльності, реалізація гарантій адвокатської діяльності, міжнародний стандарт, міжнародно-правовий стандарт, глобалізація

Постановка проблеми. Дослідження впливу глобалізації, тобто всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації [1], набуває все більшої актуальності. Одним з проявів такого процесу є орієнтування на міжнародні стандарти у тій або іншій сфері життя та діяльності. Сфера надання професійної правничої допомоги не є виключенням. Інститут адвокатури орієнтується на світові стандарти у таких питаннях як розширення переліку видів адвокатської

діяльності, удосконалення кола організаційних форм адвокатської діяльності, удосконалення етичних засад адвокатської діяльності тощо. Цей перелік не є вичерпним, проте в рамках нашого дослідження увага буде приділена міжнародно-правовим стандартам реалізації гарантій адвокатської діяльності. Актуальність обраної теми обумовлюється багатьма факторами. Серед них, до прикладу: 1) відсутність єдиного підходу до розуміння поняття «міжнародно-правовий стандарт» (це поняття переважно використовується у сфері прав людини); 2) відсутність міжна-

родних документів, які були б присвячені виключно проблематиці реалізації гарантій адвокатської діяльності; 3) появою нових викликів в адвокатській діяльності через запровадження воєнного стану на території України 24 лютого 2022 року; 4) набуття нашою державою статусу кандидата на членство в ЄС.

Стан розробки теми. Деякі аспекти міжнародно-правових стандартів у сфері організації та діяльності адвокатури знайшли висвітлення в роботах таких науковців та практиків як: Н. Бакаянова, А. Бірюкова, Т. Вільчик, С. Іваницький, О. Можайкіна, В. Святоцька, О. Шандула та інші. Натомість можна констатувати відсутність ґрунтовних досліджень саме міжнародно-правових стандартів у сфері реалізації гарантій адвокатської діяльності, що ще раз підкреслює актуальність обраної теми та потребу в її всебічному опрацюванні.

Метою статті є розробка поняття «міжнародно-правовий стандарт реалізації гарантій адвокатської діяльності» та з'ясування сучасного стану врегулювання реалізації гарантій адвокатської діяльності на міжнародному рівні.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Р. Савчук, першим міжнародним актом, в якому було використано поняття «стандарт» були Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими 1955 р. У подальшому ця правова категорія знайшла широкого використання у назвах багатьох документів ООН. До прикладу, у Мінімальних стандартних правилах ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх, прийнятих у 1985 р., Мінімальних стандартних правилах ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням, прийнятих у 1990 р. тощо [2, с. 370].

Зауважимо, що в юридичній науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття «міжнародно-правовий стандарт». У зв'язку з цим приділимо увагу складовим цього поняття. Так, слово «стандарт» походить з англійської мови, під ним розуміють «норму», «зразок», «мірило» [3]; «типовий вид, приклад, який має відповідати, задовольняти що-небудь за своїми ознаками, властивостями; яко-

стями; як щось шаблонне, трафаретне, єдина форма організації, проведення чого-небудь» [4, с. 28]. У свою чергу, поняття «міжнародний стандарт» визначається як «стандарт, прийнятий міжнародною організацією»; «міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва, що встановлюють певні мінімальні вимоги, дотримуватися яких повинні всі держави» [5, с. 92]. Щодо прикметника «правовий» у цьому словосполученні, то він вказує на відношення стандарту до права – системи норм (правил поведінки) і принципів, встановлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу [6].

Слушною видається точка зору О. Наливайко та Н. Братішко, що міжнародно-правові стандарти є результатом тривалої роботи значної кількості держав із вироблення узгоджених позицій в певній сфері діяльності. Погоджуємося, що у випадку розробки міжнародно-правового стандарту держави спрямовують свою діяльність на дотримання певних універсальних цінностей. У той саме час, вони беруть на себе відповідальність за виконання своїх зобов'язань в певній галузі суспільного життя перед своїм населенням та міжнародним співтовариством [7].

Подібну точку зору висловлює О. Київець, який підкреслює, що сьогодні в міжнародному праві *de facto* створена та успішно функціонує ціла система стандартів, які регламентують різноманітні аспекти міжнародних відносин. Частина з них належить до пріоритетних сфер регулювання суспільних відносин. Вчений також підкреслює, що в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в державі, для подальшого вдосконалення правової системи України та її входження в європейський правовий простір особливого значення набувають саме європейські правові стандарти [5, с. 92].

Нагадаємо, що сьогодні дотримання міжнародних та європейських стандартів є зобов'язанням України перед ООН, Радою Європи та Європейським Союзом. У свою чергу, адаптація національного законодавства до міжнародного права та імплементація міжнародно-юридичних стандартів у внутрішньодержавну практику є способами виконання цих зобов'язань [8].

Щодо міжнародно-правових стандартів у сфері адвокатури, то потребує на увагу точка зору С. Сафулько, щодо того, що: «...ми не маємо світових стандартів адвокатури, так само, як і не існує світової адвокатури. Є низка прийнятих на досить високому, однак не всесвітньому рівні актів, які можна віднести до тих, що формують ті самі світові стандарти адвокатури, але це не є те, що прийнято всім світом» [9, с. 7].

Ґрунтовного дослідження проблематика міжнародних стандартів у сфері адвокатури знайшла в працях А. Бірюкової. На думку вченої, міжнародні стандарти організації адвокатури – це нормативно закріплені, обов'язкові правила поведінки суб'єктів міжнародного публічного права, які визначають загальні (недеталізовані) напрямки інтернаціональної стандартизації у сфері організації адвокатури як недержавного, самостійного, самоврядного інституту правової системи держави, що реалізує правозахисну функцію крізь призму забезпечення адвокатської діяльності на професійній основі, з метою утвердження та розвитку механізмів дієвого захисту прав людини на національному та глобальному рівні.

Імпонує в цьому аспекті також точка зору Н. Бакаянної щодо того, що характерними рисами міжнародних стандартів адвокатури є те, що: 1) вони приймаються та визнаються на міжнародно-правовому рівні; 2) вони застосовуються як критерії при оцінці ситуації, що регулюються національними правовими системами, адже вони дозволяють визначити ступінь реалізації завдань адвокатури та рівень надання правової допомоги в державі; 3) кожен міжнародний стандарт, що стосується організації адвокатури та здійснення адвокатської діяльності виокремлюється як певна ідея, самостійна за змістом,

проте у сукупності вони складають цілісну систему [11, с. 228].

Досліджуючи міжнародні стандарти адвокатури, варто також зазначити, що вони врегульовують такі аспекти як: доступ до адвокатів і юридичної допомоги; спеціальні гарантії для адвокатів; вимоги щодо кваліфікації та підготовки адвокатів; коло обов'язків адвокатів та відповідальність за їх порушення тощо [5]. На підставі вищенаведеного видається логічним, що міжнародно-правові стандарти організації та діяльності адвокатури та міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності співвідносяться як загальне та часткове. У зв'язку з цим вважаємо за можливе запропонувати визначення поняття «міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій» як частина загального масиву міжнародно-правових актів у сфері організації та діяльності адвокатури, що врегульовують способи та механізми реалізації гарантій адвокатської діяльності, та мають на меті створення належних умов для виконання адвокатами свого головного призначення – надання професійної правничої допомоги.

Задля кращого розуміння сутності міжнародно-правових стандартів реалізації гарантій адвокатської діяльності, розглянемо деякі міжнародні документи, в яких знайшли відображення певні аспекти реалізації вказаних гарантій.

Так, потребують на увагу «Основні положення про роль адвокатів», прийняті у 1990 році. Ці положення передбачають обов'язок уряду забезпечити адвокатам можливість здійснювати їх професійні обов'язки без залякування, перешкод, переслідування та неналежного втручання; можливість вільно пересуватись і спілкуватись зі своїм клієнтом у своїй країні та за кордоном; виключення можливості піддавати покаранню або погрожувати його застосуванням та можливості обвинувачення, адміністративних, економічних та інших санкцій за дії, здійснювані відповідно до визнаних професійних обов'язків, стандартів та етичних норм.

Крім того, закріплено, що у випадку, якщо безпека адвокатів перебуває під загрозою у зв'язку з виконанням профе-

сійних обов'язків, вони мають бути адекватно захищені владою [12].

Варто звернути увагу також на положення Стандартів незалежності спільноти юристів, прийнятих у 1990 році. У цих стандартах, наголошується, що справедлива система відправлення правосуддя, яка гарантує незалежність юристів при виконанні їх професійних обов'язків без будь-яких неналежних обмежень, тиску або втручання, прямого або непрямого, є вкрай необхідною для встановлення і підтримання верховенства права. У свою чергу, стаття 13 цих Стандартів закріплює, що юристи повинні володіти всіма такими можливостями і привілеями, які є потрібними для ефективного виконання їх професійних обов'язків, включаючи: конфіденційність відносин між юристом і клієнтом, захист досьє і документів юриста від вилучення або огляду і захист від перехоплення електронних повідомлень юриста; право вільно пересуватися і радитися зі своїми клієнтами як усередині їх власної країни, так і за кордоном; право вільно шукати, одержувати, передавати за умови дотримання правил їх професійного співтовариства інформацію та ідеї, що належать до їх професійної роботи [13].

У якості ще одного прикладу звернемо увагу на Рекомендацію № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів. Аналіз цього правового документу дозволяє констатувати наявність положень подібних до тих, що вже були нами висвітлені вище. До прикладу, передбачено, що потрібно вживати всіх необхідних заходів для забезпечення поваги до професії адвоката, її захисту та сприяння її свободі, без дискримінації та без неналежного втручання влади чи широкого загалу, зокрема в світлі відповідних положень Європейської конвенції про права людини. Крім того, передбачено, що адвокатам має забезпечуватися свобода переконань, вираження поглядів, пересування, свобода об'єднання та зібрань. Адвокати мають бути наділені правом брати участь у публічних дискусіях з питань, які стосуються права і відправлення правосуддя, і пропонувати реформи законодавства тощо.

Як ми підкреслювали раніше, наразі відсутній один міжнародний документ, який був би виключно присвячений реалізації гарантій адвокатської діяльності. У той саме час варто зазначити певні позитивні зміни у цьому напрямку. Так, Парламентська асамблея Ради Європи затвердила Рекомендацію 2121 (2018) по розробці Європейської Конвенції «Про професію адвоката». Передбачається, що ця Конвенція носитиме обов'язковий характер та зможе передбачити конкретний механізм контролю за її дотриманням. Одним з варіантів такого контролю може стати механізм надання періодичних доповідей державами Парламентській асамблеї РЄ щодо стану дотримання прав адвокатів в країні. При цьому наголошується, що має бути передбачена можливість для представників громадянського суспільства і професійних об'єднань адвокатів направляти свої власні «тіньові»/альтернативні доповіді про дотримання державою зобов'язань щодо захисту професійних прав адвокатів [15].

Висновки. Підсумовуючи висвітлення змісту поняття «міжнародно-правовий стандарт» у відношенні до інституту адвокатури, зміст деяких міжнародних документів щодо реалізації гарантій адвокатської діяльності, можна зробити висновок щодо того, що: 1) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності є частиною міжнародно-правових стандартів організації та діяльності адвокатури; 2) підвищення уваги до дослідження та імплементації міжнародно-правових стандартів реалізації гарантій адвокатської діяльності обумовлюється процесами глобалізації та євроінтеграції; 3) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності виступають орієнтиром у напрямку вдосконалення національного законодавства; 4) відсутній один документ, який би містив всі положення (або їх переважну більшість) щодо реалізації гарантій адвокатської діяльності; 5) міжнародно-правові стандарти реалізації гарантій адвокатської діяльності містять у собі певну систему правових ідей та принципів з вказаної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Голос України. Газета Верховної Ради України. URL: <http://www.golos.com.ua/article/149879>
2. Савчук Р. М. Поняття та система міжнародних стандартів правоохоронної діяльності. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 2. С. 369-373.
3. Великий тлумачний словник сучасної мови. URL: <https://slovnnyk.me/dict/vts/стандарт>
4. Корнієнко В. О. Європейські виборчі стандарти та конституційно-правове регулювання місцевих виборів в Україні. Одеса, 2021. 223 с.
5. Шандула О. О. Поняття, система та джерела міжнародних стандартів організації та діяльності адвокатури. Форум права. 2022. № 72 (1). С. 90-97.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2001. Харків, Консум. 656 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1625.html>
7. Наливайко О. І., Братишко Н. А. Поняття та особливості міжнародно-правових стандартів прав людини. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 411-416. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/282301/276482>
8. Святоцька В. О. Міжнародні та європейські стандарти адвокатури: національний аспект. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/21219/Святоцька%20В.О..pdf?sequence=1&isAllowed=y>
9. Бандурка С. С. Європейські стандарти адвокатської діяльності. Європейські перспективи. 2022. № 1. С. 5-11.
10. Бірюкова А. М. Правовий статус адвоката і адвокатури: вітчизняна модель у контексті процесів глобалізації : дис.... д-ра юрид. наук ; 12.00.10. Київ, 2019. 508 с.
11. Бакаянова Н. М. Міжнародні стандарти адвокатури: поняття, система, класифікація. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Ч. 1. С. 226-229. http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/2/tom_1/48.pdf
12. Основні положення про роль адвокатів від 01.08.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835#Text
13. СТАНДАРТИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ПРОФЕСІЇ МІЖНАРОДНОЇ АСОЦІАЦІЇ ЮРИСТІВ 1990 р. URL: <http://pravolib.pp.ua/ist-12--idz-ax247--nf-26.html>
14. Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_2000_21_2000_10_25.pdf
15. Профстандарти адвокатури: міжнародний погляд. Юридична газета online. 25.09.2018. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/profstandarti-advokaturi-mizhnarodniy-poglyad.html>

Kozlov O. On the issue of international legal standards for the implementation of guarantees of advocate activity

It has been established that one of the manifestations of such globalization is orientation towards international standards in one or another sphere of life and activity. The field of professional legal assistance is no exception. It is emphasized that the Institute of Advocacy focuses on world standards in many issues, including the implementation of guarantees of advocacy. Attention is drawn to the fact that the vast majority of research on the issue of international legal standards concerns the organization and activity of the bar in general.

The contents of such international documents as "Basic provisions on the role of lawyers" adopted in 1990, "Standards of independence of the legal community" adopted in 1990, Recommendation № R (2000) 21 of the Committee of Ministers to member states on freedom of professional activity of lawyers in 2000 are highlighted.

It was concluded that: 1) international legal standards for the implementation of guarantees of advocacy are part of international legal standards for the organization and activity of the advocacy; 2) increased attention to research and implementation of international legal standards for the implementation of guarantees of advocacy is conditioned by the processes of globalization and European integration; 3) international legal standards for the implementation of guarantees of advocacy act as a guide in the direction of improving national legislation; 4) there is no single document that would contain all the provisions (or the vast majority of them) regarding the implementation of guarantees of advocacy; 5) international legal standards for the implementation of guarantees of advocacy activities contain a certain system of legal ideas and principles from the specified issues.

Key words: *advocate, advocacy, status of a lawyer, guarantees of advocacy, implementation of guarantees of advocacy, international standard, international legal standard, globalization.*

УДК 342.849.2 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.55>**О. В. Марцеляк**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6686-0255>

ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА У СУЧАСНОМУ ВИБОРЧОМУ ПРАВІ

У статті досліджується гендерна політика у сучасному виборчому праві зарубіжних держав і України через розкриття правової природи виборчих цензів. Звертається увага, що ці цензи бувають різноманітними і серед них виділяють статевий ценз, сутність якого полягає в наданні виборчих прав тільки особам чоловічої статі і невизнання їх за особами жіночої статі. Аналізується історія зародження цього цензу, причини та наслідки його дії, сучасний стан гендерної політики у виборчому праві розвинутих демократичних країн. Значну увагу в роботі присвячено політиці України у реалізації вироблених зарубіжною спільнотою підходів щодо створення належних умов для подолання фактичної нерівності впливу жінок і чоловіків на політику, усуненню недостатнього рівня представництва жінок у національних представницьких органах публічної влади. Зроблено висновок, що для України дуже важливим напрямком залишається робота щодо політичної активізації українських жінок, що можливо досягти шляхом запровадження гендерно-орієнтованої рекрутної політики вітчизняних політичних партій; законодавчого захисту гендерної квоти в Україні після етапу реєстрації списків партії на виборах, зобов'язавши партії проводити заміну кандидатів тієї ж статі у разі їх вибуття; приведення Закону України «Про політичні партії в Україні» (п. 10 ст. 8) до вимог Виборчого кодексу України в частині розміру квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у депутати (має становити не менше 40 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку, а не 30 відсотків); посилення просвітницької роботи серед населення з цього питання. Зазначено, що введення гендерних квот у виборчому праві України без застосування заходів, які сприятимуть підвищенню політичної активності жінок, їх політичної «професіоналізації» буде простою «профанацією» ідеї гендерної рівності.

Ключові слова: вибори, виборче право, виборчі цензи, статевий ценз, виборче законодавство, виборці.

Постановка проблеми. Вибори – це важливий інститут безпосередньої форми демократії, який має основоположне значення для забезпечення легітимності державної влади, становлення й розвитку громадянського суспільства, стабільності конституційного ладу та наступності влади народу, формування державності на демократичних, правових засадах. Інститут виборів забезпечує репродукцію, оновлення органів державної влади та місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу. Тобто завдяки виборам фактично здійснюється публічне політичне відтворення самої української держави.

Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони виступають важливим атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму державного режиму і спрямовані на реалізацію установчої влади народу, забезпечення активної участі громадян у політичному житті країни, створення умов для подолання відчуження громадян від влади. Вони є основним механізмом, за допомогою якого громадяни можуть реалізувати своє право на управління державними справами, на формування системи влади, являють собою один з істотних моментів політичного самоствердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Цим самим вибори визначають обсяг та зміст політичної правосуб'єктності громадян

України, окреслюють сферу політичної свободи особи, її автономію в процесі здійснення народовладдя, визначають умови взаємовідносин між виборцями та українською державою в процесі виборів Президента України, формування Верховної Ради України та інших представницьких органів.

Вибори виступають основою будь-якої демократичної політичної системи, гарантуючи представництво інтересів різних соціальних груп населення в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Саме завдяки виборам вирішується питання щодо шляхів подальшого розвитку країни, визначаються політичні та державні лідери. Проте це може бути реальним на практиці лише за умови закріплення демократичних принципів і процедур формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу суб'єктів виборчого процесу.

Зазначене актуалізує дослідження гендерної політики у сучасному виборчому праві, правової природи статевого цензу як такого, що обмежує принцип загальних виборів. Важливою ознакою сучасних демократичних виборів є визнання загального виборчого права за всіма дорослими і психічно здоровими громадянами. Цей аспект ще на початку ХХ ст. яскраво підкреслював відомий вчений-правник Б.О. Кістяківський, який говорив: "Нема нічого, що такою мірою забезпечувало б державну єдність і національну солідарність, як загальне виборче право" [1, с. 79].

В той же час слід відзначити, що світова виборча практика передбачає окремі обмеження у загальному виборчому праві – цензи, запровадження яких має на меті чітко визначення кола виборців, а також критеріїв, за якими окреслюються претенденти на мандат представницького органу.

Аналіз досліджень і публікацій. На дослідженні окремих аспектів правової природи таких цензів зупинялися відомі науковці Автономов А.С., Герасименко Т.В., Деревянко С.М., Дмитрієв Ю.А., Дюгі Л., Ізраелян В.Б., Ігнатов В.Г., Кістяків-

ський Б.О., Ключковський Ю.Б., Кисліцин С.А., Шалланд Л.А., Шаповал В.М. та інші. Однак сьогодні потребує окремої більш повної характеристики статевої цензи як такої, що визначає гендерну політику сучасного виборчого права, сприяє його демократизації. Це складає **мету нашого дослідження**.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними [2]. Таким чином, правоздатність громадян України в реалізації виборчого права має універсальний характер та однаковий обсяг і будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються.

Це досить демократичний підхід у визначенні виборчої дієздатності вітчизняних виборців, який впливає із природно-правової концепції права і ґрунтується на міжнародних виборчих стандартах, вироблених світовою спільнотою в результаті тривалого розвитку і боротьби за впровадження у виборчу практику демократичних цінностей. Ще у XVII ст. була сформульована теза, за якою право на владу є таким же природним правом індивіда, як право на приватну власність. Уперше ідея загального виборчого права була документально зафіксована в народному договорі, оприлюдненому за часів англійської революції. У тому ж XVII ст. загальність права голосу була визнана в окремих північно-американських колоніях. Її підґрунтя становило укладання ковенантів, на основі яких функціонували релігійні громади за умов церковної реформації. Члени таких громад у вирішенні громадських справ вважалися рівними. У XVIII ст. ідея загального виборчого права була поєднана з ідеєю народного суверенітету: Ж.-Ж. Руссо стверджував, що суверенітет

належить народу, але кожному індивіду належить його рівна "частина", яку він може реалізувати шляхом відповідного волевиявлення [3, с. 24]. Після революційних подій у Європі в середині XIX ст. в більшості європейських країн розпочався етап демократичного державотворення, який характеризувався й поступовою демократизацією виборчого права, що, у свою чергу, мало наслідком визнання загального виборчого права як історично зумовленої соціальної необхідності. У XX ст. загальне виборче право вважається звичайною практикою.

Проте, незважаючи на демократичне визначення більшістю країн виборчим законодавством виборчої правосуб'єктності громадян, слід відзначити, що воно передбачає і деякі види обмежень, які проявляються у формі певних цензів (умов, кваліфікацій). В юридичній літературі існують різні точки зору щодо самого їх розуміння. Найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого цензи являють собою спеціальні умови або вимоги (умови) щодо осіб для отримання чи здійснення ними виборчого права [4, с. 92-93]. Ці умови чи вимоги знаходять своє правове вираження в конституції країни або у виборчих законах, якщо при цьому конституція передбачає можливість законодавчого врегулювання виборчих цензів.

Таким чином, можемо сказати, що виборчий ценз – це передбачена конституцією /виборчим законодавством кваліфікаційна умова (вимога) щодо фізичних осіб для отримання чи здійснення ними виборчого права, яка зумовлена потребами суспільства чи є об'єктивною за природою, що чітко визначає електорат країни і окреслює коло претендентів на мандат представницького органу, гарантуючи цим заборону привілеїв чи дискримінаційних перепон для окремих індивідів або груп індивідів.

Виборчі цензи бувають різноманітними і серед них виділяють статевий ценз, сутність якого полягає в наданні виборчих прав тільки особам чоловічої статі і невизнання їх за особами жіночої статі. Така дискримінація жінок має витоки ще з античних часів. У XIX ст. відсторонення жінок

від участі у виборах мало місце майже в усіх країнах світу. Відомий французький вчений-державознавець Леон Дюгі писав з цього приводу: "Усунення жінок від усякого роду прямої участі в публічній владі можна пояснити тільки як результат історичної еволюції; логічних обґрунтувань на користь такого відсторонення не існує; ми не бачимо причин, з яких жінки не можуть бути так само компетентними як і чоловіки у вираженні національної волі. Це усунення є результатом затаєного забобону, який, ми віримо, щезне у скорому майбутньому" [5, с. 125]. І справді на межі XIX і XX ст. на законодавчому рівні почали визнавати виборче право за особами жіночої статі. Хоча при цьому для них, як правило, встановлювалися завищені майнові, вікові та освітні цензи. До того ж жінки отримували право голосу тільки на місцевих або регіональних виборах. Першою країною, яка зробила прорив у цьому напрямку, наділивши у 1893 р. жінок активним виборчим правом на виборах вищого законодавчого органу держави, стала Нова Зеландія. За нею пішли Австралія та деякі штати США (першими такими штатами були Вайомінг (1888 р.)¹ та Колорадо і Айдахо). Пасивне виборче право особи жіночої статі вперше отримали в 1906 р. у Фінляндії та в Норвегії – у 1907 році.

На початку XX ст. жінки користувалися активним виборчим правом тільки в шести країнах світу: Австралії, Данії, Ісландії, Новій Зеландії, Норвегії, Фінляндії (до грудня 1917 р. була автономією у складі Росії). У 1917 році до цих країн приєдналася Росія і трохи пізніше інші республіки, що входили до складу Радянського Союзу (в тому числі й Україна, в якій статевий ценз було відмінено статтями 11 і 12 Конституції УНР 1918 р., які закріплювали, що ніякої різниці в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає і що громадяни в УНР рівні в своїх громадянських і політичних правах. Конституція УРСР 1919 року також закріпила за жінками право обирати та бути обраними). У 1918 р. виборче право законодавчо надається жінкам Великої

¹ В деяких джерелах називається більш рання дата – 1869 рік [6, с. 123].

Британії², щоправда, при досягненні ними 30 років і якщо вони (чи їх чоловіки) володіли нерухомістю з річним прибутком не менше 5 фунтів стерлінгів (тоді як для чоловіків віковий ценз становив 21 рік). І тільки у 1928 р., напередодні парламентських виборів 1929 р., уряд консерваторів здійснив чергову реформу виборчого права, надавши жінкам Великобританії рівні з чоловіками виборчі права.

4 червня 1919 р. 66-й Конгрес Сполучених Штатів Америки запропонував XIX поправку до Конституції США, відповідно до якої право голосу на виборах отримували жінки. 18 серпня 1920 року, коли 36 з 48 існуючих на той час штатів ухвалили поправку, її ратифікацію було завершено і на федеральному конституційному рівні проголошувалося: "1. Виборчі права громадян Сполучених Штатів не повинні відбиратися чи обмежуватися Сполученими Штатами або окремими штатами на підставі належності до певної статі. 2. Конгрес має право забезпечувати виконання цієї поправки відповідним законодавством." [7].

Усього за період з 1917 до 1920 р. виборче право було закріплене за жінками 15 країн: РРФСР, УСРР, БСРР, Австрії, Канаді, Чехословаччині, Німеччині, Угорщині³, Ірландії, Люксембурзі, Нідерлан-

² Слід відзначити, що жінкам Британії виборче право було надано в результаті тривалої боротьби. Так ще 16 березня 1904 р. палата громад 182 голосами проти 68 вівувала резолюцію депутата Мак-Ларна на користь відміни тих обмежень, що розповсюджувалися на жінок у сфері парламентських привілеїв. Проте 28 червня 1904 р. палата лордів не підтримала 58 голосами (проти 38) у другому читанні законопроект, внесений лордом Бючемп, яким пропонувалося надати жінкам право обиратися до місцевих адміністративних рад (хоча на той час вони мали виборче право на муніципальних виборах в міських і сільських приходдах і на виборах до рад графств). Однак 31 березня 1905 р. палата громад вівувала за пропозицією парламентарія Шипмана білль, аналогічний відхиленому у 1904 р. палатою лордів, а 2 березня 1906 р. вона (палата лордів) навіть обговорювала пропозицію Чарльза Ділька щодо наділення жінок Англії рівними з чоловіками виборчими правами. Правда, це обговорення привело до позитивних результатів тільки у 1918 р. (а в деяких джерелах стверджується, що у Великій Британії жінки отримали виборче право у 1919 р. [6, с. 126].

³ Хоча при цьому яскраво виявлявся принцип нерівності умов участі жінок і чоловіків у виборах, який полягав, по-перше, в тому, що віковий ценз для жінок становив 30 років, для чоловіків – 24; по-друге, жінка допускалася до участі у виборах лише за умов, що в неї не менше трьох законнороджених дітей (причому всі живі) і вона має не менше шести класів освіти. Також виборче право отримували жінки, які жили на доход від майна чи підприємства і мали при цьому вищу освіту.

дах, Польщі, Швеції та в уже згадуваних нами Великій Британії і США. В подальшому за період з 1921 по 1944 рік виборче право розповсюдилося на жінок ще 14 країн (в тому числі в 1934 р. – Бразилії, в 1944 р. – Франції⁴). Натомість в інших країнах жінки отримали це право значно пізніше: всього з 1945 до 1950 р. таких країн було 21 (з них у 1945 р. – Італія та Японія, у 1948 р. – Ізраїль), а з 1951 до 1967 р. – 57 держав світу (серед них Індія, Індонезія, Пакистан (тимчасово), Чад, Малі, Сенегал). У Швейцарії це відбулося тільки в 1971 р., в Ліхтенштейні – у 1976 р., в Андоррі – у 1978 р. і т. д. [8, с. 139].

І дотепер, як це не дивно, в деяких країнах існують обмеження в реалізації особами жіночої статі свого виборчого права, навіть невизнання за ними такого. В основному статевий виборчий ценз має місце сьогодні в державах, де офіційною ідеологією визнається іслам [8, с. 140]. Обмеження виборчих прав жінок на сучасному етапі пояснюється, по-перше, тим, що зазвичай вони не служать в армії, а тому в них відмінне від чоловіків ставлення до батьківщини; по-друге, надання права голосу жінкам має певні політичні наслідки: за своїми політичними поглядами вони більш консервативні, ніж чоловіки, тому більше зацікавлені в збереженні статус-кво, їх участь у політичному житті країни певною мірою сприяє персоніфікації влади, оскільки вони більш підвладні особистісному впливу політичних діячів [8, с. 142].

Водночас слід констатувати, що в деяких країнах значно зросла частка жінок у парламентах країнах. Наприклад, з середини 90-х років ХХ ст. жінки становлять в Швеції 41% від загальної чисельності членів законодавчого органу, в Норвегії та Фінляндії – 39%, у Данії – 33%, Голландії – 30%, в Австрії – 27%, у ФРН – 26%. А частка жінок у парламенті Руанди складає 61,3% , Болівії – 53,1%, Мексики – 48,2%, Коста-Рики – 45,6%, Ніка-

⁴ Варто зазначити той позитив, що у Франції є декілька рішень Конституційної ради, які забороняють будь-яку дискримінацію щодо чоловіків і жінок при реалізації ними свого виборчого права (зокрема рішення від 18 листопада 1982 р. № 82-146 щодо квот за статевою ознакою та рішення від 15 січня 1999 р. стосовно регіональних виборів).

рагуа – 44,6%, Південної Африка – 42,8% [9]. Натомість у Великій Британії така частка 17%, в Іспанії – 16, у Франції – тільки 10%, у США – 11% в Палаті Представників та 9% в Сенаті [8, с. 143], що свідчить про певні проблеми в реалізації в цих державах гендерної політики. Для її подолання у виборчому праві ряду країн запроваджена система гендерного квотування – регулювання представництва жінок та чоловіків у списках кандидатів у депутати чи на державну службу. При цьому варіанти квот у цифровому вираженні різноманітні – тут не існує єдиного підходу, крім спрямованості до ідеалу паритетності: 50/50, який на сьогодні реалізований тільки в Італії, де кандидатури жінок повинні скласти до 50% усіх кандидатур у бюлетенях за пропорційною системою [10, с. 106]. У 2018 році завдяки новому виборчому закону 2017 року, за яким у партіях для жінок запровадили квоту у 50% і кожне друге місце у списках, а також 40% за мажоритарною системою частка жінок у парламенті Італії зросла до 35,7% [9].

В той же час для скандинавських країн найбільш поширеною формою є співвідношення 40/60, що означає представництво у кожному інституті на кожному рівні влади не менше сорока, але не більше шістдесят відсотків представників обох статей. В Аргентині співвідношення у списках кандидатів у депутати складає 30/70 (30% квоти для жінок), в Бразилії 20/80 (20% квоти для жінок).

Такі квоти, як правило, застосовуються як перехідний механізм з метою підготовки громадської думки до усвідомлення необхідності ширшого представництва у законодавчих органах жінок. Інколи виборче законодавство може вимагати від партій висувати кандидатами певну кількість жінок. Так робиться в системах пропорційного представництва у Бельгії й Намібії. А от в Аргентині існує додаткове положення, згідно з яким жінок повинні висувати на "прохідні" місця у списках. У Непалі 5% кандидатів у одномандатних округах повинні бути жінками. Часто політичні партії встановлюють власні неофіційні квоти для жінок – кандидатів на парламентських виборах. Це найбільш

поширений механізм забезпечення активної участі жінок у політичному житті країни, який з різним успіхом використовується партіями в багатьох країнах світу: ANC у Південно-Африканській Республіці, PJ і UCR в Аргентині, CONDEPA в Болівії, PRD у Мексиці, лейбористськими партіями в Австралії і Великобританії, а також у Скандинавії. Так, лейбористська партія на виборах у Великобританії в 1997 р. сформувала спеціальні виключно жіночі списки відібраних кандидатів, завдяки чому кількість жінок у парламенті збільшилася майже вдвічі з 60 до 119 [10, с. 106-107].

Варто сказати, що першу систему квот для жінок апробувала у 1972 р. Швеція, внаслідок чого, представництво жінок у керівництві Ліберальної партії досягло 40%. З 1987 р. політичні партії Швеції застосовують таку систему, за якою 50% кандидатів у списку партії повинні бути жінки. У списку шведської Соціал-Демократичної партії по черзі розташовуються чоловіки і жінки. Квота для жінок у парламенті Норвегії запроваджена з 1976 р. Завдяки цьому Норвезька робоча партія має для жінок сорока відсоткову квоту у всіх структурах партійного апарату. Аналогічну систему використовують політичні партії Данії й Ірландії: у Данії квоти представництва закріплені з 1977 р.: Соціалістична народна партія і Соціалістична демократична партія закріплюють 40% представництво обох статей; Ірландії квоти на участь жінок у списках політичних партій запроваджуються з 1991 р.: Робітничка партія і Партія Зелених на 40% складаються з жінок. У Німеччині жінкам відводиться 50% в списках Партії демократичних соціалістів і Зелених, Соціал-демократична партія Німеччини "резервує" для жінок місця в управлінських партійних структурах у розмірі 45% від загальної чисельності, а СДПН - кожне п'яте місце. В Австрії окремі політичні партії резервують місця для жінок у своїх списках: з 1985 р. Соціал-демократична партія Австрії 40% місць зберігає за жінками, з 1993 р. списки „Зеленої альтернативи" на 50% формуються з жінок, з 1995 р. Австрійська народна партія резервує для них 33,3% місць [11, с. 84-89], партія зелених настоює також на п'ятиде-

сятивідсотковому представництві жінок в національному парламенті і органах місцевого самоврядування. Такі країни як Пакистан, Афганістан і Південна Африка мають свої системи квотування. У Пакистані 1/3 законодавчих місць на національному рівні закріплена за жінками. Законодавство Афганістану передбачає збереження 25% місць для жінок, а Південноафриканський Муніципальний Акт 1988 р. пропонує партіям гарантувати жінкам 50% місць у списку кандидатів на виборах в місцеві органи влади, хоча ніяких санкцій за недотримання цієї квоти не передбачено. Індійський національний конгрес також успішно проводить політику висунення 20% жінок-кандидатів на виборах до законодавчих органів штатів.

Таким чином гендерні квоти сьогодні існують у понад 55 країнах світу, які варіюються від 20 до 50%. Їх можуть запроваджувати законодавчо, або ж партії добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

В ряді країн передбачено санкції за недотримання гендерного балансу при формуванні представницьких органів. Наприклад, в Греції рівне відсоткове представництво обох статей у списках партій є обов'язковим на місцевих і регіональних виборах, а списки кандидатів, в яких жінок менше ніж третина взагалі не реєструються (однак це положення не поширюється на вибори до національного парламенту). Конституційність відповідного положення була неодноразово підтверджена Державною Радою Греції (вищим адміністративним судом), яка у своїх рішеннях №№ 1933 та 1917-1929/88 вирішила, що „впровадження механізмів, спрямованих на забезпечення представництва жінок... не суперечить Конституції Греції, якщо такі заходи мають на меті запровадження реальної рівності чоловіків та жінок” [11, с. 83].

У Фінляндії відповідно до Закону „Про рівність жінок і чоловіків” 1987 р. квота представництва кожної статі в органах державної влади і місцевого самоврядування повинна становити не менше 40%, крім випадків, коли ця квота може бути знижена на обґрунтованих підставах. В Італії партіям, які сприяють включенню жінок до своїх списків, держава надає

фінансову компенсацію у розмірі 5%. А у Бельгії з 1994 р. законодавчо закріплене положення щодо максимально можливого представництва обох статей у виборчих списках, з 1999 р. - представники однієї статі не можуть становити більше ніж 2/3 списку, а з 2002 р. - перші три позиції списку не можуть займати особи однієї статі. Якщо ж партія не дотримується вимог щодо квот, частина місць у списках залишаються вакантними. У Франції після 2000 р., коли було введено паритетне законодавство, яке вимагало від партій рівного представництва чоловіків і жінок, для того, щоб закріпити рівну участь чоловіків і жінок у політичній системі країни, для партій, які недотримувалися гендерних балансів, були встановлені фінансові санкції у вигляді зменшення їх державного фінансування, якщо відхилення від паритету становить 2 % [12].

В Україні також ще з кінця 90-х років ХХ ст. розпочато дискусію щодо запровадження гендерних квот⁵. Це обґрунтовувалося тим, що законодавче забезпечення рівного представництва обох статей, в першу чергу, потрібне для створення належних умов щодо подолання фактичної нерівності впливу жінок і чоловіків на політику; по-друге, дозволить жінкам набрати необхідну критичну масу голосів для прийняття ефективної участі у політичних процесах; по-третє, сприятиме усуненню недостатнього рівня представництва жінок у виборних органах.

Так, М. Ставнійчук зазначала з цього приводу: „Зараз державі конче необхідно законодавчо забезпечити рівність можливостей чоловіків і жінок, і тимчасова 30% квота була б тою умовою, яка змогла залучити жінок до активної політики”. Т. Мельник теж наголошував, що закон про гендерне квотування став би певною

⁵ Причому вітчизняними науковцями все більшої популярності і підтримки отримує нова концепція рівності - це концепція "рівність за отриманим результатом" . Основним аргументом даної концепції є те, що відсутність формальних перепон для реалізації права не гарантує наявності рівних можливостей. Пряма дискримінація, а також цілий комплекс прихованих перепон перешкоджають жінкам отримати свою частку у формуванні політичних впливів. Тому квоти та інші "позитивні" заходи сприяють встановленню рівності за результатом. Якщо існують перешкоди для рівності, необхідно вживати компенсаційних заходів, які й будуть вважатися засобами рівності за результатом [13, с. 14].

гарантією конституційного принципу рівності, бо це є форма забезпечення тендерної демократії, без якої неможливо досягти соціальної демократії. Інший український науковець Г. Сенік вказував на три важливі фактори, які вимагають перегляду існуючої на той час ситуації із представленням жінок у процесі прийняття суспільно-політичних рішень. По-перше, необхідність дотримання принципу демократичної справедливості, бо несправедливо залишати жінок „недопредставленими“ у законодавчому органі України, оскільки вони складають більшу частину населення держави. По-друге, недопустимим є марнування людських ресурсів, а брак кваліфікованих жінок у органах влади є проявом їх марнування. По-третє, чоловіки і жінки мають відмінне бачення і розуміння соціальних, економічних і політичних проблем, а тому представлення 52% виборців – жінок 5% народних депутатів-жінок є порушенням забезпечення представницьких інтересів. Отже, запровадження гендерних квот, на його думку, є одним із способів розв'язання проблеми представництва жінок у законодавчому органі [14].

Позиція окремих науковців та політиків щодо запровадження в Україні гендерних квот знайшла своє втілення в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV, ст. 15 якого проголосила, що політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках і контроль за цією вимогою здійснюють виборчі комісії [15].

Надалі у 2013 р. в Україні була запроваджена 30% гендерна квота для виборів народних депутатів. Так були внесені зміни до Закону України про «Політичні партії України» (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21 листопада 2013р.), згідно яких мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів

у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Втім, на виборах 2014 р. ця гендерна квота не дала очікуваних результатів (20 із 29 партій не дотрималися її), адже вона не мала відповідних санкцій і не передбачала чіткого місця кандидаток у прохідній частині списку.

У 2015 р. 30% гендерну квоту було законодавчо поширено на рівень місцевих виборів. У прийнятому 14 липня 2015 р. Законі України «Про місцеві вибори» у ст. 4 «Рівне виборче право» зазначалося: «Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» [16].

Цим же Законом було внесено зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» та введено вимогу щодо статутів політичних партій у частині інформації про гендерні квоти. Так, у ст. 8 зазначено, що статут політичної партії повинен містити, в т. ч., «розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» [17].

Запровадження Законом України «Про місцеві вибори» 30% гендерної квоти не дало відповідних результатів, оскільки Центральною виборчою комісією було видано постанову №362 від 23 вересня 2015 р. «Про роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати різних рівнів на місцевих виборах», яка скасувала обов'язковість запровадження гендерних квот, зазначаючи, що «відмова в реєстрації кандидатів у депутати... з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках ... не допускається». 30 вересня 2015 року Київський апеляційний адміні-

стративний суд зазначену Постанову ЦВК визнав невідповідаючою законодавству України та скасував її пункт 4. Однак час було втрачено.

Реальність бажання змінити гендерну політику у вітчизняній виборчій практиці отримала у прийнятому 19 грудня 2019 р. Виборчому кодексі України, який ст. 154 визначає: «12. Під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі формування партією загальнодержавного та регіональних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку». Недотримання цієї вимоги згідно ст. 159 Виборчого кодексу України є підставою для відмови в реєстрації всіх кандидатів у депутати, висунутих партією (п 1 ч.1).

Аналогічні вимоги щодо квотування виборчих списків передбачені і на місцевих виборах: «Під час формування єдиного та територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі).» (частина 9 ст. 219) [18].

Відзначимо той позитивний факт, що запровадження навіть 40%-х гендерних квот, поряд із введенням відповідальності за їх недотримання у вигляді відмови партіям в реєстрації списків, є значним досягненням у порівнянні з законодавчими нормами, які діяли раніше. І як показали результати опитування громадської думки (вересень 2020 року) загалом громадськість підтримує ідею збільшення кількості жінок серед депутатів рад. Зокрема, 52% респондентів підтримали ідею збільшення кількості жінок-депутатів до 40%, і лишень 14% виступили проти [19].

Хоча, на практиці, зокрема на місцевих виборах у 2020 р. все таки мали місце проблеми у реалізації цієї ідеї. За інформацією

ЦВК, на етапі реєстрації у списках політичних партій було понад 100 тисяч жінок (45%). Проте згодом деякі жінки знялися з виборів, і їх стало 43%. Були й випадки реєстрації списків із порушенням гендерних квот. Так, за даними ЦВК, у майже 17% (1354 з 7943) зареєстрованих на місцеві вибори списків партій, в яких не було дотримано гендерних квот. Тобто територіальні виборчі комісії не мали права реєструвати такі списки. Тим не менш вони це робили – інколи за рішенням суду та за невтручання ЦВК.

Крім того, непропорційне розміщення політичними партіями жінок та чоловіків «нагорі» виборчих списків було несприятливим для обрання жінок. Так, хоча у списках політичних партій було 43% жінок, серед лідерів єдиних і територіальних списків їх було лише 16% та 21% відповідно.

Найбільше квоти допомогли жінкам бути обраними та отримати доступ до прийняття рішень в громадах, де ситуація з представництвом жінок була найгірша. Наприклад, у Житомирській та Тернопільській обласних радах, де було по 9,5% жінок, їхня частка виросла до 29,7% та 23,4% відповідно. В Ужгородській міській раді, де було лише 8,3% жінок, їх стало 23,7%. В Івано-Франківській та Черкаській міській радах, де було по 9,5% жінок, представництво виросло до 28,6% та 26,2% відповідно [19].

Це доволі непогані результати. У Верховній Раді України хоча з кожним скликанням кількість народних депутатів-жінок зростає: в VII скликанні працювали 46 жінок-нардепів, у VIII – 56 (12%), а в IX – 87 (це понад 20% від усього складу) [20], як бачимо, ситуація складніша. Це приводить до **висновку**, що дуже важливим напрямком залишається робота щодо політичної активізації українських жінок, що можливо досягти шляхом запровадження гендерно-орієнтованої рекрутної політики вітчизняних політичних партій; законодавчого захисту гендерної квоти в Україні після етапу реєстрації списків партій на виборах, зобов'язавши партії проводити заміну кандидатів тієї ж статі у разі їх вибуття; приведення Закону України «Про політичні партії в Україні» (п. 10

ст. 8) до вимог Виборчого кодексу України в частині розміру квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у депутати (має становити не менше 40 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку, а не 30 відсотків); посилення просвітницької роботи серед населення з цього питання. Введення гендерних квот у виборчому праві України без цього та застосування заходів, які сприятимуть підвищенню політичної активності жінок, їх політичної «професіоналізації» буде простою «профанацією» ідеї гендерної рівності.

Список використаних джерел:

- Кістяківський Б. О. Вибране / Б. О. Кістяківський. К. : Абрис, 1990. 512 с.
- Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
- Шаповал В. Вибори як форма безпосередньої демократії: питання історії, теорії і практики. *Reforma prawa wyborczego w Polsce I na Ukrainie /pod redakcja Petro Steciuka i Jerzego Buczkowskiego. Przemysl*, 2004. Р. 18–27.
- Марцеляк О.В. Правова природа та види цензів у виборчому праві /О.В. Марцеляк, С.М. Марцеляк. *Конституційно-правові академічні студії*. 2015. № 2/2. С. 91-123
- Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства (Репринтное воспроизведение издания 1908 года) / Л. Дюги. Одесса : Юридична література, 2005. 127 с.
- Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: Навч. посібник / О.В. Марцеляк. Х.: ТОВ "ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС", 2007. 620 с.
- Конституція Сполучених Штатів Америки. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90#%D0%9F%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0_%D0%A5%D0%86%D0%A5.
- Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика: Навч. посібник. Х.: ТОВ "ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС", 2008. 636 с.
- Що означають гендерні квоти для України. URL: <https://jurfem.com.ua/scho-oznachayut-genderni-kvoyu-dlya-ukrainciv/>
- Посібник з розробки виборчих систем : науково-практичне видання. К. : Нора-Друк, 2003.168 с.
- Вибори в Європейському союзі / За ред. Ковриженко Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. К., 2006. 312 с.
- Voting Counts: Electoral Reform for Canada //Law Commission of Canada, Commission DU DROIT DU Canada. - Ottawa ON, Minister of PubIic Works and Government Services, 2004.
- Дашковська О.Р. Правове становище жінки в аспекті тендерної рівності: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2008. 36 с.
14. Матеріали круглого столу: «Гендерні квоти у виборчому процесі» 15 квітня 2004 р. м. Київ, Фундація відкритого суспільства, проект АМР США «Сприяння організації виборів в Україні». URL : <http://www.vybory.com>.
- Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>
- Закон України "Про місцеві вибори" від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>
- Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
- Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
- Марценюк Т., Тишко І. Переваги та виклики застосування гендерної квоти під час місцевих виборів 2020 року в Україні. URL: <https://voxukraine.org/perevagy-tavyklyky-zastosuvannya-gendernoyi-kvoty-pid-chas-mistsevyh-vyboriv-2020-roku-v-ukrayini>
- Залученість жінок на рівні з чоловіками у сферу політики – одна з важливих ознак забезпечення гендерної рівності. URL: <https://darn.kyivcity.gov.ua/news/24468.html>

Martseliak O. Gender Policy in Modern Electoral Law

The article is focused on the issues of gender policy in the modern electoral law of foreign countries and Ukraine as well by revealing the legal nature of voter qualifications. The qualifications are emphasized to be diverse, what is more, there is a sex qualification among them, the essence of which is to give voting rights only to men and not to recognize women's ones. The history of the origin of the qualification, the causes and consequences of its action, the current state of gender policy in the electoral law of developed democratic states are analyzed. Much attention is devoted to Ukraine's policy in implementing the approaches introduced by the international community to create the appropriate conditions for overcoming the actual inequality of influence of men and women in politics, to eliminate the insufficient level of women's representation in national bodies of public authority. It is concluded that the work on the political activation of Ukrainian women is a significant area for activities. The sufficient level of this work can be achieved by introducing a gender-oriented recruitment policy of domestic political parties; legislative protection of the gender quotas in Ukraine after the stage of registration of parties' lists in elections, obliging parties to replace candidates of the same sex in case of their withdrawal; bringing the Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine" (Clause 10, Article 8) to meet the requirements of the Electoral Code of Ukraine in terms of the amount of quotas that determines a minimum level of representation of men and women in electoral list of parliamentary candidates (it must be not less than 40 percent of total number of candidates in electoral list, not 30 percent), improving the educational campaign among the population. It is noted that the introduction of gender quotas in the Electoral Law of Ukraine without the measures that will promote women's political activity and their political "professionalism" as well will be turned into ordinary "profanation" of the idea of gender equality.

Key words: elections, electoral law, voter qualifications, sex qualification, electoral legislation, elective body.

УДК 347.73: 336.717(477); 347.13:336.741.2
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.56>

О. В. Дмитрик

докторка юридичних наук, професорка,
заслужена діячка науки і техніки України,
завідувачка кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
e-mail: o.o.dmytryk@nlu.edu.ua
ORCID: 0000-0001-5469-3867

А. М. Ісаєв

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9982-0572>
e-mail: bitishu300@gmail.com

ПРИМУСОВЕ ВИЛУЧЕННЯ ГРОШЕЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Встановлено, що умови воєнного стану вимагають значних фінансових ресурсів для фінансування військових операцій, закупівлі зброї, утримання військового персоналу та інфраструктурних заходів для забезпечення національної безпеки. Наголошено, 11 березня 2022 року Національний банк України направив до Кабінету Міністрів України лист, в якому запропонував примусово вилучити фінансові активи Сбербанку Росії та Промінвестбанку. Констатовано, що примусове вилучення грошей може виступати екстреним і дієвим заходом безпеки та контролю за тим, аби фінансові ресурси не використовувалися ворогом або терористичними організаціями, а також додатковим джерелом поповнення грошима бюджету. Умови воєнного стану порушують звичайну економічну діяльність, і саме примусове вилучення грошей може бути також використане для збереження макроекономічної стабільності та управління інфляцією, як ефективний компонент стратегії контролю за рухом капіталу для уникнення виведення коштів за кордон чи фінансування ворожих сил. З'ясовано правову природу примусового вилучення грошей, його місце в системі підстав припинення права власності, визначено особливості здійснення примусового вилучення грошей. Доведено, що примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів є самостійною підставою примусового припинення права власності, в тому числі на гроші. Можливість примусового вилучення грошей є однією з ознак, за допомогою яких ця підстава відрізняється від низки суміжних правових конструкцій. У цілому примусове вилучення, як підстава припинення права власності, характеризується специфічними: (а) суб'єктивним складом; (б) об'єктами; (в) принципами; (г) процедурою. Підсумовано, що платформні рішення можуть бути ефективним знаряддям, що сприяє швидкому і прозорому руху грошей у фінансовій системі країни та забезпечує виконання функції світових грошей у міжнародних фінансових відносинах. Платіжні системи є важливим інструментом для держави в умовах воєнного стану для забезпечення надходження примусово вилучених коштів до бюджету, контролю здійснення платіжних операцій і обігу фінансових ресурсів в інтересах національної безпеки.

Ключові слова: необґрунтовані активи, форми грошей, електронні гроші, переказ коштів, платіжні операції, платіжні системи, банк, бюджет, санкції, право власності.

Вступ. Із початком повномасштабного вторгнення росії на територію України перед нашою державою постають численні виклики. До кола останніх безумовно відносять пошук додаткових доходних джерел, значного обсягу фінансових ресурсів, адже війна вимагає величезних сум грошей для фінансування різного роду заходів: відсічі збройній агресії, закупівлі зброї, утримання військового персоналу, соціального забезпечення вимушено переміщених осіб, забезпечення медичної допомоги для поранених військових, реабілітацію та соціальну підтримку сімей військовослужбовців, здійснення інфраструктурних заходів, відбудови зруйнованих об'єктів, забезпечення безпеки критичної інфраструктури (енергетичні об'єкти, транспортна система, телекомунікації та ін.), закупівлі та зберігання стратегічних резервів (для забезпечення продовольства, палива, медикаментів та інших необхідних ресурсів), тощо. Очевидно, що в таких умовах держава може вдатися до застосування «нетрадиційних» форм і методів залучення коштів до державного бюджету та інших публічних фондів. Серед останніх можна виділити примусове вилучення грошей, який становить собою певний екстрений захід безпеки та контролю, що здатен стати певним бар'єром для забезпечення, що фінансові ресурси не використовуються ворогом-агресором, а також збереження макроекономічної стабільності та управління інфляцією. Окрім того, примусове вилучення грошей держави-агресора може бути частиною стратегії контролю за рухом капіталу для уникнення виведення коштів за кордон чи фінансування ворожих сил. Тож загалом, в умовах воєнного стану примусове вилучення грошей набуває значення вкрай важливого інструменту держави для забезпечення надходження фінансових ресурсів до бюджету.

11 березня 2022 року Національний банк України направив до Кабінету Міністрів України лист, в якому запропонував примусово вилучити фінансові активи Сбербанку Росії та Промінвестбанку. У разі реалізації вказаних заходів у дохід держави може бути спрямовано близько 26 млрд грн [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність позначеної тематики обумовлена практичною значущістю питань, пов'язаних із примусовим припиненням права власності на гроші, характеристикою примусово вилучених грошей як доходи держави, а також недостатнім рівнем наукової їх розробленості в правовій науці. Водночас, за вказаною темою є певні наробки, які розкрито у працях таких науковців, як В. Л. Яроцький, Р. А. Майданник, І. В. Спасибо-Фатеева, В. М. Коссака, В. І. Крат, А. З. Баранюк, О. М. Соловийов, О. С. Харченко та ін.

Мета статті. Метою пропонованого дослідження є з'ясування правової природи примусового вилучення грошей, його місця в системі підстав припинення права власності, визначення особливостей здійснення примусового вилучення грошей. Поставлену мету може бути досягнуто шляхом дослідження окремих положень цивільного законодавства, що присвячені підставам набуття та припинення права власності, положень чинного законодавства, що визначає правовий режим грошей як об'єктів цивільних прав, а також норм фінансового законодавства стосовно доходів держави і доходів бюджету. Додатково мають бути проаналізовані нормативно-правові акти, що пов'язані з введенням воєнного стану в країні.

Виклад основного матеріалу. Після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України 24.02.2022 року, указом Президента України [2], що був затверджений Верховною Радою України [3], було введено воєнний стан на всій території держави. У подальшому з метою захисту прав та законних інтересів громадян України, суспільства та держави у цілому було прийнято Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» від 03.03.2022 р. № 2116-IX [4] (далі – Закон № 2116-IX). Як зазначено в преамбулі Закону № 2116-IX, він спрямований на врахування потреб невідкладного та ефективного реагування на наявні загрози національним інтересам України.

У Законі № 2116-IX серед іншого визначено поняття, суб'єктів, об'єкти, принципи

та процедуру примусового вилучення майна. Для з'ясування правової природи примусового вилучення, як підстави припинення права власності, доречно розглянути вказані елементи Закону.

Поняття примусового вилучення наведено у абз. 3 ст. 1 Закону № 2116-IX. Відповідно до наведеної норми примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів це примусове вилучення об'єктів права власності Російської Федерації та об'єктів права власності її резидентів з мотивів суспільної необхідності (включаючи випадки, за яких це настійно вимагається військовою необхідністю) на користь держави Україна на підставі і в порядку, встановлених цим Законом [4].

Вбачається, що суб'єктами у розглядуваних відносинах можна визнати як тих, що втрачають право власності, так і тих, які в результаті примусового вилучення його набувають. Відповідно до абз. 2, 3 ст. 1 Закону № 2116-IX суб'єктами, у яких може бути примусово вилучене майно, є: (а) держава Російська Федерація; (б) резиденти Російської Федерації – резиденти – юридичні особи (їх філії, представництва), що здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України на території України, засновником (учасником, акціонером) або бенефіціаром яких прямо або опосередковано є Російська Федерація та/або у яких Російська Федерація прямо або опосередковано чи юридичні особи, засновником (учасником, акціонером) або бенефіціаром яких є Російська Федерація та/або у яких Російська Федерація прямо або опосередковано має частку у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, інше членство (участь у будь-якій формі) у юридичній особі.

Суб'єктом, що може набути право власності за Законом № 2116-IX є держава Україна. Такий висновок впливає з поняття примусового вилучення та ст. 4 Закону № 2116-IX. Остання передбачає правила визначення подальшої долі об'єктів, що були примусово вилучені.

Об'єкти примусового вилучення – це рухоме і нерухоме майно, *кошти, вклади у банках*, цінні папери, корпоративні права, інше майно (активи), що знаходяться

(зареєстровані) на території України та безпосередньо або через афілійованих осіб належать Російській Федерації та її резидентам (абз. 4 ст. 1 Закону № 2116-IX) [4]. Можна побачити, що примусовому вилученню підлягають в тому числі гроші. Відсутність посилання на форму грошей свідчить на користь того, що це можуть бути як готівкові, так і безготівкові гроші.

Звертає на себе увагу той факт, що поряд з коштами Закон називає вклади у банках. Подібне формулювання не можна назвати беззаперечним, адже термін кошти (гроші)¹ охоплює як готівкові, так і безготівкові гроші. Так, згідно з ч. 1 ст. 3 Закону України «Про платіжні послуги» від 30.06.2021 р. № 1591-IX – грошові кошти існують в Україні у готівковій (формі грошових знаків) та безготівковій (формі записів нарахунках) формах [5]. У свою чергу **«вклад»**, відповідно до ст. 1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III, – **це кошти в готівковій або у безготівковій формі**, у валюті України або в іноземній валюті, які розміщені клієнтами на їх іменних рахунках у банку на договірних засадах на визначений строк зберігання або без зазначення такого строку і підлягають виплаті вкладнику відповідно до законодавства України та умов договору; є нічим іншим як безготівковими грошима [6].

Окрім зазначеного, термін «вклад у банку», створює невизначеність з приводу грошей, що знаходяться в інших – небанківських фінансових установах. Так, відповідно до п.п. 5, 6 ст. 1 Закону України «Про валюту і валютні операції» від 21.06.2018 р. № 2473-VIII, до національної та іноземної валюти належать кошти на рахунках у банках та інших фінансових установах, виражені у гривні або грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях (зокрема у спеціальних правах запозичення) [7]. Так само незрозуміло, що буде з грошима на рахунках, що не є депозитними, або з електронними грошима, номінованими у гривні чи в іноземній валюті.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок про доречність виклю-

¹ В межах цього дослідження терміни «кошти», «гроші», «грошові кошти», «валюта» розглядаються як тотожні.

чення з абз. 4 ст. 1 Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» фрази «вклади у банках», що сприятиме визначеності у питанні про перелік об'єктів, які можуть бути примусово вилучені.

Принципи примусового вилучення майна передбачені ст. 2 Закону № 2116-IX. Серед них названі, зокрема, принципи: (1) законності; (2) прозорості; (3) об'єктивності; (4) відповідності меті; (5) стратегічної важливості; (6) ефективності; (7) безоплатності та безповоротності [4].

Останній принцип сформульовано у правилі, згідно з яким *примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів здійснюється без будь-якої компенсації (відшкодування) їх вартості, враховуючи повномасштабну агресивну війну, яку Російська Федерація розв'язала і веде проти України та Українського народу* (ч. 2 ст. 2 Закону № 2116-IX) [4].

Процедура примусового вилучення майна визначена ст. 3 Закону № 2116-IX та може бути поділена на чотири етапи: (1) внесення проекту рішення про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської Федерації та її резидентів до Ради національної безпеки і оборони України **Кабінетом Міністрів України**; (2) прийняття рішення про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської Федерації та її резидентів **Радою національної безпеки і оборони України**; (3) введення в дію указом **Президента України** рішення Ради національної безпеки і оборони України про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської Федерації та її резидентів; (4) затвердження **Верховною Радою України** шляхом прийняття відповідного закону, не пізніше як у шестимісячний строк після скасування чи завершення воєнного стану в Україні указу Президента України, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів.

Після з'ясування основних характеристик примусового вилучення можна визначити його місце у системі підстав припинення права власності.

У науковій літературі припинення права власності розглядається у трьох аспектах: (а) як сукупність правових норм (приват-

ного чи публічного права), що регулюють відносини з припинення права власності; (б) як механізм (процедура) припинення права власності; (в) як юридичний факт (юридичний склад) – підстава припинення права власності [8, с. 298]. Підстави припинення права власності передбачені невичерпним переліком у ч. 1 ст. 346 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України).

Одна з традиційних класифікаційних рубрик підстав припинення права власності виокремлюється за критерієм наявності або відсутності волі власника щодо припинення права власності. За вказаним критерієм виділяють: 1) підстави добровільного припинення права власності та; 2) підстави примусового припинення права власності [9, с. 439]. Примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської Федерації та її резидентів за визначенням належить до тих підстав припинення права власності, що не залежать від волі власника. Проте, така підстава не згадується та не охоплюється іншими підставами примусового припинення права власності, що передбачені ч. 1 ст. 346 ЦК України. До інших підстав примусового припинення права власності, зокрема, належать:

1) припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі;

2) викуп пам'яток культурної спадщини;

3) примусове відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону;

4) реквізиція;

5) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;

6) конфіскація;

7) визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави [10].

Перші чотири підстави передбачають обов'язок держави відшкодувати вартість примусово відчуженого або вилученого майна, що відрізняє їх від примусового вилучення майна за Законом. Звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника передбачає наявність порушеного цивільно-правового зобов'язання, в результаті чого і звертається стягнення на його майно. Конфіскація, відповідно до ст. 354 ЦК України, може бути застосована тільки за рішенням суду як санкція

за вчинення правопорушення. Визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави також здійснюється за рішенням суду в наслідок вчинення правопорушення.

Отже, серед підстав примусового припинення права власності, що передбачені ч. 1 ст. 346 ЦК України, з примусовим вилученням, що передбачене Законом, *за критерієм відсутності відшкодування суміжними є конструкції «звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника», «конфіскації» і «визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави».* Ознакою, що об'єднує три вищенаведені підстави припинення права власності є *правопорушення*, як одна з умов настання негативних наслідків у вигляді припинення права власності. Для примусового вилучення наявність правопорушення не є обов'язковою умовою. Негативні наслідки у вигляді припинення права власності настають в силу прямої вказівки закону. При цьому є і спільні риси всіх вищезазначених підстав примусового припинення права власності. Серед них суб'єкт набуття права власності – держава; можливість вилучення грошей або інших фінансових активів (об'єкт); принцип безоплатності та безповоротності вилучення.

Ще однією суміжною до примусового вилучення правовою підставою примусового припинення права власності є «стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними», яка передбачена п. 1^{ч.} 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» від 14.08.2014 р. № 1644-VII [11]. Спільними рисами цих двох підстав є суб'єкт набуття права власності – держава; можливість припинення права власності на гроші або інші фінансові активи (об'єкт); принципи, на яких здійснюється вилучення активів; причина, що обумовлена необхідністю захисту національних інтересів. Проте, на відміну від примусового вилучення, суб'єктами, щодо яких може бути застосовано санкцію, є тільки фізичні та юридичні особи, а процедура передбачає винесення рішення Вищого антикорупційного суду про накладення санкції (ч. 2 ст. 5¹ Закону України «Про санкції»).

Націоналізація та експропріація – це ще дві підстави примусового припинення

права власності, з якими примусове вилучення може мати аналогічні ознаки. Слід зазначити, що націоналізація та експропріація не передбачені чинним законодавством України, а тому не можуть вважатися підставами припинення права власності. Про згадані підстави зазвичай говорять у контексті міжнародно-правових відносин. Декларація про встановлення нового міжнародного економічного порядку, що прийнята резолюцією 3201 (S-VI) Генеральної Асамблеї ООН від 1 травня 1974 року закріплює одним з принципів нового міжнародного економічного порядку – *повний невід'ємний суверенітет кожної держави над своїми природними ресурсами та всією економічною діяльністю. Для охорони цих ресурсів кожна держава має право здійснювати ефективний контроль над ними та над їх експлуатацією засобами, що відповідають її положенню, включаючи **право націоналізації** або передачі володіння своїм громадянам, причому це право є виразом повного невід'ємного суверенітету цієї держави. Жодна держава не може бути піддана економічному, політичному або будь-якому іншому виду примусу з метою завадити вільному та повному здійсненню цього невід'ємного права* (п. е) ст. 4) [12]. У свою чергу, Хартія економічних прав та обов'язків держав, яка прийнята резолюцією 3281 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1974 року, передбачає право будь-якої держави ***націоналізувати, експропріювати** чи передавати іноземну власність. У цьому випадку держава, яка вживає таких заходів, повинна виплачувати відповідну компенсацію з урахуванням її відповідних законів та постанов та всіх обставин, які ця держава вважає доречними* (п. с) ч. 1 ст. 2) [13]. Аналіз правил про націоналізацію та експропріацію дає можливість стверджувати про відплатний характер припинення права власності за цими підставами, з чого слідує висновок про неможливість націоналізації та експропріації грошей.

Розмірковуючи далі щодо позначеної тематики підкреслимо, що платформні рішення можуть бути ефективним знаряддям, що сприяє швидкому і прозорому руху грошей у фінансовій системі країни та забезпечує виконання функції світових грошей у міжнародних фінансових відносинах. За допомогою сучасних платіжних систем, які становлять собою систему для виконання платіжних операцій із фор-

мальними та стандартизованими домовленостями і загальними правилами щодо процесингу, клірингу та/або виконання розрахунків між учасниками платіжної системи, сьогодні здійснюються більшість платіжних операцій, розрахункових транзакції як в публічно-правових відносинах – сплата податків, митні платежі тощо, так і у приватно-правових – виконання договірних зобов'язань, відшкодування шкоди, оплата праці. Через функціонування платіжних систем забезпечується обіг грошей та реалізація інших фінансових операцій. І в мовах сьогодення держава використовує платіжні системи для моніторингу за фінансовими ресурсами, встановлення заходів контролю, які включають обмеження доступу до рахунків, моніторинг фінансових транзакцій та інші, що є вкрай важливим в цілому для забезпечення національної безпеки. Використання платіжних систем може допомагати державі мобілізувати необхідні фінансові ресурси для фінансування військових операцій та інших важливих потреб, таких як медична допомога та відновлення інфраструктури. Окрім того, в умовах воєнного стану, з метою охорони національних інтересів, держава має і здійснює посилення заходів контролю за діяльністю платіжних систем та їх учасників, що можуть зловживати своїми правами на шкоду державному суверенітету України. І у виключних випадках, гроші та інші активи суб'єктів майнових відносин, що створюють реальні або потенційні загрози національній безпеці, територіальній цілісності України, підлягають примусовому вилученню. Тож в цілому, платіжні системи можуть бути важливим інструментом для держави в умовах воєнного стану для забезпечення надходження примусово вилучених коштів до бюджету, контролю здійснення платіжних операцій і обігу фінансових ресурсів в інтересах національної безпеки.

Висновки. Примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів є самостійною підставою примусового припинення права власності, в тому числі на гроші. Можливість примусового вилучення грошей є однією з ознак, за допомогою яких ця підстава відрізняється від низки суміжних правових конструкцій. У цілому примусове вилучення, як підстава припинення права власності, характеризується специфічними: (а) суб'єктивним складом; (б) об'єктами; (в) принципами; (г) процедурою. За

цими ознаками примусове вилучення може бути відмежоване від підстав примусового припинення права власності, які передбачені ст. 346 ЦК України, а також від інших поіменованих та непоіменованих підстав примусового припинення права власності.

Показово, що наразі за рішенням Ради національної безпеки і оборони України було примусово вилучено майно резидентів Російської Федерації у вигляді майнових прав на загальну суму понад 26 млрд грн [14]. І саме платіжні системи можуть бути важливим інструментом для держави для забезпечення надходження примусово вилучених коштів до бюджету, через які може надалі реалізовуватися процедура контролю здійснення платіжних операцій і обігу фінансових ресурсів в інтересах національної безпеки.

Список використаних джерел:

1. НБУ пропонує націоналізувати активи Сбербанку та Промінвестбанку в Україні URL: <https://biz.nv.ua/ukr/finance/nbu-proponuye-nacionalizuvati-ukrajinski-aktivni-sberbanku-ta-prominvestbanku-novini-ukrajini-50232275.html>. (дата звернення 19.04.2023).
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>. (дата звернення 19.04.2023).
3. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>. (дата звернення 19.04.2023).
4. Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів: Закон України від 03.03.2022 р. № 2116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>. (дата звернення 19.04.2023).
5. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 р. № 1591-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#n132>. (дата звернення 19.04.2023).
6. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14?find=1&text=%D0%B2%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4#w1_4. (дата звернення 19.04.2023).

7. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 р. № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#n6>. (дата звернення 19.04.2023).
8. Харьковская цивилистическая школа: право собственности: монография / под ред. И. В. Спасибо-Фатеевой. Х.: Право, 2012. 720 с.
9. Майданик Р. А. Речове право: підручник / Р. А. Майданик. К.: Алерта, 2019. 1102 с.
10. Цивільний кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення 19.04.2023)
11. Просанкції: Закон України від 14.08.2014 р. № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>. (дата звернення 19.04.2023)
12. Декларация об установлении нового международного экономического порядка. Принята резолюцией 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая 1974 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/econ_order.shtml. (дата звернення 19.04.2023)
13. Хартия экономических прав и обязанностей государств. Принята резолюцией 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml. (дата звернення 19.04.2023)
14. Про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів. РНБО; Рішення від 11.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-22#n20>. (дата звернення 19.04.2023).

Dmytryk O., Isaev A. Forced withdrawal of money under the conditions of martial state

It has been established that martial law conditions require significant financial resources to finance military operations, purchase weapons, maintain military personnel, and infrastructural measures to ensure national security. It is emphasized that on March 11, 2022, the National Bank of Ukraine sent a letter to the Cabinet of Ministers of Ukraine in which it proposed to forcibly withdraw the financial assets of Sberbank of Russia and Prominvestbank. It was established that the forced withdrawal of money can act as an emergency and effective measure of security and control to ensure that financial resources are not used by the enemy or terrorist organizations, as well as an additional source of replenishing the budget with money. Martial law disrupts normal economic activity, and the forced withdrawal of money itself can also be used to maintain macroeconomic stability and manage inflation, as an effective component of a strategy to control the movement of capital to avoid the withdrawal of funds abroad or the financing of hostile forces. The legal nature of forcible withdrawal of money, its place in the system of grounds for termination of the right of ownership has been clarified, the specifics of forcible withdrawal of money have been determined. It has been proven that the forcible seizure in Ukraine of objects of property rights of the Russian Federation and its residents is an independent basis for the forcible termination of property rights, including for money. The possibility of forced withdrawal of money is one of the features by which this basis differs from a number of related legal constructions. In general, forced expropriation, as a ground for termination of ownership, is characterized by specific: (a) subject composition; (b) objects; (c) principles; (c) procedure. It was concluded that platform solutions can be an effective tool that promotes fast and transparent movement of money in the financial system of the country and ensures the performance of the function of world money in international financial relations. Payment systems are an important tool for the state in the conditions of martial law to ensure the receipt of forcibly seized funds to the budget, control of payment operations and the circulation of financial resources in the interests of national security.

Key words: *unsubstantiated assets, forms of money, electronic money, transfer of funds, payment operations, payment systems, bank, budget, sanctions, ownership.*

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.57>

Д. А. Стрижеус

аспірант

Львівського університету бізнесу та права

ORCID ID: 0009-0004-2595-2400

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Стаття присвячена теоретичним проблемам захисту суб'єктивних цивільних прав в умовах сучасного суспільного і правового розвитку. Автор відзначає, що ця проблема становить одну з найбільш перспективних наукових і практичних проблем сьогодення. Цей висновок пояснюється тим, що в центрі згаданої проблематики знаходяться цивільні права особи, які найбільшою мірою слугують задоволенню різноманітних потреб людини в суспільстві. Таке бачення адекватно відображає ступінь «вписаності» сучасної людини в ринкову економіку, є мірилом розвиненості системи цивільних правовідносин як сфери реалізації приватної ініціативи особистості. Тому захист цивільних прав розглядається як одна з найважливіших категорій теорії права та теорії цивільного права. Частота порушень цивільних прав у реальних суспільних відносинах опосередковано свідчить про важливість цих прав, необхідність їх постійного захисту з боку уповноважених державних органів, з'ясування алгоритмів і механізмів поліпшення такого захисту, врахування позитивного вітчизняного і зарубіжного досвіду в цій сфері. Така позиція ряду вчених підкріплюється і підвищенням ролі цивільного права в суспільному житті, у розвитку ринкової економіки, що не може не обумовлювати зростання «цінності» саме цивільних прав у змінюваних суспільних відносинах, яскравим прикладом чого є сучасне українське суспільство.

Автор робить наголос на суто доктринальних і практичних аспектах проблематики, а також на пріоритетності обумовленості захисту цивільних прав як конституційною моделлю судового захисту прав людини (статті 3, 13, 41, 42, 55 Основного Закону України), так і віднесенням судового захисту власне цивільних прав до основних засад цивільного законодавства (пункт 5 частини першої статті 3 Цивільного кодексу України). Такий підхід мотивований специфікою позитивного правового регулювання правозастосування, а системне тлумачення відповідних конституційно- та цивільно-правових норм дозволяє зробити висновок про визначальний характер захисту цивільних прав для судової системи держави.

Ключові слова: *судова влада, правосуддя, захист цивільних прав, судовий захист прав людини, судова система, Верховний Суд, Конституційний Суд України, Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду.*

Стан наукової розробки проблеми. Проблематиці функцій суду касаційної інстанції у сфері захисту цивільних прав присвячено порівняно нечисленну групу досліджень, що зумовлено, з одного боку, тривалою відсутністю глибоких науково-правових розробок у галузі опрацювання функціональної специфіки судів касаційної інстанції, невизначеністю правового статусу таких судів у системі судоустрою України (особливо враховуючи своєрідний «касаційний дуалізм» 2010-2016 рр.) та порівняно нетривалим

періодом функціонування нового Верховного Суду (із включенням до його структури Касаційного цивільного суду) (з 2017 р.) в судовій системі держави. Наразі в цій сфері можна назвати дослідження вітчизняних учених-теоретиків та фахівців-практиків, зокрема таких, як К. Гусаров, Ю. Білоусов, І. Дзера, І. Ігонін, А. Калараш, П. Карпечкін, О. Кот, О. Крупчан, Н. Кузнецова, Л. Лобойко, Д. Луспенник, В. Луць, А. Помазанов, Ю. Притика, Я. Романюк, М. Смокович, В. Уркевич, Є. Харитонов, О. Хотинська-Нор, П. Шевчук, С. Шевчук, А. Ярема та ін. Їх наукові розробки стимулювалися

вітчизняними кодифікаційними роботами у сферах цивільного права і цивільного процесу, ініціюванням і здійсненням конституційної та судової реформ у державі, вирішенням комплексу теоретичних і практичних питань, пов'язаних із запровадженням спеціалізованої юрисдикції та відмежуванням цивільної юрисдикції від інших її видів (адміністративної, господарської тощо). Водночас цілісна наукова інтерпретація функціональної специфіки Верховного Суду в розрізі захисту ним цивільних прав наразі відсутня.

Мета статті. Метою статті є висвітлення окремих теоретико-правових проблем судового захисту цивільних прав.

Виклад основного матеріалу. З гносеологічного погляду, у сфері опрацювання проблем захисту цивільних прав ключовими зазвичай виступають категорії суб'єктивного цивільного права та захисту цивільних прав, що набувають нового тлумачення мірою розвитку цивільно-правової доктрини, окремих форм і напрямів праворозуміння, концептуалізації правозахисту як невід'ємної складової реалізації суб'єктивних прав, кристалізації питань загальної теорії права та теорії цивільного права. Разом з тим, ці юридичні категорії окреслюють лише окремі позиції формування системи правових зв'язків, що опосередковують реальність цивільних прав, питання їх здійсненості і захищеності від протиправних посягань у повсякденному суспільному житті.

Під суб'єктивними цивільними правами у сучасній юриспруденції розуміють врегульовану цивільно-правовими нормами міра можливої поведінки суб'єкта, яка спрямована на реалізацію його законних інтересів[1]. Цим правам кореспондують такі конструктивні їх характеристики, як ініціативність (можливість діяти на власний розсуд та під власну відповідальність), рівність сторін, свобода волевиявлення, наявність відповідних цим правам цивільно-правових обов'язків тощо[2]. Ці права детермінують широке застосування приватної ініціативи, свободи волевиявлення, диспозитивного методу правового регулювання, поєднання закону та договору у сфері регулювання цивільних прав особи тощо.

Будь-якому суб'єктивному праву, а тим більше суб'єктивному цивільному праву, завжди притаманна властивість реалізації, здійсненості, що залежить від сукупності суспільних і правових умов, що детермінують можливість практичного використання цих прав у повсякденній поведінці суб'єктів цивільних відносин. Умовою належного та безперешкодного здійснення цивільних прав закономірно вважається можливість їх захисту, що означає наявність у суб'єкта цивільного права правомочностей забезпечити реалізацію свого цивільного права шляхом його самозахисту або ж – вдатися до компетентних (уповноважених) органів державної влади щодо вжиття ними у порядку та в межах, установлених законом, належних правових заходів із забезпечення безперешкодної реалізації свого порушеного, невизнаного чи оспорюваного цивільного права, що супроводжується розв'язанням правових спорів довкола реалізації цього права, припинення його порушення, поновлення чи визнання цього права, а також притягнення до юридичної відповідальності порушників у порядку, встановленому законом. Таке значення захисту цивільного права відтворене в добре відомій юридичній формулі: суб'єктивне цивільне право, яке не захищається («незахищене право»), втрачає свою сутність[3]. Тим більше, коли мова йде про систему цивільних прав, що складається з двох великих і взаємопов'язаних підсистем людських прав – особистих немайнових та майнових прав. Тож численні правові спори виникають з договірних та недоговірних, житлових, земельних, сімейних, спадкових, споживчих, трудових правовідносин, відносин власності, тобто у тих сферах суспільних відносин, які є найбільш поширеними та особливо чутливими як для особи, так і для суспільства в цілому[4].

У сучасній юридичній науці домінують наукові підходи до тлумачення захисту цивільних прав, як функції держави (суду) («теорія функцій»), певного комплексу юридичних заходів («теорія заходів») чи специфічної юридичної діяльності («теорія діяльності»)[5]. Остання («діяльнісна») теорія набула чи не найбільше прихильників серед українських учених (Ю. При-

тика[6], З. Ромовська[7], Р. Стефанчук[8]). Наприклад, Ю. Притика визначає захист прав, як юридичну діяльність, спрямовану на усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав та припинення правопорушення, відновлення положення, що існувало до правопорушення[6]. Натомість окремі фахівці (А. Штанько) пропонують застосовувати інтегративну модель при тлумаченні поняття захисту цивільних прав, розуміючи під нею міжгалузевий (змішаний) правовий інститут, що «існує на межі матеріального і процесуального права, містить норми приватного і публічного права, а відповідно, враховуватиме матеріальні й процесуальні аспекти захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів і охоплюватиме матеріальні, процедурні й процесуальні його елементи, а також поєднуватиме статичний і динамічний стани захисту»[5]. Такий підхід характеризує зміст правових норм, що опосередковують суспільні відносини із захисту цивільних прав як правового інституту, однак не вказує на інтегративність вирішення проблеми.

Якщо за радянських часів захист цивільних прав взагалі розглядався як юридико-технічний додаток до вчення про цивільні правовідносини, то з прийняттям та реалізацією Цивільного кодексу України 2003 р., в якому норми про захист суб'єктивних цивільних прав були виведені в окрему Главу 3 «Захист цивільних прав та інтересів», роль цього правового інституту значно змінилася у силу розцінювання його не тільки як самостійного правового інституту, але й як своєрідного «фундаменту» громадянського суспільства[2]. Згадаємо, що у Цивільному кодексу України було закріплено принцип універсальності захисту цивільних прав[9], можливість захисту цивільних прав як нерозривної властивості цих прав[2], невичерпність передбачених законом способів захисту цивільних прав[10], широту спектру цих способів захисту цивільних прав[11].

Сучасна права доктрина засвідчує наявність кількох взаємопов'язаних трендів розвитку цивільних прав особи: розширення їх каталогу, посилення їх об'єктивності в актах позитивного (найперше цивільного) законодавства, розширення спектру

можливостей їх захисту. При цьому варто зазначити, що ключова роль у захистові державою цивільних прав особи належить судовій владі[12], адже саме суд надає такому захистові цілісність і завершеність[2]. У цьому контексті Конституційний Суд України констатував наявність «обов'язку держави в особі органу законодавчої влади запровадити юридичний механізм реалізації права особи на судовий захист, зокрема в ділянці судового захисту прав і свобод особи у сфері відносин за публічним правом. Такий юридичний механізм має забезпечувати дієвість права особи на судовий захист, що виявляється в запровадженні законом процесуальних можливостей для реального захисту та поновлення порушених прав і свобод особи»[13]. На думку Конституційного Суду України законодавець повинен, «здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина»[13].

Таке бачення проблеми дозволяє стверджувати, що сутність судового захисту цивільних прав «полягає в забезпеченні на конституційному і галузевому рівнях особам, чиї права порушені, не визнаються чи оспорується, можливості звернутись до суду за захистом і вимагати застосування заходів правоохоронного характеру з метою припинення порушення права чи відновлення порушеного права. Захист цивільних прав та інтересів охоплює комплекс норм як матеріального, так і процесуального характеру, спрямованих на забезпечення належної реалізації права на захист, що є важливим складником будь-якого суб'єктивного права»[14]. Отже, механізм судового захисту цивільних прав є складним за своєю правовою природою (поєднання матеріальних і процесуальних елементів), структурованим відповідно до системи судоустрою держави, інституціалізованим у діяльності відповідних судових органів та суддів, які здійснюють правосуддя у цивільних справах, забезпеченим системою інституційних, функціональних та процесуальних гарантій здійснення цивільного судочинства.

У розрізі захисту цивільних прав підтвердженням пріоритетності судової форми їх захисту є низка норм Цивільного процесуального кодексу України, якими передбачено, що: 1) завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави (частина перша статті 2); 2) закон, який встановлює нові обов'язки, скасовує чи звужує права, належні учасникам судового процесу, чи обмежує їх використання, не має зворотної дії в часі (частина четверта статті 3); 3) відмова від права на звернення до суду за захистом є недійсною (частина третя статті 4); 4) здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, державні та суспільні інтереси у спосіб, визначений законом або договором (частина перша статті 5); 5) учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (частина перша статті 17)[15].

Висновки. Цивільні прав особи складають собою важливий інститут права, спрямований на забезпечення розвитку соціальних та економічних відносин в умовах ринкової економіки. Забезпечення їх реалізації та захисту є важливим обов'язком сучасної держави. У механізмі захисту цивільних прав особи важливе місце належить судовій владі. Судовий захист цивільних прав характеризується поєднанням матеріальних і процесуальних елементів, специфікою здійснення правосуддя у цій сфері суспільних відносин, наявністю системи інституційних, функціональних та процесуальних гарантій здійснення цивільного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Чепис О.І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. С. 8.
2. Кот О.О. Здійснення та захист суб'єктивних цивільних прав : проблеми теорії та судової практики : монографія. Київ : Алерта, 2017. С. 40-43.
3. Ярема А.Г. Система способів захисту цивільних прав судом. *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 12 (112). С. 34.
4. Помазанов А.В. Касаційний перегляд судових рішень у цивільному процесі : дис. ... д-ра філософії : 081 (Право). Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. Київ, 2019. С. 15.
5. Штанько А. Підходи до визначення поняття захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 142–159.
6. Притика Ю.Д. Поняття і диференціація способів захисту цивільних прав та інтересів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Юридичні науки*. 2004. Вип. 60–62. С. 16–19.
7. Ромовська З.В. Українське цивільне право. Загальна частина: Академічний курс : підручник. [2-ге вид., доп.]. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 594 с. С. 490-491.
8. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія / відп. ред. Я.М. Шевченко. Київ : КНТ, 2008. 626 с. С. 177-178.
9. Особливості захисту суб'єктивних цивільних прав / за заг. ред. О.Д. Крупчана і В.В. Луця. Київ : Інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2012. С. 7.
10. Рішення Верховного Суду України від 20 жовтня 2010 року по справі № 6–37646св10. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11970935>.
11. Новосад А.С. Щодо питань захисту цивільних прав та інтересів. *Правова держава : історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 23 лютого 2018 р.) / редколег. : Р.Л. Наливайко (гол.) та ін.* Дніпро : ДДУВС, 2018. С. 63-64.
12. Разметаєва Ю.С. Доктрина та практика захисту прав людини : навч. посіб. Київ : Видавництво «ФОРМ» Голембовська О.О., 2018. С. 69; Шевчук С. Судовий захист

- прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини в контексті західної правової традиції. Київ : Реферат, 2006. 848 с.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення) від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#n115>.
14. Басай О.В. Реалізація принципу судового захисту цивільних прав та інтересів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 1. С. 104.
15. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 40-41, 42, ст.492.
-

Stryzheus D. Judicial protection of civil rights: issues of theory

The article is devoted to the theoretical problem of the protection of subjective civil rights in the conditions of modern social and legal development. The author notes that this problem is one of the most promising scientific and practical problems today. This conclusion is explained by the fact that at the center of the mentioned problem are the civil rights of a person, which to the greatest extent serve to satisfy the various needs of a person in society. Such a vision adequately reflects the degree of «inclusion» of a modern person in the market economy, and is a measure of the development of the system of civil legal relations as a sphere of implementation of the individual's private initiative. Therefore, the protection of civil rights is considered as one of the most important categories of the theory of law and the theory of civil law. The frequency of violations of civil rights in real social relations indirectly indicates the importance of these rights, the need for their constant protection by authorized state bodies, the clarification of algorithms and mechanisms for improving such protection, taking into account positive domestic and foreign experience in this area. Such a position of a number of scientists is reinforced by the increasing role of civil law in social life, in the development of the market economy, which cannot help but determine the growth of the «value» of civil rights in changing social relations, a vivid example of which is modern Ukrainian society.

The author emphasizes the purely doctrinal and practical aspects of the issue, as well as the priority of the conditionality of the protection of civil rights both by the constitutional model of judicial protection of human rights (Articles 3, 13, 41, 42, 55 of the Basic Law of Ukraine) and by the classification of judicial protection of civil rights itself to the basic principles of civil legislation (clause 5 of part one of article 3 of the Civil Code of Ukraine). This approach is motivated by the specificity of the positive legal regulation of law enforcement, and the systematic interpretation of the relevant constitutional and civil law norms allows us to draw a conclusion about the determining nature of the protection of civil rights for the judicial system of the state.

Key words: *judicial power, justice, protection of civil rights, judicial protection of human rights, judicial system, Supreme Court, Constitutional Court of Ukraine, Civil Court of Cassation as part of the Supreme Court.*

УДК 340.5.153

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.58>**Н. П. Христинченко**

доктор юридичних наук, професорка,
завідувач кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-7473-7193

І. Л. Бородін

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-1874-3238

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ТА АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ ПРАВОВИХ СІМЕЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА США

У статті на прикладах адміністративної діяльності публічної адміністрації США та України розкрито зміст публічного адміністрування адміністративних органів в парадигмі Романо-германської та Англосаксонської правових сімей. Зазначено, що перша правова система пов'язана з уніфікацією законодавства, тоді як друга взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зближення правової системи України з американською правовою системою публічного адміністрування, зокрема пов'язана з тим, що в умовах російсько-української війни, США є головним військовим, політичним та фінансовим партнером України. Тисячі, військовослужбовців Збройних сил України проходять вишкіл безпосередньо на полігонах США та під управлінням американської військової публічної адміністрації. Все це разом взяте призводить до того що все більше вдалих управлінських американських напрацювань імплементується в публічне адміністрування адміністративних органів України. В першу чергу у галузі оборони України, адже Збройні сили України переходять на стандарти НАТО. Актуалізовано, що органи публічної адміністрації в США будучи вторинними по відношенню до законодавчих гілки, проте мають з нею більш тісний зв'язок ніж в Україні. В певних аспектах вони є якби, продовженням законодавчої гілки влади, хоча до їх функції відносяться класична виконавча та квазізаконодавча діяльність. Остання має певні спільні риси схожі з розпорядчою діяльністю українських адміністративних органів. Виконавча гілка влади, включає в себе офіс президента США, федеральні виконавчі департаментів, що входять до складу американського уряду та виконавчі органи штатів. Більшість працівників цих установ вважаються державними службовцями. Сучасна структура правової системи США є добре організованою й ефективною. Вона ґрунтується на загальних правилах, установлених обов'язковими та вторинними прецедентами. Ця система включає частину держави та представників громадянського суспільства, які взаємодіють у розгляді справ. Суди, призначені для забезпечення справедливості, ведуть судові процеси, запроваджуючи атмосферу конкурентної змагальності між адвокатами сторін. Повна непідкупність та авторитет суддів гарантують своєчасне та високоефективне відновлення порушених прав, свобод та інтересів громадян США, а також надають справедливе покарання правопорушникам.

Ключові слова: адміністративний орган, Англосаксонська правова сім'я, громадське благо, Збройні сили України, парадигма, публічна адміністрація, публічний інтерес, Романо-германської правова сім'я, російські терористи, США, Україна.

Актуальність дослідження. Весь хід історії людства пов'язаний із злиттям та об'єднанням. Сучасна карта світу включає приблизно 200 різних національних правових систем. Ця різноманітність стимулює часткове об'єднання в групи, сім'ї, та спільноти. У XXI столітті можна спостерігати, як держави позичають правові інститути та образи одна у одної, і в результаті взаємодії між різними національними правовими системами виникає явище правової рецепції. Це відображається в понятті юридичної конвергенції, яке означає «зближення».

Якщо розглядати зближення Романо-германського та англосаксонського права можна визначити кілька груп чинників, які сприяють або перешкоджають конвергенції цих правових систем. Один з основних факторів - це наявність спільних особливостей в економіці, соціальній та політичній структурі суспільства, а також схожого державного устрою, що об'єднує їхні правові традиції. Первинними факторами, що перешкоджають злиттю вказаних систем є такі: історичні, національні традиції та звичаї, що є характерними для кожної системи окремо. Ці первинні фактори визначають характер та етапи розвитку відносин між цими правовими сім'ями.

У цьому контексті особливе значення відіграють органи публічної адміністрації, які відповідають за надання адміністративних послуг громадянам та виконання інших державно-владних розпорядчих функцій.

Отже, тема дослідження змісту публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладах України та США є безумовно актуальною та важливою в сучасній парадигмі сьогодення, оскільки це дозволить знайти нам схожі та відмінні риси для подальшого удосконалення чинного законодавства України.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблематики аналізу органів публічної адміністрації у правових системах романо-германської та англосаксонської правових сімей на прикладі України та США звертали свою увагу Л. Богачова, В. Волинка, І. Глобенко, В. Галунько,

С. Зайчук, М. Кельман, А. Колодій, В. Кравчук, Д. Лук'янов, Л. Луць, Н. Оніщенко, С. Погребняк, В. Ткаченко, М. Цвік та ін. Однак, вище зазначені вчені доторкалися даної проблематики лише побічно, досліджуючи лише суміжні та дотичні поняття.

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому щоб на основі порівняльного аналізу теорії адміністративного права, вітчизняних та зарубіжних джерел виявити спільні та відмінні риси органів публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, як потенційну основу для подальшого вдосконалення справедливої та законної діяльності адміністративних органів в Україні.

Виклад основних положень. На слухну думку І. Глобенка за своєю сутністю адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації полягає в їх зобов'язальній ролі бути слугами народу України, який найняв їх на роботу і для цього надав їм владні повноваження та встановив систему дієвого контролю, щоб не допустити навіть потенційного зловживання владою на користь корпоративного інтересу, родичів, свояків чи інших близьких осіб та зацікавлення у скоєнні корупційних діянь. З погляду філософії права, будь-який суб'єкт права може «народитися», бути зареєстрованим, легалізованим чи існувати неформально як юридична цінність. Юридичне утвердження «народження» суб'єкта публічної адміністрації як владного суб'єкта адміністративного права є першою складовою адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 22].

Таким чином, адміністративно-правовий статус представників публічної адміністрації полягає в їх обов'язковій адміністративній ролі, які діють відповідно до закону та в межах, визначених законодавством компетенції, з метою забезпечення загальної громадської користі.

М. Горбач вважає, що за змістом адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, установ-

лених на основі адміністративно-правових норм, а також адміністративно відповідального позитивного (що реалізується владними суб'єктами адміністративного права) і негативного характеру (що накладається на суб'єктів адміністративного права), які мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин. Крім того, як правова категорія – це система однорідних адміністративно-правових норм, які засвідчують факт формально-юридичного існування суб'єкта адміністративного права, а також здійснюють визначення їх правового становища, у взаємодії з іншими суб'єктами права, державою та загалом із суспільством [2].

Крім того, Ю. Пайда вважає що під публічною адміністрацією слід розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їхня діяльність здійснюється в межах закону. Сутнісними ознаками публічної адміністрації є: публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто парламенту, главі держави); публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізовує на практиці політичні рішення парламенту); публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам). Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також

реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [3].

Відповідно до вищезазначеного, органи публічної адміністрації в Україні, здійснюючи виконання публічно-управлінських функцій, направлені на забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому. Важливо відзначити, що їхня діяльність відбувається в рамках визначених повноважень відповідно до закону.

Далі перейдемо до аналізу органів публічної адміністрації у США. Американський науковець Фред В. Ріггс, вважає що американська система органів публічного адміністрування є справді винятковою і має обмежене значення для вирішення адміністративних проблем. Таке розуміння вимагає а порівняльного аналізу інших режимів, заснованих на тому самому конституційному принципі, тобто поділ виконавчої, законодавчої та судової влади. Міжнародні порівняння показують, що державна бюрократія є не лише інструментом управління громадськістю політики, але й відіграє провідну політичну роль, а іноді стає політично домінуючою. Це суперечить поширеній думці, особливо в Америці, що політика і управління є і повинні бути різко відокремлені один від одного. Основна дилема, з якою стикаються всі сучасні держави, пов'язана з бюрократією, що готова служити політичним лідерам. Найбільш виняткову особливість політичної системи Сполучених Штатів можна помітити в її здатності до підтримки контролю протягом своєї історії над досить ефективною адміністративною системою. Тому що американська адміністративна система широко охоплює та наслідує країни, що розвиваються, їхні лідери стверджують, що якби вони наслідували цей приклад, вони могли б створити успішну демократію. Разючий успіх Сполучених Штатів зумовлюється тим, що вони є багатою індустріально розвиненою нацією та взірцем демократичного правління легко пояснити некритичне захоплення іноземних оглядачів. Більше того, амбітні лідери з революційними або реформаторськими рухами в нових штатах також приваблюють американців, тому що це легітимізує їхні особисті прагнення, особливо якщо вони прагнуть зайняти пост президента [4].

Адміністративні органи в США є умовним продовженням законодавчої гілки влади і можуть виконувати акти законодавчого або квазізаконодавчого характеру. Агентства також можуть бути частиною виконавчої гілки влади і можуть мати повноваження вирішувати питання, що входять до сфери виконавчої влади. Адміністративні органи є безперервними організаціями, на які не впливають кадрові зміни. Зазвичай остаточні дії адміністративних посадових осіб або органів у межах їх повноважень є обов'язковими для їх наступників. Усі особи мають однакове право обіймати адміністративні посади, якщо вони не виключені якоюсь конституційною або законодавчою дискваліфікацією. Законодавча влада зазвичай встановлює кваліфікацію тих, хто має обіймати адміністративні посади. Кваліфікація має відповідати функціям і обов'язкам офісу. Строки перебування та повноважень адміністративних посадових осіб вказуються в статуті. Як правило, посадова особа має право, а іноді й вимагається, обіймати посаду, доки не буде обрано кваліфікованого наступника. Повноваження щодо усунення посадової особи впливають із суверенної влади держави і є необхідними для належного управління державною діяльністю. Офіцер повинен бути звільнений тільки згідно із законом. Якщо посада обіймається за бажанням агентства, яке призначає, посаду можна звільнити без повідомлення чи слухання [5].

Виконавча гілка федерального уряду включає виконавчий офіс президента та федеральні виконавчі департаменти Сполучених Штатів (секретарі яких належать до кабінету міністрів). Працівники більшості цих установ вважаються державними службовцями. Більшість незалежних агенцій уряду Сполучених Штатів також класифікуються як виконавчі агенції (вони незалежні, оскільки не підпорядковуються уряду). Існує невелика кількість незалежних агенцій, які не вважаються частиною виконавчої гілки влади, наприклад Дослідницька служба Конгресу та Комісія з вироків США, які є законодавчими та судовими агенціями відповідно [6].

Розглядаючи тематику порівняння органів публічної адміністрації у правових

системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, слід зазначити, що Романо-германська правова система пов'язана із уніфікацією законодавства, тоді як англосаксонська система взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зокрема, зближення правових систем пов'язане із тим, що країни перебувають на одному рівні розвитку та виявляють бажання здійснювати зміни у внутрішній правовій системі своїх держав.

Отже, органи публічної адміністрації в Україні здійснюють комплекс організаційних заходів та дій, які реалізуються різними суб'єктами та адміністративними інституціями відповідно до закону та в межах, зв'язаності адміністративних органів закон, з метою забезпечення загальної громадської користі в США та публічного інтересу Україні. Останні дві категорії, на наш погляд, за своєю сутністю практично збігаються.

Наприклад, забезпечується спільний між Україною та США публічний інтерес та громадська корисність щодо відбиття повномасштабного російського вторгнення в Україну, як демократичну правову державу. Яку в порушення норм міжнародного права намагається захопити та знищити тоталітарна держава з незрівнянним більшим людським та економічним потенціалом на «праві» сильного – путінська росія. Що є неприпустимим в сучасному міжнародному праві. Американський народ та американський уряд помагає українському народу та Збройним силам України зброю, фінанси та здійснює політичну підтримку.

Так, Міністерство оборони України оголосило про додаткову безпекову допомогу для задоволення критичних потреб України у сфері безпеки та оборони, новий пакет включив 125 мільйонів доларів для задоволення невідкладних бойових потреб України, а також 300 мільйонів доларів, які виділені з коштів Ініціативи сприяння безпеці України (USAI) для зміцнення протиповітряної оборони в довгостроковій перспективі. До переліку наданого озброєння увійшли: боєприпаси для зенітно-ракетних комплексів NASAMS;

боєприпаси для реактивних систем залпового вогню HIMARS; артилерійські снаряди калібру 155 і 105 мм; ракети з трубчастим запуском, оптичним відстеженням та провідним наведенням (TOW); протитанкові комплекси Javelin і AT-4; понад 3 мільйони набоїв до стрілецької зброї та гранати; підривні боєприпаси для розчищення перешкод; протипіхотні боєприпаси M18A1 Claymore; 12 вантажівок для перевезення важкого обладнання; спорядження для холодної погоди; запасні частини, технічне обслуговування та інше польове обладнання. Окрім цього, Україна отримала додаткові боєприпаси із лазерним наведенням для боротьби з безпілотними авіаційними системами. Допомога Україні — це розумна інвестиція в нашу національну безпеку не тільки України, але й США. Це допомагає запобігти більшому конфлікту в регіоні та стримує потенційну агресію в інших місцях, одночасно зміцнюючи нашу базу оборонної промисловості та створюючи висококваліфіковані робочі місця для американського народу. Цей пакет допомоги у сфері безпеки свідчить про постійну відданість США підтримці українського народу перед обличчям російської агресії [7].

Висновки. Органи публічної адміністрації в США будучи вторинними по відношенню до законодавчої гілки влади, проте мають з нею біг тісний зв'язок ніж в Україні. В певних аспектах вони є якби, «продовженням» законодавчої гілки влади, хоча до їх функції відносяться класична виконавча та квазізаконодавча діяльність. Остання має певні спільні риси з розпорядчою діяльністю українських адміністративних органів.

Виконавча гілка влади, включає в себе офіс президента США та федеральні виконавчі департаменти, що входять до складу американського уряду. Більшість працівників цих установ вважаються державними службовцями. Також важливо відзначити, що більшість незалежних агенцій уряду США також відносяться до виконавчих агенцій.

Сучасна структура правової системи США є добре організованою і ефективною. Вона ґрунтується на загальних правилах, установлених обов'язковими та

вторинними прецедентами. Ця система включає частину держави та представників громадянського суспільства, які взаємодіють у розгляді справ. Суди, призначені для забезпечення справедливості, ведуть судові процеси, запроваджуючи атмосферу жорсткої змагальності між адвокатами сторін. Повна непідкупність та авторитет суддів гарантують своєчасне та високоефективне відновлення порушених прав, свобод та інтересів громадян США, а також надають справедливе покарання правопорушникам.

Отже, розглядаючи тематику порівняння органів публічної адміністрації у правових системах Романо-германської та Англосаксонської правових сімей на прикладі України та США, слід зазначити, що Романо-германська правова система пов'язана із уніфікацією законодавства, тоді як англосаксонська система взаємодіє із уніфікацією судових рішень та створенням судових прецедентів. Зокрема, зближення правової системи України з правовою системою публічно адміністрування США пов'язана з тим що в умовах російсько-української війни США є головним військовим, політичним та фінансовим партнером України. Тисячі, військовослужбовців збройних сил України проходять будівлі вишкіл безпосередньо на полігонах США та під управлінням американській публічної адміністрації. Все це разом взяте призводить до того, що все більше вдалих управлінських американських напрацювань імплементуються в публічне адміністрування адміністративних органів України. В першу чергу у галузі оборони України, збройні сили якої переходять на стандарти НАТО.

Список використаних джерел:

1. Галунько В., Глобенко І. Публічна адміністрація в Україні: монографія. Київ. Науковий вісник Київського Університету інтелектуальної власності та права НУ «ОЮА». 2022. 130 с.
2. Горбач М. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 107-111.
3. Пайда Ю. Публічне адміністрування та

- превентивна діяльність поліції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2020. № 3 URL: https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2021/01/s3_ua/11.pdf
4. Fred W. Riggs. Public Administration in America: The Exceptionalism of a Hybrid Bureaucracy. Vol. I
 5. Public administrative bodies. Encyclopedias almanacs transcripts and maps. 2023. URL: <https://www.encyclopedia.com/law/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/public-administrative-bodies>
 6. Federal Register (November 2013). The United States Government Manual (PDF). Washington, DC: Government Printing Office.
 7. США надали Україні новий пакет допомоги — Пентагон. Суспільне новини. 2023. URL: <https://suspilne.media/609417-ssa-nadali-ukraini-novij-paket-vijskovoiodopomogi-pentagon/>
-

Khrystynchenko N., Borodin I. Public administration in the systems of the Romano Germanic and Anglo-Saxon legal families: a comparative analysis as exemplified by Ukraine and the USA

In the article, using the examples of the public administration of the US and Ukraine, the content of the public administration of administrative bodies in the paradigm of the legal system of the Romano-Germanic and Anglo-Saxon legal families is disclosed. It is noted that the first legal system is related to the unification of legislation, while the second interacts with the unification of court decisions and the creation of court precedents. Convergence of the legal system of Ukraine with the American legal system of public administration relates to the fact that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, the USA is the main military, political and financial partner of Ukraine. Thousands of servicemen of the Armed Forces of Ukraine undergo training directly at US training grounds and under the management of the American military public administration. All this taken together leads to the fact that more and more successful American management practices are implemented in the public administration of administrative bodies of Ukraine. First, in the field of defense of Ukraine because the Armed Forces of Ukraine meet NATO standards. It has been updated that the bodies of public administration in the USA, being secondary to the legislative branch of power, have a closer connection with it than in Ukraine. In certain aspects, they are, as it were, a continuation of the legislative branch of government, although their functions include classical executive and quasi-legislative activities. The latter has certain common features like administrative activities of Ukrainian administrative bodies. The executive branch of government includes the office of the President of the United States and federal executive departments that are part of the American government and state executive bodies. Most of the employees of these institutions are considered civil servants. The current structure of the US legal system is well organized and efficient. It is based on general rules established by mandatory and secondary precedents. This system includes part of the state and representatives of civil society, which interact in the consideration of cases. Courts designed to ensure justice conduct trials, introducing an atmosphere of fierce competition between the lawyers of the parties. The complete incorruptibility and authority of judges guarantee timely and highly effective restoration of the violated rights, freedoms, and interests of US citizens, as well as provide fair punishment to offenders.

Key words: administrative body, Anglo-Saxon legal family, Armed Forces of Ukraine, paradigm, public administration, public good, public interest, Romano Germanic legal family, russian terrorists, Ukraine, USA.

УДК 340.5.153

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.59>**О. В. Дручек**

кандидат юридичних наук, доцентка,
доцент кафедри правового забезпечення діяльності
Національної гвардії України факультету державної безпеки
Київського інституту Національної гвардії України
ORCID ID: 0000-0002-7460-8137

Р. В. Зварич

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та публічного управління
Закладу вищої освіти «Університет Короля Данила»
ORCID ID: 0000-0002-3296-9591

М. М. Новікова

кандидат юридичних наук, доцентка,
Доцент кафедри публічного управління, права та гуманітарних наук
Херсонського державного аграрно-економічного університету
ORCID ID: 0000-0002-0334-3979

РОМАНО-ГЕРМАНСЬКА ТА АНГЛОСАКСОНСЬКА ПРАВОВІ СИСТЕМИ: ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

У статі обґрунтовано поняття правової системи як цілісної, стійкої, комплексної сукупності правових явищ і засобів, що є результатом і способом взаємодії взаємопов'язаних і взаємоузгоджених елементів, які, взяті у сукупності, виражають буття права. Доведено, що елементами правової системи є: правові норми; правові принципи; законодавство; правові відносини; правосвідомість; правову культуру; правові та юридичні установи; юридичну техніку; законність і правопорядок. Визначено, що правова система є результатом правового розвитку суспільства, показником його цивілізованості. Сформульовано поняття правової сім'ї як сукупності національних правових систем групи держав, заснованих на спільності їх історичного формування, системо-структури, методів і форм реалізації. Установлено, що поняття правової сім'ї і правової системи співвідносяться як ціле і частина. Проаналізовано підходи до класифікації правових систем та доведено доцільність виділення романо-германської, англосаксонської (англо-американської), змішаної, релігійної, традиційної, а також рудиментарної соціалістичної сім'ї правових систем. Доведено, що найкраще організованими і такими, що об'єднують найбільшу кількість держав, є романо-германська і англосаксонська (англо-американська) правові системи.

Запропоновано у якості основних етапів формування романо-германської правової системи виділяти: перший етап (V-XII ст.) – панування звичаєвого права як писаного, так і неписаного; другий (XIII-XVIII ст.) – формування романо-германської правової сім'ї, визнання права як гаранта забезпечення порядку і безпеки; третій (XVIII - XX ст.) – завершення формування романо-германського права як цілісного явища, розвиток і кодифікація законодавства, оформлення сучасної системи судових органів. Запропоновано до основних ознак романо-германської правової системи відносити: 1) наявність чіткої ієрархічної структури, яку складають норми, інститути, галузі; 2) поділ на публічне і приватне, матеріальне і процесуальне; 3) створення правових норм у результаті діяльності уповноважених суб'єктів (у окремих випадках – безпосередньо народом); 4) покладення в основу чітко визначених загальних принципів; 5) існування ієрархії джерел, основним з яких є закони (кодекси) та підзаконні нормативно-правові

акти; 6) не визнання у цілому правотворчих повноважень суддів та судових прецедентів; 7) подібність поняттєвого апарату та термінології; 8) пріоритетність матеріального права над процесуальним; 9) відкритість до сприйняття правових теорій і доктрин. Обґрунтовано можливість виділення таких історичних етапів формування англосаксонської правової системи: перший (V-XI ст.) – існування англосаксонського права у формі звичаєвих норм; другий (XI-середина XV ст.) – виникнення та піднесення ролі загального права як основи англійського права; третій (середина XV-середина XIX ст.) – утвердження права справедливості як альтернативи у вирішенні справ; четвертий (середина XIX-XX ст.) – тлумачення рішень, які приймалися парламентом, формування статутного права. Запропоновано до основних ознак англо-саксонської правової системи відносити: 1) наявність особливої системи джерел (загальне право, право справедливості, статутне право); 2) незначний ступінь кодифікації; 3) визнання у якості найпоширенішого джерела судового прецеденту при наявності інших джерел права (статутів, звичаїв, доктрини); 4) суттєве значення правотворчих повноважень суддів; 5) важливість ролі інституту присяжних; 6) пріоритетність процесуального права над матеріальним; 7) відсутність галузевого поділу, поділу права на публічне і приватне; 8) визнання у якості норми відпрацьованого судовою практикою рішення з конкретної справи; 9) відсутність ієрархічності норм права.

Ключові слова: парадигма, правова система, правова сім'я, Романо-германська правова система, Англосаксонська правова система, етапи формування правової системи, джерела права, рецепція права, принципи права, норма права, судовий прецедент.

Актуальність дослідження. Одним із показників розвитку людської спільноти є її правовий розвиток, що об'єктивно втілюється у правовій системі як комплексі взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають унаслідок такого регулювання. Правова система визначає усю направленість правового життя в державі, визначає сукупність допустимих засобів впливу на суспільні відносини. Тому правова система зазвичай розглядається як правова організація всього суспільства, в якій право виступає ядром. Правова система має істотне значення для характеристики правової культури суспільства, стану законодавства, діяльності судів, усієї системи влади у цілому. Дослідження правової системи є важливим етапом оцінки існуючої в тій чи іншій країні конкретно-історично реальності. Водночас, сучасний етап розвитку людства характеризується двома суперечливими тенденціями: намаганням держав досягти своєї самостійності та ідентичності та, водночас, – прискоренням глобалізаційних процесів. Зокрема, зазначене стосується і державно-правового розвитку країн, які належать до двох найбільш розвинутих та організаційно оформлених правових систем – Романо-германської та Англосаксонської. Підтвердженням зазна-

ченого слугують, приміром, такі явища, як поширення прецедентного права в правових системах романо-германської правової сім'ї, а також посилення кодифікації та інших форм систематизації права – в країнах англосаксонської правової сім'ї.

У зазначеному контексті не можна не погодитися із В.В. Колодяжною, яка вважає, що правові системи є «основою правової культури, без їх вивчення залишаться незрозумілими минуле, сучасний стан та подальші перспективи розвитку і окремих національних правових систем, і права у світовому масштабі» [1, с. 46]. За сучасних умов розвитку юридичної науки порівняння правових систем, окрім того, що є ефективним методом загальнотеоретичних і компаративістських досліджень, розглядається як оптимальний шлях обґрунтування процесів правової глобалізації, синтезу кращих елементів різних правових систем та формування універсальної правової системи, здатної поєднати традиції і новизну.

Правова система України, яка за формальними ознаками належить до романо-германської правової сім'ї, але має деякі ознаки перехідної (від соціалістичної) правової системи, нині має доволі виразні тенденції до сприйняття західної правової традиції. Проте, у зв'язку з прискоренням процесів інтеграції України у європейський і євроатлантичний простір,

вітчизняна правова система потребує координації напрямів розвитку, зокрема, пов'язаних із впровадженням європейських правових стандартів у нормотворчу і правозастосовну практику. Виконання зазначеного завдання неможливе без співставлення правових систем і вивчення проблем взаємопроникнення права на регіональному та глобальному рівнях. Відповідно, існує потреба у порівняльно-правових дослідженнях, які б сприяли глибшому усвідомленню як загальних тенденцій, так і особливостей національного розвитку правових систем, та, як наслідок – сприяли б підвищенню рівня правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Вивчення витоків права та правових систем як форми його існування з давніх-давен цікавили таких відомих предвників державно-правової думки, як Платон, Арістотель, Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є та ін. Серед вітчизняних науковців, які започаткували дослідження правових систем, слід назвати М. Владиславського-Буданова, Б. Кістяківського. Вагомий внесок у формування теоретико-методологічних засад вивчення правових систем здійснили зарубіжні науковці, зокрема, Х. Бехруз, Р. Давид, К. Цвайгерта Г. Кьотц та ін. У наш час теоретичні та практичні проблеми функціонування правових систем висвітлювали І. Бахновська, А. Дрозд, Ю. Задорожній, О. Зайчук, В. Колодяжна, Л. Луць, З. Мельник, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, Ю. Ситар, В. Ткаченко, М. Хаустова, Ю. Шемшученко та ін. Зокрема, І. Бахновська виявила і узагальнила основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України; А. Дрозд здійснив історико-порівняльний аналіз інституту конституційного контролю в державах Романо-германської правової сім'ї; Ю. Задорожній визначив основні параметри розвитку правової системи України в парадигмі функціонування найближчих до неї правових сімей; З. Мельник дослідив юридичну природу інституту рецепції права як способу вдосконалення правової системи; Н. Пархоменко обґрунтувала засадничі принципи теорії правових систем; М. Хаустова

визначила основні характеристики національної правової системи в умовах розбудови правової демократичної держави. Крім зазначених, окремі аспекти вказаної проблематики висвітлювали Л.Л. Богачова, В.М. Вовк, А.А. Кудін, М.М. Новікова, Г.О. Самійло, В.П. Шаганенко та ін. Проте, попри увагу, приділену поняттю правових систем, у проблематиці історії формування та характеристики основних правових систем сучасності залишається чимало невисвітлених аспектів. Актуальним є і визначення тенденцій розвитку правової системи України, зокрема, в парадигмі правової глобалізації.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у тому, щоб уточнити поняття правової системи та правової сім'ї; дослідити витoki та основні етапи розвитку романо-германської та англосаксонської правових систем; визначити їх основні ознаки.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося вище, кожна держава має власну, детерміновану історичними й географічними чинниками, правову систему, яка, взята у сукупності з економічною, політичною, релігійною, ідеологічною тощо системами, є складовою соціальної системи держави. Поняття правової системи було запроваджене у вітчизняну юридичну науку на початку 80-х років ХХ ст., і формувалося за аналогією з поняттями політичної системи у політології та економічної системи у економічній теорії. Юридична енциклопедія визначає правову систему як систему взаємопов'язаних між собою права та засобів його реалізації, а до основних її елементів відносить: систему права; систему законодавства; правові відносини; юридичну практику; правову політику; правову ідеологію; правову свідомість та правову культуру; юридичну освіту та науку [2, с. 39]. Професор Н. Оніщенко розглядає правову систему в якості об'єктивно існуючого, закономірного правового явища, яке включає взаємозв'язані, взаємозумовлені та взаємодіючі компоненти, такі як право та законодавство, що його втілює; юридичні установи; юридичну практику; механізм правового регулювання; суб'єктивні права та обов'язки; правову діяль-

ність і правовідносини; правосвідомість, правову культуру та правову ідеологію; стан законності і правопорядку; юридичну відповідальність тощо [3, с. 20]. Беручи до уваги зазначене, можемо стверджувати, що поняття правової системи об'єднує всі елементи правової матерії, вказує на зв'язки між ними, націлює правотворчі, правозастосовні та правоохоронні органи держави на реалізацію правових засад в усі сферах суспільного життя. У вузькому значенні під правовою системою розуміють право певної держави, у широкому – сукупність всіх взаємопов'язаних між собою правових явищ і процесів, властивих для конкретної держави. На підставі зазначеного, під поняттям правової системи пропонуємо розуміти цілісну, стійку, комплексну сукупність правових явищ і засобів, що є результатом і способом взаємодії взаємопов'язаних і взаємоузгоджених елементів, які, взяті у сукупності, виражають буття права.

З поняттям правової системи тісно пов'язане поняття *правової сім'ї*. Під правовою сім'єю в теорії права найчастіше розуміють сукупність національних правових систем, заснованих на спільності їх історичного формування, структури права, методів і форм їх реалізації [2, с. 39]. На підставі зазначеного, поняття правової сім'ї деякі науковці вважають аналогом поняття типу права. На думку В. Ісакова, правовий тип (сім'я права) – це узагальнююча теоретична модель правового змісту штучного характеру, результат наукової класифікації, яка відображає загальні та особливі риси національних правових систем [4, с.14]. Аналізуючи сутність та співвідношення понять правової системи та правової сім'ї, О. Марущак справедливо зазначає, що правові системи, які входять до однієї правової сім'ї, можуть мати спільну систему права, принципи та джерела права, законодавство, схожу організацію державних органів, правозастосовну практику, історію становлення та інші ознаки [5, с. 32]. З урахуванням сказаного, констатуємо, що поняття правової сім'ї відображає ті особливості правових систем, які є результатом подібності їх конкретно-історичного розвитку. Правові сім'ї утворюють національні правопо-

рядки, подібні у своїх основних елементах, зокрема, правових традиціях, системі джерел, правових техніках і процедурах, правовій інфраструктурі. Як слушно зазначає Г. Саміло, «наявність спільних ознак та рис у різних правових системах дозволяє класифікувати їх між собою і поділяти їх в залежності від тих чи інших рис за певними критеріями на певні групи, якими є правові сім'ї» [6, с.46]. У цілому, поняття правової сім'ї і правової системи співвідносяться як ціле і його частина.

Розв'язуючи проблему *класифікації* правових систем, дослідники керуються різними критеріями. Відповідно до розробленого Р. Давидом та переважаючого до середини минулого століття принципу, з урахуванням критеріїв спільності юридичного підходу та схожості ідеологічного чинника, виділяли три основні правові сім'ї – романо-германську, англо-американську та соціалістичну. Згідно класифікації К. Цвергейта, з урахуванням критерію правового стилю, виділяли романську, германську, англо-американську, соціалістичну, скандинавську, далекосхідну, ісламську, індуську правові сім'ї. Поєднання існуючих підходів з критеріями історичних витоків права та правового стилю юристів обумовлює можливість виділення основних типів права: західного; незахідного; змішаного. Професорка О. Скакун виокремлює дещо більшу кількість правових сімей, а саме: романо-германську, англо-американську, змішану, релігійну, традиційну, соціалістичну [7, с.569]. Натомість, професорка Л. Луць обґрунтовує існування лише трьох основних типів права: романо-германського, англо-американського, змішаного [8, с. 12]. Незважаючи на варіації у результатах класифікації, практично усі дослідники єдині у тому, що найкраще організованими, логічно сформованими, ефективними і найбільш поширеними правовими системами є романо-германська і англо-саксонська (її модифікованим варіантом, що сформувався у кінці XVIII – XIX ст. є англо-американська правова система).

Реалізуючи завдання виділення основних етапів формування романо-германської правової системи, зазначимо, що в історичній ретроспективі зазначе-

ний тип права формувалось під впливом римського, германського, канонічного, феодального, комерційного та звичаєвого права. У зазначеному контексті слід погодитися із В Шаганенко у тому, що розвиток романо-германської правової системи здійснювався поетапно, коли кожний новий етап вбирав у себе досягнення попереднього; основним способом трансформації була рецепція римського права, викликана впливом більш розвинутого суспільства (римського) на менш розвинуте (германське); а формами рецепції, зокрема, були: вивчення римського права як культурного надбання, використання норм позитивного права на практиці, сприйняття та використання розроблених римлянами термінологічних понять та ідей [9, с. 89].

Узагальнення представлених у літературі характеристик романо-германської правової системи дозволяє до її основних рис віднести: 1) наявність чіткої ієрархічної структури, яку складають норми, інститути, галузі; 2) поділ на публічне і приватне, матеріальне і процесуальне; 3) створення правових норм у результаті діяльності уповноважених суб'єктів (у окремих випадках – безпосередньо народом); 4) покладення в основу чітко визначених загальних принципів; 5) існування ієрархії джерел, основним з яких є закони (кодекси) та підзаконні нормативно-правові акти; 6) не визнання у цілому правотворчих повноважень суддів та судових прецедентів; 7) подібність поняттєвого апарату та термінології; 8) пріоритетність матеріального права над процесуальним; 9) відкритість до сприйняття правових теорій і доктрин. Слід наголосити на можливості виділення і інших якісних характеристик романо-германської системи права, однак зазначені вище вважаємо найбільш суттєвими.

Характеризуючи основні історичні етапи формування романо-германського права, зазвичай виділяють три відносно відокремлені проміжки часу. Зокрема, у межах першого етапу (від початку формування звичаєвого права до занепаду римського права у XII ст.) мали місце кілька важливих і неоднорідних за змістом процесів, проте у цілому це був час

панування звичаєвого права, як неписаного, так і писаного. Протягом зазначеного періоду визрівали передумови для формування єдиної системи континентального права. Після падіння Римської імперії на більшості територій, завойованих варварами, запанували, переважно, неписані звичаї, досить примітивні, пристосовані до умов натурального господарства та родо-племінних відносин. Тому ключовою характеристикою германського права була спрямованість на спрощені процедури та початкові форми колективізму. У V-VIII століттях закони германських племен отримали письмове закріплення, переважно, у формі т. зв. «варварських правд» (*leges barbarorum*), прикладом яких є Салічна правда 496 р. У VI-VII ст. більшість германських племен уже мала свої писані закони. Подальша трансформація правової системи середньовічної католицької Європи пов'язана із переважанням канонічного (церковного) та земельно-феодального права. Другий етап (XIII-XVIII ст.) оцінюють як період формування романо-германської правової сім'ї, чому сприяло вивчення римського права у європейських університетах. На думку багатьох компаративістів, саме у цей час суспільство почало розуміти необхідність писаного права як гаранта забезпечення порядку і безпеки. Чинниками, що мали вирішальний вплив на формування романо-германського права у зазначений період називають: а) рецепцію римського права; б) розвиток засад юридичної освіти і науки у межах університетів та правничих шкіл; в) вплив канонічного права; г) формування міського та торгівельного права. Третій етап (кінець XVIII – середина XX ст.) визначають часом завершення формування романо-германського права як цілісного явища. Змістом зазначеного періоду стало посилення розвитку законодавства у європейських країнах і подальша кодифікація права. Буржуазні революції докорінно змінили феодальні правові інститути. Основним джерелом романо-германської системи права стає закон. У XIX столітті в більшості держав Європи приймаються численні кодифікаційні акти. Сучасний етап розвитку романо-германської правової системи від-

бувається в умовах європейської інтеграції, наслідком якої є існування особливої системи правових норм – права Європейського Союзу. Наразі усі правові системи держав-членів ЄС підпорядковуються єдиним засадам – загальним принципам права ЄС, основними з яких є принципи дотримання прав людини, верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності, прямої дії. Головним наслідком впливу права ЄС на правові системи країн романо-германської правової сім'ї називають гармонізацію та уніфікацію національних правових систем.

Правові системи, що складають романо-германську правову сім'ю, при спільності фундаментальних рис, мають деякі специфічні риси, що уможлиблює виділення з-поміж них окремих *підгруп*, а саме: а) романської (Бельгія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція та ін.), яку через значний вплив французького права ще називають французькою; б) германської (Австрія, Німеччина, Швейцарія), у межах якої роль «материнської» основи відіграє німецьке (германське) право; в) скандинавської (північноєвропейської) (Норвегія, Фінляндія, Швеція), що характеризується поєднанням ознак романо-германської та англо-американської правових систем; 4) латиноамериканської (Аргентина, Мексика, Перу, Чилі та ін.), яка також поєднує ознаки романо-германської та англо-американської систем, з чітким переважанням першої у сфері приватного права, другої – у публічному праві.

Розв'язуючи завдання виділення сутнісних ознак англосаксонської правової системи, відмітимо, що у цілому її характеризують як систему, що сформувалася багато століть тому в Англії, є найпоширенішою у світі, відрізняється від інших правових сімей визнанням за головне джерело судового прецеденту, діяльністю судів не тільки щодо застосування, але і створення норм права, наявністю у суддів значної процесуальної свободи.

Крім зазначених, до основних характеристик англосаксонської правової системи також відносять: 1) наявність особливої системи джерел, яку складають загальне право, права справедливості, статутне

право; 2) незначний ступінь кодифікації, хоча іноді вона має місце (наприклад, у США); 3) визнання у якості найпоширенішого джерела права судового прецеденту – рішення за конкретною юридичною справою, що виступає зразком у процесі розгляду аналогічних справ такими самими або нижчими за рангом судами; 4) крім судового прецеденту, не виключається наявність інших джерел права – статутів, звичаїв, доктрини тощо; 5) суттєве значення правотворчих повноважень суддів; 6) важлива роль у судовому процесі інституту присяжних, що наділені значними повноваженнями при вирішенні справи по суті; 7) пріоритетність процесуального права над матеріальним; 8) відсутність поділу права на публічне і приватне та поділу права за галузями; 9) визнання у якості норми права відпрацьованого судовою практикою рішення з конкретної справи; 10) відсутність поділу норм права за критерієм ієрархічності.

Характеризуючи *основні етапи формування англо-саксонської правової системи*, дослідники наголошують на тому, що зазначена система розвивалась поступово за рахунок історичних подій в різних державах, в першу чергу Великої Британії, об'єднуючи їх в єдину систему права, яка на сьогодні розвивається та модернізується через призму часу [10, с. 43]. Першим етапом в історії англосаксонського права був, власне, етап зародження зазначеного самобутнього явища, коли основною тенденцією у змісті нормативного регулюванні було змагання між народним (традиційним, фольклорним) правом та привілеями. Під традиційним правом слід розуміти сукупність правил, переважно, усних, що були формою вираження юридичної свідомості спільнот, які ними користувалися. Як слушно зазначає А. Кудін, традиційне (фольклорне) право на початках мало племінний характер, у процесі розвитку суспільства зазначені норми або модифікувались, або відкидались королівською владою [10, с. 39]. До середини V ст. Англія входила до складу Римської імперії, проте римське право не зробило значного впливу на розвиток права англосаксонських народів, і власне об'єднання права розрізнених пле-

мен у правову сім'ю було здійснено шляхом поєднання скандинавського права з т. зв. «варварськими законами» (*leges barbarorum*). З часом норми, що фігурували у королівських указах про привілеї, стали домінувати над народним правом. *Другий етап розвитку* англосаксонського права починається після норманського завоювання (1066 р.) і, на думку переважної частини дослідників, закінчується встановленням династії Тюдорів (1485 р.). Його змістом було створення єдиної централізованої системи королівських суддів та формування єдиної системи джерел права через інститут судового прецеденту, тобто – започаткування прецедентного права. *Третій етап* (середина XV – середина XIX ст.) найчастіше позиціонується як період формування «права справедливості» – сукупності норм та інститутів (таких, як право нерухомості, кредиту, опіки, зобов'язання, комерції, банкрутства тощо), створених судом Канцлера у процесі доповнення та перегляду системи загального права. Як слушно зазначає В. Власенко, «природа права справедливості, пов'язана з діяльністю лорда-канцлера, є розвитком загального права у напрямі подолання юридично невідповідних судових рішень» [11, с. 5]. Розкриваючи зміст зазначеного етапу формування англо-саксонської системи права, Д. Вербицький [12] та В. Ткаченко [13] слушно наголошують, що особливістю тогочасної судово-правової системи Англії був дуалізм – спирання на загальне право та право справедливості («суд по совісті, а не за традицією та звичаєм»), а основним процесуальним правилом – правило судового прецеденту. Проте, незважаючи на різну юридичну природу загального права та права справедливості, обидві системи правових норм функціонували у парадигмі судового прецеденту. Тому коректним буде вважати, що загальне право та право справедливості є прецедентним правом. Таким чином, особливістю англосаксонської системи права є те, що вона у контексті джерел складається з норм, створених королівськими судами (загального права) та норм, створених Судом канцлера (права справедливості). *Четвертий етап* формування англосаксонської

системи прав почався з середини XIX століття, коли мала місце модернізація законодавства та судової системи. Зокрема, у законодавчій сфері зміни полягали у: а) створенні єдиної системи законодавства шляхом об'єднання загального права та права справедливості; б) формуванні значної кількості статутів та зростанні їх ролі у правовому регулюванні; в) стрімкому розвитку цивільного права. Якісні зміни у сфері судоустрою відбулися також у процесі реалізації судової реформи 1872 -1875 р.р., коли на основі Закону Про судоустрій було реорганізовано вищі суди королівства та створено Верховний Суд Правосуддя. Протягом XX ст. судова система Великобританії не зазнала суттєвих змін. Судові реформи 1971 і 1981 рр. зумовили реорганізацію Верховного суду Великобританії, котрий був поділений на три палати: а) Високий суд (розглядає цивільні справи; б) суд Корони, (спеціалізується на кримінальних справах; в) Апеляційний суд. Вищою судовою інстанцією, як і раніше, залишається Палата лордів. У другій половині XX ст. у Великобританії фактично завершився процес реорганізації та модернізації англосаксонської правової сім'ї, що привів до логічного утвердження її у якості ефективно працюючої правової системи. Таким чином, в історії формування англосаксонської правової системи слід виділяти періоди: 1) існування англосаксонського права у формі звичаєвих норм; 2) виникнення та піднесення ролі загального права як основи англійського права; 3) виникнення права справедливості як альтернативи у вирішенні справ; 4) тлумачення рішень, які приймалися парламентом (статутного права). Зазначена правова система, у порівнянні з романо-германською, не зазнала значного впливу римського або канонічного права, вона розвивалася, переважно, зусиллями юристів-практиків, тому у своїй основі вона є системою судового прецеденту та судейського права.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаємо вивчення правової системи України, зокрема, у парадигмі її співвідношення із правовими системами країн, що належать до романо-германської та англосаксон-

ської правових сімей, а також вивчення змісту новітніх трансформації останніх.

Висновки. На підстав зазначеного вище, формулюємо узагальнення щодо загальних характеристик та основних етапів розвитку романо-германської і англосаксонської правових систем:

1. Як явище об'єктивної реальності та частина соціальної системи, правова система є результатом правового розвитку того чи іншого суспільства, показником його цивілізованості. Вона визначає усю направленість правового життя в державі, об'єктивує юридичні засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, слугує основним чинником змісту правової культури. Без вивчення правових систем, як тих, що існували в історичному контексті, так і сучасних, залишаться незрозумілими минуле, сучасний стан та перспективи розвитку права.

2. Будучи предметом вивчення для теоретико-правової науки та юридичної компаративістики, правова система розглядається у вузькому значенні – як правопевної держави («національний правопорядок»), та у широкому – як сукупність взаємопов'язаних правових явищ і процесів, властивих для конкретної держави чи групи держав (правова сім'я). Найчастіше поняття правової системи визначають як цілісну, стійку, комплексну систему, частину соціальної системи держави, що є результатом і способом взаємодії взаємопов'язаних і взаємоузгоджених явищ, які, взяті у сукупності, виражають буття права. Остаточного переліку елементів поняття правової системи не існує, проте, найчастіше такими називають: правові норми; правові принципи; законодавство; правові відносини; правосвідомість; правову культуру; правові та юридичні установи; юридичну техніку; законність і правопорядок.

3. Кожна держава має власну, детерміновану історичними і географічними чинниками, національну правову систему, наразі їх існує близько двохсот. З поняттям правової системи тісно пов'язане поняття правової сім'ї як сукупності національних правових систем групи держав, заснованих на спільності їх історичного формування, системо-структури, методів

і форм реалізації. Поняття правової сім'ї і правової системи співвідносяться як ціле і частина.

4. Існують різні підходи до класифікації правових систем (сімей права). Найбільш поширеною є класифікація, відповідно до якої виділяють романо-германську, англосаксонську (англо-американську), змішану, релігійну, традиційну, а також рудиментарну соціалістичну сім'ю правових систем. Найкраще організованими, такими, що виникли найраніше у часі та нині об'єднують найбільшу кількість держав, є романо-германська і англосаксонська (англо-американська) правові системи.

5. В процесі формування романо-германської правової системи в якості основних етапів виділяють: перший етап (V-XII ст.) – панування звичаєвого права (виключенням – існування системи римського права) як писаного, так і неписаного; другий (XIII-XVIII ст.) – період формування романо-германської правової сім'ї, визнання писаного права як гаранта забезпечення порядку і безпеки; третій (XVIII – XX ст.) – завершення формування романо-германського права як цілісного явища, розвиток і подальша кодифікація законодавства, оформлення системи судових органів, якою вона є нині. Основними ознаками романо-германської правової системи є: 1) наявність чіткої ієрархічної структури, яку складають норми, інститути, галузі; 2) поділ на публічне і приватне, матеріальне і процесуальне; 3) створення правових норм у результаті діяльності уповноважених суб'єктів (у окремих випадках – безпосередньо народом); 4) покладення в основу чітко визначених загальних принципів; 5) існування ієрархії джерел, основним з яких є закони (кодекси) та підзаконні нормативно-правові акти; 6) не визнання у цілому правотворчих повноважень суддів та судових прецедентів; 7) подібність поняттєвого апарату та термінології; 8) пріоритетність матеріального права над процесуальним; 9) відкритість до сприйняття правових теорій і доктрин.

6. У процесі формування англосаксонської правової системи в якості основних етапів виділяють: *перший* (V-XI ст.) – існування англосаксонського права у формі

звичаєвих норм; *другий* (XI-середина XV ст.) – виникнення та піднесення ролі загального права як основи англійського права; *третій* (середина XV-середина XIX ст.) – утвердження права справедливості як альтернативи у вирішенні справ; *четвертий* – (середина XIX- XX ст.) – тлумачення рішень, які приймалися парламентом, формування статутного права). Основними ознаками англо-саксонської системи права є: 1) наявність особливої системи джерел (загальне право, право справедливості, статутне право; 2) незначний ступінь кодифікації; 3) визнання у якості найпоширенішого джерела права судового прецеденту, хоча не виключається наявність інших джерел права (статутів, звичаїв, доктрини); 4) суттєве значення правотворчих повноважень суддів; 5) важлива роль інституту присяжних; 6) пріоритетність процесуального права над матеріальним; 7) відсутність галузевого поділу та поділу права на публічне і приватне; 8) визнання у якості норми відпрацьованого судовою практикою рішення з конкретної справи; 9) відсутність ієрархічності норм права.

Список використаних джерел:

1. Колодяжна В.В. Історія формування та сучасний стан романо-германської правової сім'ї. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 46-53.
2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшучеко [гол. редкол.] та ін. К.: Укр. енциклоп., 1998. Т. 5: П-С. 2003. 735 с.
3. Оніщенко Н.М. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку правової системи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук; спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2002. 32 с.
4. Ісаков В. Система права та правова система: історико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 2. С. 12-15.
5. Марущак О.А., Шванська А.О. Особливості визначення, сутності та співвідношення правової системи та правової сім'ї. *Право і суспільство*. 2017. № 6. Ч. 2. С. 29-34.
6. Саміло Г. О. Змішані правові системи: проблеми класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 33(1). С. 46-49. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_33\(1\)_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_33(1)_14).
7. Скакун О.Ф. Теорія держави та права (енциклопедичний курс): [підручник]. Харків: Еспада, 2006. 776 с.
8. Луць Л.А. Типологізація сучасних правових систем світу: відкрита лекція. Київ-Сімферополь: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Логос, 2007. 298 с.
9. Шаганенко В.П. Особливості системи права у романо-германській правовій сім'ї. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. 6-1. Т. 1. С. 88-91.
10. Кудін А.А. Роль англосаксонської правової сім'ї у розвитку правових систем світу. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. 2020. № 4. С. 35-45.
11. Власенко В.В. Історія виникнення та особливості застосування «загального права» та «права справедливості» в англосаксонській правовій системі. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 5. С. 3-7.
12. Вербицький Д.В. Теоретико-правові аспекти формування прецедентного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 12-15.
13. Порівняльне правознавство: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов; за ред. В. Д. Ткаченка. Х.: Право, 2003. 274 с.

Druchek O., Zvarych R., Novikova M. Romano-Germanic and Anglo-Saxon legal systems: historical aspects of formation and main characteristics

The article substantiates the concept of the legal system as a whole, stable, complex set of legal phenomena and means, which is the result and way of interaction of interconnected and mutually coordinated elements, which, taken as a whole, express the existence of law. It has been proven that the elements of the legal system are: legal norms; legal principles; legislation; legal relations; legal awareness; legal culture; legal and legal institutions; legal technique; law and order.

It was determined that the legal system is the result of the legal development of society, an indicator of its civilization. The concept of legal family is formulated as a set of national legal systems of a group of states, based on the commonality of their historical formation, system-structure, methods and forms of implementation. It was established that the concepts of legal family and legal system are related as a whole and a part. Approaches to the classification of legal systems have been analyzed and the expediency of distinguishing the Romano-Germanic, Anglo-Saxon (Anglo-American), mixed, religious, traditional, and rudimentary socialist family of legal systems has been proven. It has been proven that the Romano-Germanic and Anglo-Saxon (Anglo-American) legal systems are the best organized and unite the largest number of states. It is proposed to distinguish the main stages of the formation of the Romano-Germanic legal system: the first stage (V-XII centuries) - the rule of customary law, both written and unwritten; the second (XIII-XVIII centuries) - formation of the Romano-Germanic legal family, recognition of law as a guarantor of ensuring order and security; the third (eighteenth - twentieth centuries) - the completion of the formation of Romano-Germanic law as an integral phenomenon, the development and codification of legislation, the design of the modern system of judicial bodies. It is suggested that the main features of the Romano-Germanic legal system include: 1) the presence of a clear hierarchical structure consisting of norms, institutions, and branches; 2) division into public and private, material and procedural; 3) creation of legal norms as a result of the activity of authorized subjects (in some cases - directly by the people); 4) establishing clearly defined general principles as a basis; 5) the existence of a hierarchy of sources, the main of which are laws (codes) and bylaws; 6) failure to generally recognize the law-making powers of judges and court precedents; 7) similarity of conceptual apparatus and terminology; 8) priority of substantive law over procedural law; 9) openness to the perception of legal theories and doctrines.

The possibility of distinguishing the following historical stages of the formation of the Anglo-Saxon legal system is justified: the first (V-XI century) - the existence of Anglo-Saxon law in the form of customary norms; the second (XI-mid-XV centuries) - the emergence and elevation of the role of common law as the basis of English law; the third (mid-15th-mid-19th centuries) - the establishment of the right to justice as an alternative in resolving cases; the fourth (middle of the 19th and 20th centuries) - interpretation of decisions made by the parliament, formation of statutory law. It is suggested that the main features of the Anglo-Saxon legal system include: 1) the presence of a special system of sources (common law, equity law, statutory law; 2) a small degree of codification; 3) recognition as the most common source of judicial precedent in the presence of other sources of law (statutes, customs, doctrine); 4) essential importance of law-making powers of judges; 5) the importance of the role of the jury institute; 6) priority of procedural law over substantive law; 7) absence of sectoral division, division of rights into public and private; 8) recognition as a norm of a decision on a specific case worked out by judicial practice; 9) lack of hierarchy of legal norms.

Key words: legal system, legal family, Romano-Germanic legal system, Anglo-Saxon legal system, stages of legal system formation, sources of law, reception of law, principles of law, rule of law, judicial precedent.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.60>**Е. А. Мамедова**

ад'юнкт кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0001-9199-4431

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті висвітлено наукові підходи та нормативно-правове визначення змісту поняття механізм адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції. Виявлено, що захист інформаційних систем Національної поліції, що використовуються патрульною службою, в яких обробляють значну частину офіційної інформації та персональних даних громадян, не повністю відповідають вимогам законодавства, що збільшує ризики втручання у такі системи, загрожує конфіденційності, недоторканності наявної інформації в реєстрах, базах даних, яка покликана задовольнити потреби та забезпечити гарантовані Конституцією інтереси громадян, суспільства та держави. У статті розкриваються проблеми формування сучасної концепції механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції та його засад. З'ясовано, що формування цієї концепції повинно здійснюватися з урахуванням потреб держави та прав громадян, дотримання верховенства права, засобів правового захисту, поваги до основних цінностей, прав людини та особи на свободу вираження поглядів, однаковий захист загально визначених основних прав. Основними засадами механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції визначено: принцип мінімального необхідного регулювання, принцип забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, послуг із захисту інформації, кіберзахисту, зокрема прав щодо невтручання в приватне життя та захисту персональних даних як поліцейських так і громадян; принцип прозорості рішень та заходів органів Національної поліції щодо забезпечення кібербезпеки; принцип об'єктивності і правової визначеності. Механізм адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції визначено як систему юридичних, організаційних, ідеологічних, технічних та інших заходів впливу з використанням інформаційних ресурсів, мереж, програмного забезпечення, носіїв інформації, засобів фото- та відеозйомки в роботі патрульних поліцейських, що здійснюється уповноваженими суб'єктами на суспільні відносини, які виникають при використанні кіберпростору для ефективного інформаційного забезпечення функціонування патрульної поліції, своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних кіберзагроз. У статті визначено елементи механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції. Виявлено недоліки поточного функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції та запропоновано напрями удосконалення правового та організаційного характеру.

Ключові слова: Національна поліція України, кібербезпека, патрульна поліція, засади кібербезпеки, механізм забезпечення, адміністративно-правове забезпечення, елементи механізму, недоліки функціонування, напрями удосконалення.

Постановка проблеми. Протягом 2022 року Україна стикнулася з 7000 кібератак на інформаційну інфраструктуру. За минулий рік в Україні було зареєстро-

вано у 2,8 раза більше кіберінцидентів, ніж у 2021 році [1]. 14 січня 2022 року розпочався шквал атак, і першою була масована атака на веб-сайти низки державних органів [2]. Серед інформаційних ресурсів, що піддавались кібератакам були

також ресурси Національної поліції України. Тому в сучасний період МВС України приділяє особливу увагу створенню умов для ефективного захисту прав фізичних та юридичних осіб із використанням передових інформаційних технологій. Пріоритетними напрямками в цій роботі є захист інформаційних прав, запобігання комп'ютерним злочинам, протидія кібертероризму та боротьба з організованою злочинністю в інформаційній сфері. Під час збройної агресії проти України ще більше посилюється питання необхідності кібернетичного захисту інформації в мережах та базах даних МВС.

Патрульна поліція України реалізовує інформаційно-аналітичну діяльність з метою забезпечення ефективності своєї роботи. Ця діяльність включає створення власних баз даних, які є частиною єдиної інформаційної системи Національної поліції України та Міністерства внутрішніх справ України. Патрульна поліція має доступ до баз даних Національної поліції України, Міністерства внутрішніх справ України та інших державних органів. Вона також здійснює інформаційний пошук, аналітичну роботу та обробку персональних даних та іншої інформації з обмеженим доступом в рамках своїх повноважень, які визначені законодавством. Крім того, патрульна поліція забезпечує інформаційну взаємодію з іншими державними органами України, правоохоронними органами іноземних країн та міжнародними організаціями. Це дозволяє патрульній поліції отримувати необхідну інформацію для виконання своїх функцій та забезпечувати безпеку громадян.

З огляду на це існує потреба в дослідженні можливих напрямів удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки патрульної поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти правового забезпечення кібернетичної безпеки держави, галузей та осіб досліджуються вітчизняними та зарубіжними вченими-правознавцями. Значний внесок у дослідження теоретичних питань, пов'язаних з проблемами адміністративно-правових засад забезпечення кібербезпеки

у сфері публічного управління України, зробили такі науковці: Л. В. Балабанова, Є.Ю. Бараш, Є.Д. Бондаренко, В.В. Годін, І.О. Ієрусалимов, Р.А. Калюжний, В.В. Лушер, С.М. Петренко, А.С. Політова, В.В. Галуцько, О.К. Юдін та інші. Дослідженням питань інформаційного забезпечення, інформаційної безпеки та кібербезпеки правоохоронних органів, опікувались такі вчені як Є.Д. Бондаренко, Г.О. Блінова, В.В. Бухарев, В.А., В.О. Єльцов, Д.П. Кисленко, В.В. Лушер, Г.М. Шорохова та інші. Проте на сьогодні відсутня сучасна узгоджена концепція механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції в Україні.

Останні дослідження і публікації свідчать про пріоритет науковців щодо вивчення проблематики, орієнтованої на правове забезпечення державної кібернетичної безпеки, не приділяючи значної уваги проблемам адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки окремих служб та їх підрозділів.

Формулювання мети статті. Метою цього дослідження є формулювання поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції», визначення його структурних елементів, з'ясування основних засад цього механізму, виявлення недоліків сучасного функціонування, а також виокремлення деяких напрямів удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції із наданням відповідних практичних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. У словнику термін «механізм» визначається як внутрішня структура, система чого-небудь або сукупність станів і процесів, що формують певне явище [3]. У загальному розумінні механізм - це система чи сукупність елементів, які спільно працюють для досягнення конкретної мети або виконання певного завдання. Механізми можуть бути фізичними, такими як механічні пристрої або електронні системи, або абстрактними, такими як процедури або алгоритми. У відповідному контексті, коли йдеться про «механізм управління», це вказує на систему чи сукупність процесів

і методів, які використовуються для керування чимось, таким як організація, проєкт або діяльність. Такий механізм може включати в себе структуру, правила, процедури, технології та інші компоненти, які допомагають досягти поставлених цілей та завдань. В залежності від контексту термін «механізм» може мати різні відтінки значень, але в основному вказує на систему або процес, який забезпечує функціонування чого-небудь [4].

У сфері правової доктрини зараз активно використовуються різноманітні юридичні терміни, такі як «механізм правового забезпечення», «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового забезпечення» та інші, як вказує М.В. Плєскач [5, с. 202]. Науковці, досліджуючи правові механізми діяльності, явищ, процесів, вказують на різні його ознаки та особливості. Так, Я.В. Греца при дослідженні правового механізму реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових відносин робить акцент на суб'єктивних правах та їх захисті через правові засоби [7]. Д.В. Слинько розглядаючи процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в ОВС, приходять до висновку, що цей механізм передбачає систему правових та процедурних норм і процесів, які регулюють процедури розробки, ухвалення і виконання рішень у цих органах в рамках їх компетенції [8]. Механізм організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини на думку О.В. Негодченко це система взаємопов'язаних елементів, які включають в себе правові засоби, організаційні форми та методи діяльності відповідних державних органів [9, с. 39]. К.Г. Волинка у своїх дослідженнях проявляє інші аспекти механізму забезпечення прав і свобод особи. На її погляд він включає в себе комплекс взаємозв'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів та загально-соціальних умов, що створюють необхідні умови для повноцінного здійснення кожною особою своїх прав і свобод [10]. Зазначене визначення підкреслює важливість взаємодії різних чинників, які допомагають гарантувати права і свободи кожної особи в суспільстві.

Аналіз наукових праць свідчить про те, що часто терміни «механізм правового забезпечення» та «механізм правового регулювання» використовуються взаємозамінно. Наприклад, у своєму дослідженні С.В. Діденко вказує, що оскільки адміністративно-правове забезпечення включає в себе виявлення та створення адміністративних засад та інструментарію для реалізації адміністративно-правових відносин у даній сфері, а також захист та гарантування прав, свобод і законних інтересів суб'єктів цих відносин згідно з правовими нормами, механізм адміністративно-правового забезпечення слід сприймати через призму правового регулювання та використовувати його як основу при формуванні відповідних висновків [6, с. 646].

Підтримуємо позицію М.В. Плєскач, що подібне ототожнення призводить до надмірного звуження змісту поняття «правове забезпечення», а відтак і його механізму, оскільки між цими поняттями є відмінності, які виражаються у змісті, обсязі та структурних елементах. Так, правове регулювання – це передусім здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини, а правове забезпечення – це складна диференційована єдність багатьох складників: суб'єктів, цілей, результатів, дій та операцій, засобів та способів здійснення такого забезпечення, які не лише функціонально взаємодіють, а й органічно поєднані між собою за допомогою мережі структурних, вертикальних, горизонтальних, координаційних, субординаційних, просторових, часових тощо відносин [5, с. 202; 11, с. 41].

Правове забезпечення та правове регулювання мають відмінні структурні компоненти. У механізмі правового регулювання визначаються такі обов'язкові елементи на окремих його етапах: принципи права, норми права, спеціалізовані норми права, що втілюються в нормативно-правових актах; правовідносини, індивідуалізовані суб'єктивні юридичні права та обов'язки; акти безпосередньої реалізації прав та обов'язків; акти застосування норм права [5, с. 202; 12, с. 499]. У контексті адміністративного права до складової бази механізму правового забезпечення вклю-

чаються такі елементи: об'єкт адміністративно-правового забезпечення; суб'єкти адміністративно-правового забезпечення; принципи права, норми права, правовідносини з їхнім змістом, видами, структурою та особливостями реалізації; гарантії, заходи, засоби, форми, принципи та методи правового забезпечення [13, с. 50].

Враховуючи зазначене, на наш погляд сформульоване М.В. Плєскач визначення механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини враховує зазначені вище особливості механізму забезпечення. Так М.В. Плєскач визначає механізм адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини як узятую в єдності складну систему юридичних, організаційних, ідеологічних, технічних та інших заходів впливу, що здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації на суспільні відносини, які виникають під час використання кібернетичного простору, з метою їх упорядкування, а також для забезпечення охорони й захисту життєво важливих інтересів, прав та свобод людини в цій сфері [5, с. 202]. Орієнтуючись на своє авторське поняття механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини, до його основних елементів М.В. Плєскач відносить: нормативні засади механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини (принципи права, норми права); об'єкт адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини (правовідносини, їх зміст, види, структуру та особливості реалізації); суб'єктів адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини; засоби адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини [5, с. 202].

У попередніх наукових роботах ми визначили поняття кібербезпеки патрульної поліції як стан захищеності службових інтересів патрульної поліції у кіберпросторі, що досягається шляхом дотримання правових, організаційних, технічних вимог з використання інформаційних ресурсів, мереж, програмного забезпечення, носіїв інформації, засобів фото- та

відеозйомки в роботі патрульних поліцейських для ефективного інформаційного забезпечення функціонування патрульної поліції, своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних кіберзагроз. На наш погляд, кібербезпеку патрульної поліції можна розглядати як безпеку служби, кібербезпеку Департаменту патрульної поліції – як кібербезпеку установи, а кібербезпеку патрульного поліцейського – як вид кібербезпеки людини, що виконує службові обов'язки [14, с. 21].

Загалом погоджуючись із концепцією М.В. Плєскач щодо структури механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини, вважаємо, що ключову роль у ефективності функціонування цього механізму відіграють принципи кібербезпеки. Загалом такі принципи визначені у ст. 2 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [15].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII Національна поліція є одним із суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні, водночас слід визначити особливості застосування цих принципів при захисті кіберпростору у сфері функціонування Національної поліції загалом та патрульної поліції зокрема. Таким чином функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення кібербезпеки патрульної поліції повинно відповідати зазначеним вище принципам.

На думку В.О. Демиденко згідно із принципом мінімального необхідного регулювання, рішення (заходи) суб'єктів владних повноважень мають бути необхідними та мінімально достатніми для досягнення мети й завдань із забезпечення кібербезпеки України. Цей принцип передбачає, що правозастосовна діяльність суб'єктів владних повноважень повинна органічно поєднувати два аспекти. Так, з одного боку, регулювання суспільних відносин щодо забезпечення кібербезпеки в Україні суб'єктами владних повноважень передбачає мінімальне втручання в цю сферу. Воно не повинно бути бюрократизованим, надмірно регульованим. Адже активне

втручання органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у цю сферу призведе до певного обмеження прав і свобод людей щодо вільної комунікації через функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем і забезпечення електронних комунікацій із використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних. Це негативно позначиться на можливостях громадянського суспільства щодо протидії корупції, громадянського контролю за законністю й ефективністю діяльності органів публічної влади. Таким чином, може виникнути ситуація, за якої елементарні відносини не витримують тиску нагромаджених зверху норм і приписів, що, зрештою, призведе до збоїв у роботі – від ігнорування до цілковитого заперечення [16, с. 144]. З іншого боку суб'єкти з державно-владними повноваженнями, у тому числі органи Національної поліції мають здійснювати регулювання суспільних відносин щодо забезпечення кібербезпеки в діяльності патрульної поліції тією мірою, яка однозначно забезпечить формування ефективної системи кібербезпеки цієї служби, її підрозділів та працівників.

Наступним принципом застосування законодавства у сфері кібербезпеки суб'єктами з державно-владними повноваженнями є забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, послуг із захисту інформації, кіберзахисту, зокрема прав щодо невтручання в приватне життя та захисту персональних даних. Цей принцип стосуються як працівників поліції так і громадян України, інформацію про яких обробляється в інформаційних системах МВС України. Водночас у межах забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, вважає О.В. Демиденко, законодавець акцентує увагу на невтручанні в приватне життя й захисті персональних даних [16, с. 144]. Особливості захисту персональних даних в роботі патрульної поліції та напрями удосконалення механізму кібербезпеки у цьому напрями нами було досліджено у попередніх роботах.

Слід зауважити, що одним із важливих принципів застосування законодавства у сфері кібербезпеки патрульної поліції є також принцип прозорості, згідно з яким рішення (заходи) органів Національної поліції мають бути належно обґрунтовані та повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності (їх застосування). Реалізація цього принципу в правозастосовній діяльності органів поліції є гарантією розробки та прийняття обґрунтованого підзаконного акту, що враховує всі особливості функціонування кеїберпростору в якому функціонують підрозділи патрульної поліції та діють поліцейські.

Водночас прозорість прийняття рішень суб'єктами владних повноважень у сфері електронних комунікацій сприяє досягненню інформаційної стабільності та безпеки, посилює ефективність протидії кібератакам, підвищує рівень довіри громадян до влади. Принцип прозорості в правозастосовній діяльності, наголошує О.В. Демиденко, має бути непорушним не лише на етапі прийняття кінцевого правозастосовного акту, а й на стадії підготовки проекту рішення, вивчення об'єктивних обставин конкретної життєвої ситуації, що потребує реагування цих органів, їх посадових і службових осіб у сфері забезпечення кібербезпеки. Максимальне залучення громадськості до підготовки та прийняття відповідних соціально орієнтованих управлінських рішень значною мірою впливає на рівень довіри до управлінської діяльності, пов'язаної з електронними комунікаційними системами, поінформованості про цю діяльність органів державної влади [16, с. 148]. На наш погляд, аналогічним впливом на сприйняття та дотримання у майбутньому норм прийнятого підзаконного нормативно-правового акту, що регулює порядок дотримання кібербезпеки в патрульній поліції впливатиме вивчення думки поліцейських про положення проекту відповідного документу при проведенні тренінгів з кібербезпеки та анкетування.

Водночас із 231 опитаного працівника патрульної поліції 70,1% патрульних поліцейських вказали, що заняття з кібербезпеки для них не проводилися.

Подібна ситуація і з методичними розробками щодо дотримання правил кібербезпеки патрульної поліції: 78,8% опитаних вказали, що таких методичних розробок в їх службі немає, відповідно лише 21,2% поліцейським такі методичні розробки надавалися. Що вказує на необхідність приділення більшої уваги реалізації принципу прозорості, згідно з яким рішення (заходи) органів Національної поліції щодо забезпечення кібербезпеки мають бути належно обґрунтовані та повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності [17].

Важливим принципом застосування законодавства у сфері забезпечення кібербезпеки є об'єктивність і правова визначеність, максимально можливе застосування національного та міжнародного права щодо повноважень й обов'язків державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян у сфері кібербезпеки, наголошує О.В. Демиденко [16, с. 144]. Застосовуючи законодавство України у сфері забезпечення кібербезпеки, органи влади повинні максимально точно й усебічно аналізувати події та дії суб'єктів правовідносин щодо електронних комунікацій, захисту галузевих інформаційних ресурсів, інформації тощо, ураховуючи їхню багатогранність і суперечливість, позитивні та негативні аспекти, на підставі цього приймати правове легітимне рішення. Прийняття такого рішення має відповідати положенням національного та міжнародного права. Під час застосування правових норм національного та міжнародного права може постати питання щодо співвідношення юридичної сили вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів із забезпечення кібербезпеки [16, с. 144].

Нормативні засади механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції містяться як у галузях публічного, так і у галузях приватного права, зокрема у конституційному, адміністративному, кримінальному праві. Загалом проведене нами опитування 231 працівника патрульної поліції продемонструвало наступне. Вони вважають, що документи, в яких визначені правила дотримання кібербезпеки в роботі

патрульної поліції це перш за все Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» - зазначили 71,9% опитаних та Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» - так вважають 68,8% поліцейських. В Конституції України та в Законі України «Про Національну поліцію» також на думку опитаних зазначені правила - 36,8% та 34,2 % відповідно. Менше опитаних вважають, що ці правила визначені в документі «Стратегія інформаційної безпеки» - 24,2%. В таких документах як «Дисциплінарний статут Національної поліції України» та «Внутрішні правила та інструкції патрульної поліції» менше всього визначені правила дотримання кібербезпеки в роботі патрульної поліції - 7,8% та 5,2% відповідно. Досить суперечливі відповіді патрульних поліцейських щодо положень, які визначають необхідність дотримання правил кібербезпеки в їх посадових інструкціях: у половини є такі положення в посадовій інструкції, у іншій половини таких положень немає в посадовій інструкції [17].

Окресливши основні засади та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки патрульної поліції, слід зазначити, що є певні недоліки в його поточному функціонування. Так результати проведеного опитування працівників поліції свідчать, що під час своєї службової діяльності 62,3% з них стикались з проблемами в роботі технічних засобів при обміні інформацією; 19,5% зустрічались із порушеннями громадян у сфері кібербезпеки; зникла чи блокувалась службова інформація у 17,3% опитаних; мали місце кібератаки, котрі відбувались на МВС та негативно впливали на виконання службових обов'язків - 12,1%; порушення законодавства з інформаційної/ кібербезпеки допускались також серед колег - 8,2% [17].

Основними проблемами у сфері кібербезпеки патрульної поліції були також: постійна некоректна робота технічного засобу (планшетного пристрою, комп'ютера) є найчастішою проблемою під час роботи з ним - так вказали 48,5% опитаних, також при його використанні не можна отримати потрібну інформацію -

22,1% вказали на цю проблему, інформацію, яку видає пристрій треба повторно перевіряти – так зазначили 18,6% респондентів, на відсутність зв'язку та Інтернету вказали 4,3% поліцейських [17]. На наш погляд це свідчить про необхідність дослідження механізму кібербезпеки патрульної поліції та пошуку шляхів удосконалення засад його адміністративно-правового забезпечення.

Для удосконалення забезпечення інформаційної/кібербезпеки у підрозділі патрульні бачать такі напрямки: проведення тренінгів про засади забезпечення кібербезпеки для покращення обізнаності мене та працівників мого підрозділу – 47,6%, розробка окремої інструкції про забезпечення кібербезпеки в патрульній поліції – 43,3%, внесення змін до чинного законодавства – 41,6%, посилення дисциплінарної відповідальності за порушення правил забезпечення кібербезпеки 15,6% [17].

Висновки. На сьогодні відсутня комплексна концепція кібербезпеки патрульної поліції, що призводить до порушень інформаційного законодавства в роботі патрульної поліції, завдається шкода правам громадян та юридичних осіб та створюються перешкоди для виконання службових обов'язків. Тому ми пропонуємо під механізмом адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції розуміти систему юридичних, організаційних, ідеологічних, технічних та інших заходів впливу з використання інформаційних ресурсів, мереж, програмного забезпечення, носіїв інформації, засобів фото- та відеозйомки в роботі патрульних поліцейських, що здійснюється уповноваженими суб'єктами на суспільні відносини, які виникають при використанні кіберпростору для ефективного інформаційного забезпечення функціонування патрульної поліції, своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних кіберзагроз.

Основними принципами (засадами) адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції є : принцип мінімального необхідного регулювання, тобто рішення суб'єктів владних повноважень системи МВС мають бути необхідними та мінімально достатніми для

досягнення мети й завдань із забезпечення кібербезпеки; забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем та/або споживачів послуг електронних комунікацій, послуг із захисту інформації, кіберзахисту, зокрема прав щодо невтручання в приватне життя та захисту персональних даних як поліцейських так і громадян; принцип прозорості, згідно з яким рішення та заходи органів Національної поліції мають бути належно обґрунтовані та повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються, до набрання ними чинності та їх застосування; принцип об'єктивності і правової визначеності, тобто максимально можливе застосування національного та міжнародного права щодо повноважень й обов'язків органів поліції у сфері кібербезпеки.

Основними елементами механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції є: нормативні засади та норми права; об'єкт, тобто правовідносини, що виникають за участю патрульної поліції та патрульних поліцейських, їх зміст, види, структуру та особливості реалізації; суб'єкти адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки патрульної поліції; засоби та заходи адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції.

Аналіз результатів опитування 231 патрульних поліцейських виявив низку проблем реалізації механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції. Для мінімізації прояву цих проблем та для удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки патрульної поліції можна запропонувати наступні заходи: у Правилах етичної поведінки поліцейських закріпити положення про дотримання принципів та правил кібербезпеки; закріпити в посадових інструкціях керівників підрозділів патрульної служби обов'язків з перевірки дотримання вимог кібербезпеки працівниками патрульної поліції; ввести зміни до посадових інструкцій працівників відповідних підрозділів патрульної поліції, з метою конкретизації їх повноважень щодо дотримання правил кібербезпеки; розробити методичні реко-

мендації та пам'ятки для працівників поліції щодо дотримання правил кібербезпеки.

Серед організаційних напрямів удосконалення забезпечення кібербезпеки патрульної поліції може бути запропоновано: підвищити рівень контролю за доступом до інформації, що знаходиться у відомчих інформаційних системах через встановлення суворих правил та процедур для доступу до даних в обсязі необхідному для виконання конкретного службового обов'язку чи певного кола службових обов'язків; забезпечити дотримання патрульними поліцейськими вимог професійної етики щодо конфіденційності обробки інформації з обмеженим доступом, персональних даних для запобігання їх розголошенню або незаконному використанню; підвищення надійності технічного захисту систем та мереж, де циркулюють службова інформація від кіберзагроз; конкретизація підстав дисциплінарної відповідальності працівників поліції у сфері кібербезпеки; розроблення планів взаємодії із фахівцями кіберполіції для проведення тренінгів та удосконалення технічного забезпечення кібербезпеки патрульної поліції; створення алгоритмів дій працівників патрульної поліції при ознаках виникнення чи реалізації кіберзагроз та постійне ознайомлення з ними працівників поліції на інструктажах.

Список використаних джерел:

1. Бегаль І. У 2022 році кількість кібератак на Україну зростає майже втричі. 90% хакерських груп з РФ контролюють силовики. URL: <https://forbes.ua/news/v-2022-rotsi-kilkist-kiberatak-na-ukrainu-zroslo-mayzhe-vtrichi-90-khakerskikh-grup-z-rf-kontrolyuyut-siloviki-04052023-13454>
2. Україна з 14 січня 2022 року залишається на першому місці у світі за кількістю кібератак проти неї - заступник голови Держспецзв'язку. Інтерфакс-Україна. URL: <https://interfax.com.ua/news/interview/911979.html>
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. Ірпінь: Перун, 2003. 1440 с.
4. Блінова Г.О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 570 с.
5. Плескач М.В. Сутність поняття та основні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки людини. Часопис Київського університету права. 2020. №4. С. 201-209.
6. Діденко С.В. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Т. 16. С. 463-469. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_16_52
7. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2006. 20 с.
8. Слинко Д.В. Процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 18 с.
9. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 39 с.
10. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2000. 18 с.
11. Сидоренко О.П. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 1. С. 39-46.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с. С. 499.
13. Гумін О.М. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46-50. С. 50.
14. Блінова Г.О. Мамедова Е.А. Інформаційне забезпечення та кібербезпека патрульної поліції: співвідношення понять. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2020. - № 4. - С. 15-24. DOI: 10.31733/2078-3566-2020-4-15-24
15. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України. Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>

16. Демиденко В.О. Принципи застосування органами місцевого самоврядування законодавства України у сфері кібербезпеки. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 141-152 URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/2ffd93eb-2b23-4212-a70e-202e93aee9d1/content>
17. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки патрульної поліції України. Аналітичний звіт. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2023. 37 с.

Mamedova E. The mechanism of administrative law support for cybersecurity of the patrol police in Ukraine: current state and prospects for improvement

The article highlights scientific approaches and normative-legal definition of the content of the concept of the mechanism of administrative-legal provision of cyber security of the patrol police. It was found that the protection of information systems of the National Police used by the patrol service, which process a significant part of official information and personal data of citizens, do not fully meet the requirements of the law, which increases the risks of interference in such systems, threatens the confidentiality and integrity of existing information in registers, databases data, which is designed to meet the needs and ensure the interests of citizens, society and the state guaranteed by the Constitution. The article reveals the problems of forming a modern concept of the mechanism of administrative and legal support for cyber security of the patrol police and its principles. It was clarified that the formation of this concept should be carried out taking into account the needs of the state and the rights of citizens, observance of the rule of law, legal remedies, respect for basic values, human and individual rights to freedom of expression, equal protection of universally recognized basic rights. The main principles of the mechanism of administrative and legal protection of cyber security of the patrol police are defined as: the principle of minimum necessary regulation, the principle of ensuring the protection of the rights of users of communication systems and/or consumers of electronic communications services, information protection services, cyber protection, in particular the rights to non-interference in private life and protection of personal data both policemen and citizens; the principle of transparency of the decisions and actions of the National Police bodies regarding the provision of cyber security; the principle of objectivity and legal certainty. The mechanism of administrative and legal protection of cyber security of the patrol police is defined as a system of legal, organizational, ideological, technical and other influence measures using information resources, networks, software, media, photo and video recording equipment in the work of patrol police officers, which is carried out by authorized sub objects on social relations that arise when using cyberspace for effective information support for the functioning of the patrol police, timely detection, prevention and neutralization of real and potential cyber threats. The article defines the elements of the mechanism of administrative and legal support for cyber security of the patrol police. The shortcomings of the current functioning of the mechanism of administrative and legal support for cyber security of the patrol police were identified, and directions for improvement of a legal and organizational nature were proposed.

Key words: National Police of Ukraine, cyber security, patrol police, principles of cyber security, security mechanism, administrative and legal security, elements of the mechanism, shortcomings of functioning, directions for improvement.

УДК 340.396

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.61>

Н. В. Аніщук

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри історії держави та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-9857-2485

О. В. Горяга

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії держави та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-5866-3550

ВПРОВАДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ В ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню проблеми впровадження гендерного підходу в історії держави і права. Зазначається, що останнім часом в умовах гендерних перетворень суспільства, гендерний підхід, як новий методологічний підхід, впроваджується у різні напрями гуманітарних наук, зокрема, у вітчизняній юриспруденції. Наголошується на тому, що без гендерного підходу, тобто без з'ясування ролі жінки й чоловіка в сучасному житті, тих специфічних внесків, які кожен із них робить у розвиток суспільства, неможливо сьогодні уявити будь-яке серйозне наукове дослідження у сфері соціальних наук – психології, політології, соціології, історії, юриспруденції. Стверджується, що гендерний підхід набуває все більшого поширення і в сучасній юридичній науці, зокрема, в історії держави і права.

Зазначається, що в історії держави і права за допомогою гендерного підходу можна дослідити правове становище жінок в різних країнах світу, зокрема в Україні, починаючи від найдавніших часів й до сьогодення. Історія держави та права аналізує, насамперед, з правової точки зору «жіноче питання» в історичному минулому людства. За допомогою гендерного підходу в історії держави та права досліджуються, наприклад, видатні закони різних країн світу, зокрема України, що регулювали правове становище жінок в історичному минулому. Історія держави та права допомагає простежити еволюцію прав жінок: громадянських (особистих), політичних, соціально-економічних та культурних.

Робиться висновок про те, що впровадження гендерного підходу в історії держави і права вносить вагомий вплив на еволюцію правових норм й уявлень щодо стосунків між статями на принципах гендерної рівності та призначення жінки як повноправного члена суспільства.

Ключові слова: гендер, гендерний підхід, гендерна рівність, жінки, історія держави і права.

Постановка проблеми. Нинішній етап розвитку вітчизняної юриспруденції розвивається в умовах обрання курсу незалежної України на побудову гендерної демократії. В умовах гендерних перетворень в українському суспільстві важливого значення набуває дослідження гендерного підходу, як нового методологічного підходу, що означає зміну ціннісних орієнтацій людини і перегляд багатьох

звичних уявлень про світ. Використання гендерного підходу подає широкі можливості для переосмислення культури, соціуму, місця у ньому людини. Адже права людини не знають відмінностей статі, раси, націй, релігії та переконань. Без гендерного підходу, тобто без з'ясування ролі жінки й чоловіка в сучасному житті, тих специфічних внесків, які кожен із них робить у розвиток суспільства, неможливо сьогодні уявити будь-яке серйозне наукове дослідження у сфері соціальних

наук – психології, політології, соціології, історії, юриспруденції та ін.

Метою дослідження є здійснення комплексного та системного аналізу проблеми впровадження гендерного підходу в історії держави і права. Для вирішення цієї мети поставлено **завдання:**

надати теоретичне визначення гендерного підходу як нового напрямку методології сучасної гуманітарної науки;

охарактеризувати основні наукові сфери дослідження історії держави і права за допомогою гендерного підходу;

довести важливість впровадження гендерного підходу в історії держави і права.

надати загальні висновки з порушеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, дає підставу стверджувати, що в Україні відсутні вітчизняні комплексні дослідження за обраною темою. Віддаючи належне дослідженням вітчизняних гендеристів М. Байдак, О. Бижук, Л. Буряк, М. Вороніна, І. Ігнатенко, О. Кісь, К. Кобченко, Л. Кормич, О. Лабур, І. Левчук, О. Маланчук-Рибак, О. Ніколаєнко, І. Рибачок, І. Петренко, О. Петренко, І. Савченко, О. Стяжкіна, І. Черчович, Л. Юда, слід зазначити, що обрана тема залишається малодослідженою та потребує ґрунтового наукового аналізу.

Постановка проблеми. У ХХІ ст. гендерна проблема є важливою складовою забезпечення соціального прогресу та утвердження людського виміру сучасного розвитку цивілізації. На цьому етапі здійснення аналізу проблеми рівноправ'я статей є реальною необхідністю, оскільки забезпечення як правової, так і фактичної гендерної рівності є важливим політичним завданням сьогодення. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба проведення гендерних досліджень, зокрема, у юриспруденції.

Сучасний рівень розвитку гендерних досліджень у світі і в Україні дозволяє говорити про гендерний підхід у соціальних науках, у тому числі і в юридичній науці, який орієнтований на дослідження процесу формування і ствердження політики рівних, не залежних від статі можливостей самореалізації людини в різних сферах соціальної практики.

Гендерний підхід в науці – 1) принципово новий підхід, що означає зміну ціннісних орієнтацій людини та перегляд багатьох звичних уявлень про світ; 2) ґрунтується на ідеї про те, що важливим є не біологічні або фізичні відмінності між чоловіками та жінками, а те культурне й соціальне значення, яке суспільство надає цим відмінностям. Використання гендерного підходу, характерне для західного соціального та гуманістичного знання, подає широкі можливості для переосмислення культури, соціуму, місця у ньому людини. Права людини не знають відмінностей статі, раси, націй, релігій та переконань [3, с. 21].

Слід зазначити, що гендерний підхід виник на основі нових життєвих реалій участі жінок у сфері виробництва, науки та культури, а також на базі наукових досліджень в сфері соціології, психології, культурології та етнографії. Гендерний підхід дає реальний шанс оцінити наслідки існуючої до останнього часу парадигми соціальної диференціації й нерівності за ознаками статі в процесі переходу до сталого розвитку. Мова йде про використання знань і талантів кожного громадянина і досягнення того, щоб жінки тією ж мірою, що і чоловіки, брали участь у будівництві або реконструкції українського суспільства, вирішенні існуючих проблем і підготовці майбутнього. Для того, щоб розвиватися, суспільству необхідно використовувати всі свої ресурси і всіх своїх членів. А це означає повну і всеосяжну участь у цих процесах жінок і чоловіків [6, с. 7].

На сьогодні гендерна політика демократичних держав світу характеризується активним провадженням гендерного підходу в усіх сферах суспільного життя, сприянням досягнення рівноправ'я статей шляхом інтегрування гендерних питань в державні програми та створенням відповідних механізмів для їхнього втілення через запровадження конкретних проєктів та напрямків. В силу цього останнім часом зростає роль гендерної методології, яка за своєю суттю є міждисциплінарною. Акумулюючи різні ідеї соціально-гуманітарних наук, вона трансформує їх у принципово новий підхід до аналізу культури і суспільства, саме тому гендерна мето-

дологія може використовуватися різними гуманітарними дисциплінами, зокрема й історичними.

Слід підкреслити, що на сьогодні гендерний підхід набуває все більшого поширення і в сучасній юридичній науці, зокрема, історії держави і права. Для того, щоб зрозуміти сутність цього підходу, слід спершу визначити концепцію гендера, тобто концепцію соціальних відносин або соціально організованих відносин між статями, яка включає такі характеристики як біологічна стать, статево-рольові відносини та визначені суспільством норми чоловічої та жіночої поведінки.

Концепція гендера з'явилася у другій половині ХХ ст., коли феміністські теорії висунули поняття „гендер” (англ. gender – рід, стать), як центральне для розуміння життя жінки, її дискримінаційного становища в суспільстві. Гендерна концепція допомагає визначити соціальні, класові, расово-етнічні аспекти становища жінки в суспільстві, зокрема і на правовому рівні. Із появою цієї концепції в науці у багатьох країнах з'явилася нова законодавча база, побудована відповідно до гендерного підходу. Сьогодні в усіх країнах із паритетною демократією розробляється нове гендерне законодавство, що сприяє реалізації прав жінок в ім'я підтримання балансу між двома половинами суспільства – чоловічою та жіночою.

Характерно, що на сучасному етапі розвитку гендерних досліджень поки що простежується деяка невизначеність та відсутність чітких орієнтирів при побудові гендерної теорії. На сьогодні в науковій літературі існує декілька концепцій гендера. Це обумовлено як відносною „молодістю” гендерного підходу, так і складністю самого феномена. Так, одні вчені розглядають „гендер” як сукупність біологічних та фізіологічних ознак статі; інші взагалі вважають такий термін неприйнятним, але визнають „жіночі дослідження” як самостійний напрям. Більшість дослідників вважає, що гендер, на відміну від поняття статі, стосується не суто біологічних чи анатомічних властивостей, за якими відрізняються чоловіки й жінки, а соціально сформованих рис „жіночості” та „мужності”, тобто поняття „гендер” озна-

чає психологічну, соціальну та культурну відмінність між чоловіками й жінками [5, с. 66].

В цілому ж, незважаючи на різноманіття гендерних наукових концепцій, для більшості з них базовим положенням є розрізнення понять „стать” і „гендер”. Перше означає суто анатомічні й фізіологічні особливості, відмінності побудови й функціонування жіночого й чоловічого тіла, організму. Друге – психологічну й соціальну відмінність між жінками й чоловіками як представниками певної культури [1, с. 174].

Інакше кажучи, термін „стать” відноситься до біологічних характеристик чоловічої та жіночої статі. Ці характеристики є природженими і їхні відмінності обмежені фізіологічними репродуктивними функціями. По суті, стать – це характеристика, в основі якої лежать фізіологічні та біологічні відмінності. Цей термін означає ті анатомо-біологічні особливості людей (в основному – в репродуктивній системі), на основі яких люди визначаються як чоловіки або жінки. Його слід вживати тільки стосовно характеристики й поведінки, які впливають безпосередньо з біологічних відмінностей між чоловіками й жінками [6, с. 10].

Зміст поняття „гендер” є основою насамперед ідеї соціального моделювання або конструювання статі. Соціальна стать конструюється соціальною практикою. У суспільстві виникає система норм поведінки, що пропонує виконання визначених статевої ролі; відповідно виникає ціла низка уявлень про те, що є „чоловіче” і „жіноче” у даному суспільстві. Гендер – сукупність соціальних репрезентацій, а не природою закріплена даність [4, с. 39].

Вважається, що вперше термін „гендер” був запроваджений у науковому обігу американським психоаналітиком Робертом Столлером, коли у 1968 р. вийшла друком його праця „Стать та гендер: про розвиток мужності та жіночості”. На думку Р. Столлера, гендер – це поняття, що ґрунтується на психологічних та культурних поясненнях, досить незалежних від тих, що тлумачать (біологічну) стать [2, с. 567]. Відтоді поява поняття „гендер” спричинила народження не тільки нового лексико-се-

матичного пласта в мові, але насамперед нового світогляду, нового науково-практичного напрямку життєдіяльності суспільства, нової його культури, зокрема, в галузі комунікації, ідеології.

Останнім часом гендерний підхід набуває впровадження в історії держави і права. Історія держави і права — історико-правова наука, що вивчає та виявляє історичні закономірності розвитку системи держави і права. В історії держави і права за допомогою гендерного підходу можна дослідити правове становище жінок в різних країнах світу, зокрема в Україні, починаючи від найдавніших часів й до сьогодення. Історія держави і права аналізує, насамперед, з правової точки зору «жіноче питання» в історичному минулому. За допомогою історії держави та права досліджуються, наприклад, видатні закони різних країн світу, зокрема України, що регулювали правове становище жінок на різних історичних етапах. Історія держави та права допомагає простежити еволюцію прав жінок: громадянських (особистих), політичних, соціально-економічних та культурних.

Слід зазначити, що за допомогою гендерного підходу в історії держави і права також можна простежити еволюцію різних галузей права (кримінальне право, цивільне право, шлюбно-сімейне право, трудове право та ін.) у контексті гендерної проблематики. Наприклад, впровадження гендерного підходу в історії держави і права при дослідженні історичного розвитку кримінального права зарубіжних країн, і зокрема України, дозволяє звернути увагу на те, що протягом багатьох століть в цій галузі права існувала гендерна асиметрія. Наприклад, згідно з Просторовою редакцією Руської правди за вбивство жінки покарання суттєво відрізнялось, ніж за вбивство чоловіка. Хоча винного за вбивство жінки судили тим же судом, що і за вбивство чоловіка: стягувалась грошова пеня на користь князя (віра) та винагородження на користь родичів вбитої (головщина), проте умови віри були різними. Життя жінки захищалось лише половиною вірою, або полувір'ям в 20 гривень [7, с.36]. Для порівняння: за вбивство чоловіка була встановлена

подвійна віра в 80 гривень кун у разі вбивства княжого чоловіка або члена старшої князівської дружини, або проста віра в 40 гривень за вбивство простого вільного чоловіка [7, с.30]. Отже, можна побачити, що віра за вбивство жінки була вдвоє і навіть вчетверо разів менше, ніж за вбивство чоловіка. По суті, вбивство жінки прирівнювалось до таким злочинам, як тяжкі каліцтва, відсічення руки, ноги, носу, ушкодження ока [7, с.31]. Таким чином, вищезазначене вказує на гендерну нерівність в питаннях кримінально-правового захисту чоловіків і жінок.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що цілком природним є те, що останнім часом досить поширеною та популярною стає гендерна тематика. Проблема гендера, його наукового осмислення і ролі в житті суспільства усе більш привертає увагу учених, зокрема юристів. Вітчизняні науковці, зокрема правознавці, сьогодні дедалі активніше звертаються до гендерних досліджень з історії держави і права. У зв'язку з цим зростає роль гендерного підходу, що дозволяє по-новому подивитися на проблеми прав людини і насамперед прав жінок. Застосування гендерного підходу в історії держави і права дозволяє поглибити знання у контексті гендерної проблематики, акцентуючи увагу на історичному розвитку прав жінок.

Застосування гендерного підходу в історії держави і права вносить вагомий вплив на еволюцію правових норм й уявлень щодо стосунків між статями на принципах гендерної рівності та призначення жінки як повноправного члена суспільства. Тільки при такому підході можна оцінити досвід минулого, винести з нього певні уроки, уникнути помилок у майбутньому при розв'язанні гендерних питань.

Список використаних джерел:

1. Андріїв В. Жінки і ринок праці: деякі гендерні аспекти. Рівність жінок і чоловіків в Україні. Правові аспекти: матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 20–21 лист. 2000 р.) / Упр. гуманіт. розвитку Секретаріату Каб. Мін. України, проект ПРООН „Сприяння гендерній рівності”, Ініціативна гендерна група у Верховній Раді України, Всеукр. громадська орга-

- нізація „Ліга жінок – виборців України „50/50“. К.: Логос, 2001. С. 174–177.
2. Доній Н. Є. Образ жінки в контексті масової культури: стандарт чи індивідуальність. Жінка в Україні: Міжвід. наук. зб. / За ред. А. І. Комарової та ін. К.: Друкарський відділ Наук.-дослід. інституту „Проблеми людини“, 2001. Т. 23. С. 567–572.
 3. Лазар І. Г. Гендерна політика: поняття, визначення, управлінські підходи: Словник-довідник / І. Г. Лазар. Л.: Ліга-Преса, 2005. 142 с.
 4. Пехник А. В. Гендерний розвиток в Україні: напрямки та перспективи. *Актуальні проблеми політики*. 2005. Вип. 24. С. 39–41.
 5. Попов М. П. Механізми державного управління в сфері гендерної політики: міжнародний досвід та перспективи. *Актуальні проблеми політики*. 2005. Вип. 24. С. 65–77.
 6. Програма і методичні рекомендації до курсу „Гендерні проблеми сталого розвитку України“ / За ред. Л. С. Лобанової., Т. С. Ніколаєнко. К.; Всеукр. жіночий центр інформації та соціально-економічної адаптації, 2000. 49 с.
 7. Руська Правда (Коротка та Просторова редакції) // Хрестоматія з історії держави і права України. Том І. З найдавніших часів до початку ХХ ст.: Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький; За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. К.: Ін Юре. 1997. С.27-39.
-

Anishchuk N., Horiaha O. Implementation of the gender approach in the history of the state and law

The article is devoted to the study of the problem of implementing a gender approach in the history of the state and law. It is noted that recently, in the context of gender transformations of society, the gender approach, as a new methodological approach, has been introduced in various areas of humanitarian sciences, in particular, in domestic jurisprudence. It is emphasized that without a gender approach, that is, without clarifying the role of women and men in modern life, the specific contributions that each of them makes to the development of society, it is impossible to imagine any serious scientific research in the field of social sciences – psychology today, political science, sociology, history, jurisprudence. It is claimed that the gender approach is becoming more and more widespread in modern legal science, in particular, in the history of the state and law.

It is noted that in the history of the state and law, with the help of a gender approach, it is possible to study the legal position of women in various countries of the world, in particular in Ukraine, from the most ancient times to the present day. The history of the state and law analyzes, first of all, from a legal point of view, the «women’s issue» in the historical past of mankind. With the help of a gender approach in the history of the state and law, for example, outstanding laws of various countries of the world, in particular Ukraine, which regulated the legal position of women in the historical past, are studied. The history of the state and law helps to trace the evolution of women’s rights: civil (personal), political, socio-economic and cultural.

It is concluded that the introduction of the gender approach in the history of the state and law has a significant impact on the evolution of legal norms and ideas about relations between the sexes based on the principles of gender equality and the designation of women as full members of society.

Key words: *gender, gender approach, gender equality, women, history of the state and rights.*

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.62>**В. І. Пулей**аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЗА НАСЛІДКАМИ РОЗГЛЯДУ КОНСТИТУЦІЙНИХ СКАРГ

Визначено, аналіз зарубіжної практики доводить, що важливе місце серед низки таких інструментів посідає конституційна скарга, яка, будучи формою прямого звернення до органу конституційної юрисдикції, забезпечує можливість зворотного впливу індивідів та їх об'єднань на публічну владу у разі свавілля з боку її носіїв, сприяє зміцненню демократії та утвердженню верховенства права.

Вказується, вивчаючи теорію і практику реалізації права на конституційну скаргу, поділяє думку щодо того, що конституційна скарга не є панацеєю, а є лише одним із засобів юридичного захисту конституційних прав особи. Як і звернення до Європейського суду з прав людини, звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою покликане відігравати в певному сенсі екстраординарне, виключне призначення та може бути реалізоване, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту будуть вичерпані. Однак виключне призначення конституційної скарги не повинно дорівнювати нездійсненному. Так само, публічний ефект конституційної скарги не має підміняти її практичну значущість для особи-заявника. Вказується, показово, що вирішення окреслених проблем потребує функціональної взаємодії різних органів держави, об'єднання їхніх зусиль у здійсненні визначального обов'язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Відзначається, якщо проаналізувати результати розгляду Конституційним Судом України конституційних скарг у 2022 році, то за даними КСУ станом на листопад впливає, що, наприклад, серед 11 актів, ухвалених по справам під головуванням судді-доповідача І. Сліденка, в 7 з них було відмовлено у відкритті конституційного провадження в основному через не наведення скаржником аргументів щодо неконституційності норм законодавства, тобто через неприйнятність конституційної скарги, у 3 було продовжено строк постановлення ухвали про відкриття або про відмову у відкритті конституційного провадження і в 1 було об'єднано конституційні провадження у справах за конституційними скаргами.

Ключові слова: Конституційний суд України, форми звернення до Конституційного суду України, конституційна скарга, механізму охорони і захисту прав та свобод людини.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.

Захист і розвиток конституційно закріплених засад розвитку Української держави вимагають неухильного продовження розпочатої в попередні роки конституційної реформи, яка забезпечить здорову роботу державницького організму. В цьому центральне місце займає робота з удосконалення конституційно-правового статусу Конституційного Суду України – єдиного органу конституційної юрисдик-

ції, діяльність якого спрямована на гарантування верховенства Основного Закону держави. Гарантування наведеного та розвиток вітчизняного конституціоналізму потребує подальшого належного законодавчого закріплення й забезпечення реалізації основних прав і свобод людини та громадянина, в тому числі через запровадження правових засобів взаємної відповідальності держави та особи, громадського контролю над органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, правомірністю їх рішень, дій чи бездіяльності. Аналіз зарубіжної практики доводить, що важливе місце серед низки таких інструментів посідає конституційна скарга, яка,

будучи формою прямого звернення до органу конституційної юрисдикції, забезпечує можливість зворотного впливу індивідів та їх об'єднань на публічну владу у разі свавілля з боку її носіїв, сприяє зміцненню демократії та утвердженню верховенства права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор.

Вивченню правової природи конституційної скарги в системі конституційної юстиції присвятили наукові праці К. Айріян, І. Алексеєнко, Г. Арутюнян, М. Баглай, Ю. Бисага, Д. Белов, Г. Берченко, Ю. Барабаш, Т. Бринь, М. Вітрук, М. Голік, А. Головін, М. Гультай, П. Євграфов, А. Івановська, В. Кампо, О. Кравченко, Н. Камінська, В. Копча, М. Коцюбра, М. Костицький, В. Лемак, В. Лучін, О. Петришин, А. Портнов, М. Савчин, В. Радзівська, А. Селіванов, С. Серьогіна, В. Скомороха, М. Тесленко, Є. Ткаченко, Р. Чорнолуцький, В. Шаповал, О. Щербанюк, С. Шевчук та інші вчені. Водночас сучасний стан розроблення проблеми конституційної скарги потребує подальшого дослідження, враховуючи ті новели українського законодавства, які з'явилися за останні п'ять років.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Виходячи з наведеної актуальності дисертаційного дослідження, автор ставить собі основним завданням розкрити окремі проблеми забезпечення виконання рішень за наслідками розгляду конституційних скарг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

За результатами розгляду конституційної скарги, вирішивши питання щодо відповідності Конституції України закону, застосованого судом під час вирішення судового спору у справі заявника, Конституційний Суд України приймає рішення про визнання застосованого в рішенні суду закону конституційним або ж неконституційним. Однак, відповідно до частини третьої статті 89 Закону, якщо Конституційний Суд України, розглядаючи справу

за конституційною скаргою, визнав закон (його положення) такими, що відповідає Конституції України, але одночасно заявив, що суд застосував закон України (його положення) витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то він указує на це в резолютивній частині рішення. На думку деяких науковців, такі повноваження фактично розширюють повноваження Конституційного Суду України й дають можливість розглядати питання «конституційності тлумачення» закону [1, с. 12, 13].

Окремо на подібну можливість звертає увагу Д. Терлецький, зазначивши, що Конституційний Суд України за результатами розгляду конституційної скарги може зробити висновок про конституційність закону України та встановити, що суд застосував закон України, витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України. У такому випадку Конституційний Суд України зазначає про це в резолютивній частині свого рішення (ч. 3 ст. 89 Закону). При цьому Д. Терлецький зазначає це як надзвичайно важливе повноваження, що потенційно може сприяти формуванню за допомогою Конституційного Суду України правозастосовної практики відповідно до букви та духу Конституції України. водночас, цілком погоджуємося з науковцем, це є випробування для Конституційного Суду України, який має застосовувати таке повноваження на практиці таким чином, щоб уникнути виконання ролі «суду четвертої інстанції». Зважаючи на закріплену процесуальним законодавством загальну формулу, практична значущість висновку Конституційного Суду України щодо тлумачення закону України у спосіб, що не відповідає Конституції України, в контексті перегляду судових рішень за виключними обставинами, на жаль, виглядає дещо неоднозначно. Буквально розуміючи приписи ст. 361 КАС України, ст. 320 ГПК України, ст. 423 ЦПК України, суди можуть стверджувати про відсутність підстав для перегляду, оскільки там прямо не згадується неконституційне тлумачення закону України [2].

З іншої точки зору, як зазначає П. Коломійцев, при розгляді конституційних скарг КСУ виходить із аналізу конкретного кон-

ституційного права, встановлює відповідні вертикальні зв'язки із законами, робить висновок з приводу відповідності чи невідповідності конкретних приписів конкретного закону України. При цьому фахівець виводить тонку межу між конституційним змістом законодавчої норми та офіційним тлумаченням закону, що вказує на єдину об'єктивну відмінність, що полягає в тому, що в резолютивній частині рішення КСУ не наводиться офіційна інтерпретація досліджених КСУ приписів закону. Конституційну законність П. Коломійцев простежує в таких випадках, як під час судового застосування норм законів, що формує єдність судової практики, і коли це не викликає нарікань з боку суб'єктів права через подальші звернення до КСУ чи міжнародних судових інституцій. Також у випадку, коли КСУ розглядає конституційні справи, до прояв конституційної законності простежується під час встановлення конституційно-правового змісту норми закону під час розгляду КСУ конституційних скарг. Встановлення факту того, що конкретні приписи закону відповідають Основному Закону України, є фактом володіння ними такою властивістю, як конституційна законність, незважаючи на те, що окремими суб'єктами ця властивість піддавалася сумніву через наявність об'єктивних і суб'єктивних чинників. На думку науковця, значна кількість звернень фізичних осіб з конституційними скаргами за ухваленими рішеннями та згідно з резюме відкритих конституційних проваджень стосується соціальних спорів чи питань, пов'язаних з реалізацією конституційного права власності носієм права, коли закон втручається в це право. Ухвалення таких рішень, в разі визнання приписів законів неконституційними, стосуватиметься істотних асигнувань з бюджету і його перерозподілу. А отже, розгляд таких справ є максимально тривалим. В цілому, проаналізувавши окремі рішення КСУ про конституційно-правовий зміст норми (коли норма закону визнається конституційною) у методологічному контексті, П. Коломійцев дійшов висновку, що текст мотивувальної частини побудований досить схоже на попередні формати мотивувальних частин рішень КСУ у про-

вадженнях, які стосувалися офіційного тлумачення законів [3, с. 128].

Закономірним на думку деяких експертів є те, що суди в системі судоустрою України повинні застосовувати приписи закону України, який був об'єктом конституційного контролю, вже з урахуванням висновків Конституційного Суду України. Як приклад наводять рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни, в якому хоча і відсутні посилання на частину 3 статті 89 Закону та відповідних висновків у резолютивній частині, Конституційним Судом України було здійснено перегляд правової позиції Верховного Суду України, та зазначено необхідність застосування до працівників, які працюють відповідно до укладеного контракту, положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України (щодо гарантій захисту від звільнення з ініціативи власника), а також той факт, що зазначені працівники не можуть бути звільнені в день тимчасової непрацездатності або в період перебування у відпустці, оскільки це викличе нерівність та дискримінацію такої категорії працівників, призведе до ускладнення їхнього становища та зниження реальності гарантій трудових прав громадян, що установлені Конституцією і законами України [4]. Результатом перегляду справи Т.М. Жабо за виключними обставинами у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України, стало застосування Верховним Судом України у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду в постанові від 13 листопада 2019 року у справі №545/1151/16-ц [5] положення частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України вже з урахуванням висновків Конституційного Суду України.

На думку фахівців, для перегляду конкретного судового рішення у справі особи за виключними обставинами (пункт 1 частини третьої статті 423 Цивільного процесуального кодексу України, пункт 1 частини третьої статті 320 Господарського процесуального кодексу України, пункт 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України) при проведенні судової реформи та оновленні

процесуального законодавства України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи. Також суттєвим є те, що національним процесуальним законодавством не встановлено, що рішення про неконституційність за результатами розгляду конституційної скарги відноситься до підстав по перегляду акта суду за виключними обставинами лише для заявника такої скарги. З наведеного випливає, що особа, у рішенні щодо якої застосовано неконституційний закон, має право за результатами розгляду конституційної скарги звернутися до суду із заявою про перегляд негативного для себе рішення за виключними обставинами [1, с. 13].

Також ще однією проблемою науковці вбачають ту обставину, що перегляд справи за виключними обставинами передбачається виключно в разі невиконаного судового рішення по конкретній справі. При цьому, скоріше за все, рішення вже буде виконане до ухвалення рішення Конституційним Судом України через те, що, як відомо, судові рішення набуває законної сили одразу після апеляційного перегляду або спливу строків апеляційного оскарження в разі неподання апеляційної скарги. Безперечно законодавець врахував принцип обов'язковості судового рішення до виконання (пункт 9 частини другої статті 129, частини перша і друга статті 129 Конституції України), презумпцію конституційності законів, на підставі яких суд розглядав справу. Тому, як зауважує В. Бестчасний, перегляд ще не виконаного судового рішення за виключними обставинами відповідає принципів «*res judicata*» (остаточності судового рішення) як складової верховенства права, адже не призводить до можливого порушення прав інших учасників справи, третіх осіб, пов'язаних із наслідками ухвалення та виконання рішення, а застереження «якщо рішення суду ще не виконано» спрямоване на забезпечення правової безпеки й визначеності в державі [1]. При цьому, критичним, на думку деяких провідних експертів, з точки зору повноти та ефективності захи-

сту конституційних прав суб'єкта права на конституційну скаргу, який спромігся отримати рішення Конституційного Суду України про визнання застосованого судом закону України чи його положення неконституційним, таке застереження (якщо рішення суду ще не виконано) [6, с. 73–74]. Хоча з іншого боку, саме така умова щодо невиконаного судового рішення є проблемою для суб'єкта звернення, судові рішення щодо якого на момент звернення було не виконано, але в процесі розгляду конституційної скарги набуло статусу виконаного.

В. Бестчасний називає ще одну ймовірну перепону на шляху до перегляду рішення, в якому суд застосував неконституційну норму, якою виступає практика застосування судами системи судоустрою України приписів частини другої статті 152 Конституції України, згідно з якими закони, інші акти або їх окремі положення, що визначені неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Мається на увазі принцип «*ex nunc*», відповідно до якого правовий акт, визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України, втрачає чинність і не підлягає застосуванню лише з дня ухвалення відповідного рішення, а оскільки ні Конституція України, ні Закон, ні процесуальні кодекси не передбачають застосування принципу «*ex tunc*» (надання «зворотної дії» рішенням Конституційного Суду України), то суди системи судоустрою під час перегляду судового рішення за виключними обставинами застосовують положення законодавства, яке є чинним на момент виникнення спірних правовідносин (у тому числі й норм, які були визнані неконституційними). Дану позицію науковець обґрунтовує такими актами національних судів, як ухвали Восьмого апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2019 року у справі №809/562/18 [7], Харківського окружного адміністративного суду від 13 червня 2019 року №820/4392/18 [8] та від 18 червня 2019 року у справі №520/879/19 [9].

Разом з тим у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду

України від 5 вересня 2019 року у справі №638/9278/16-ц [10] суд по іншому застосовує норми статті 152 Конституції України, адже визнає неправомірними дії органу державної влади, вчинені на підставі чинної (на момент таких дій) норми закону, яка була визнана неконституційною рішенням Конституційного Суду України, у зв'язку з її подальшим визнанням такою, що не відповідає Основному Закону України (тобто не застосовує таку норму закону щодо відносин, які виникли до ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України). незважаючи на переважно «негативну» для заявників практику, суди в системі судоустрою все ж прагнуть віднайти оптимальний механізм вирішення порушених питань на практиці. В ухвалі Верховного Суду України у складі колегій суддів Касаційного господарського суду від 2 червня 2020 року у справі №910/30/19 [11], суд констатував виключну правову проблему щодо дії рішень Конституційного Суду України в часі для перегляду судових рішень за виключними обставинами та постановив передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду України для формування єдиної правозастосовної практики з вказаних питань [1, с. 14,15,16].

Важливим для вироблення судової практики застосування ч. 3 ст. 152 Конституції України очікувалося завершення провадження по справі №686/6775/18, яку розглядав Верховний Суд України у складі Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду. Суть справи полягає в тому, що скаргник оскаржував дії Пенсійного фонду України, який відповідно до положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, як податковий агент, щомісячно утримував з грошового утримання скаргника податок з доходів фізичних осіб. Рішенням Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року №1-р/2018 у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких

законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України. скаргник вказав, що він, внаслідок прийняття Верховною Радою України неконституційного у зазначеній частині закону щодо оподаткування щомісячного довічного грошового утримання, зазнав майнової шкоди. Проте дане провадження не стало прецедентом для розгляду подібних скарг щодо застосування ч. 3 ст. 152 Конституції України, оскільки в результаті 5 вересня 2019 року касаційну скаргу було задоволено частково і згідно з пунктом 1 частини першої статті 255 ЦПК України, суд своєю ухвалою закрив провадження у справі, оскільки дана справа за рішенням суду не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства [12].

Ще однією проблемою реалізації права на конституційну скаргу, як слушно зазначає О. Щербанюк, є те, що у національному законодавстві України розмежування юридичних осіб публічного і приватного права є недостатньо визначеним, що може створювати процесуальні труднощі для подачі конституційної скарги останніх. Нормативно-правовими підставами виділення і систематизації юридичних осіб публічного і приватного права стали положення ст. 81 Цивільного кодексу України. аналіз практики Європейського Союзу з прав людини дає підстави стверджувати, що повністю збігаються передбачені Конвенцією процесуальні (процедурні) права фізичних і юридичних осіб, а саме: право на ефективні засоби правового захисту і право на справедливий і публічний судовий розгляд справи в розумний строк незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. Саме ці права забезпечують захист матеріальних прав через якісні та справедливі судові процедури. А отже, юридичні особи мають рівне

право поряд з фізичними особами посилатися на ст. 6 Конвенції, яка встановлює право на справедливий суд. Наприклад, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення п. 13 частини першої ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Конституційний Суд України постановив, що «положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України», суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 1311 Конституції України» [13, с. 95].

16 лютого 2022 року Другий сенат Конституційного Суду України на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглянув справу за конституційною скаргою громадянина України Губка Ігоря Івановича щодо відповідності Конституції України окремого положення пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ). Під час пленарного засідання суддя-доповідач у справі Ігор Сліденко виклав зміст конституційної скарги та підстави для відкриття провадження. Суддя повідомив, що до Конституційного Суду України звернувся громадянин України Губко І.І. з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України, оспоруване положення Кодексу, згідно з яким *підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане*. У конституційній скарзі Губко І.І. зауважує, що починаючи з 1 січня 2015 року і до прийняття Конституційним Судом України Рішення в справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності

Конституції України положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 13 грудня 2019 року №7-р(II)/2019 (далі - Рішення), яким було відновлено умови та порядок перерахунку пенсій працівникам прокуратури, пенсіонери органів прокуратури були позбавлені «конституційного права (частини друга і третя статті 22 Основного Закону України) на неможливість скасування конституційних прав і свобод та недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Суб'єкт права на конституційну скаргу наголошує, що навіть після ухвалення Конституційним Судом України Рішення, він позбавлений можливості поновити своє порушене право на перерахунок пенсії, а також відшкодувати заподіяну йому матеріальну та моральну шкоду, зважаючи на дискримінаційний характер норми пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу, яка містить слова «якщо рішення суду ще не виконане».

Автор клопотання вважав, що оспоруване положення в частині формулювання «якщо рішення суду ще не виконане» суперечить приписам статті 1, частини другої статті 3, статті 6, частин першої, другої статті 8, частин першої статті 9, статті 21, частин першої, другої, третьої статті 22, частин першої статті 24, частин першої, другої, четвертої статті 55, статей 56, 64, частин першої статті 129, статті 151-1 та частин третьої статті 152 Конституції України, оскільки порушує його право на відшкодування моральної і матеріальної шкоди, завданої законом, який визнано неконституційним, запроваджує дискримінацію щодо окремих категорій пенсіонерів в аспекті можливої реалізації ними цього права, а також порушує право скажника на ефективний судовий захист. Після дослідження матеріалів справи на відкритій частині пленарного засідання Другий сенат Суду перейшов до закритої частини для ухвалення рішення [14]. 30 серпня 2022 року Ухвалою Великої Палати Конституційного Суду України було об'єднано конституційні провадження у справах за конституційною скаргою Губка Ігоря Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення

пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України та за конституційною скаргою Цимбала Михайла Андрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України [15]. Наразі провадження по даним справам триває.

Ще одним наріжним каменем для держави при встановленні неконституційності закону є питання відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами. Так, вагомим науковим доробком по дослідженню теоретичних та практичних аспектів та перспективного законодавства щодо порядку відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам неконституційними актами є дослідження професорки М. Афанасьєвої. Науковиця, проаналізувавши практику Верховного Суду України за 2022 рік з розгляду справ по відшкодуванню шкоди, завданої неконституційними актами зазначає про те, що висновки щодо застосування частини третьої статті 152 Конституції України, неоднакові і судова практика на шляху забезпечення сталості та єдності. Правові позиції відрізняються різними теоретичними підходами до розуміння правової природи рішень Конституційного Суду України, їх дії в часі, визначення юрисдикції спорів про відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами, предмету доказування в цій категорії справ [16, с. 21].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі.

Вивчаючи теорію і практику реалізації права на конституційну скаргу, погоджуємося з висновком фахівця Д. Терлецького щодо того, що конституційна скарга не є панацеєю, а є лише одним із засобів юридичного захисту конституційних прав особи. Як і звернення до Європейського суду з прав людини, звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою покликане відігравати в певному сенсі екстраординарне, виключне призначення та може бути реалізоване, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту будуть вичерпані. Однак виключне

призначення конституційної скарги не повинно дорівнювати нездійсненному. Так само, публічний ефект конституційної скарги не має підняти її практичну значущість для особи-заявника. Показово, що вирішення окреслених проблем потребує функціональної взаємодії різних органів держави, об'єднання їхніх зусиль у здійсненні визначального обов'язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Дуже хочеться вірити, що Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди системи судоустрою разом зможуть перетворити це декларативне гасло на реальність [184].

Якщо проаналізувати результати розгляду Конституційним Судом України конституційних скарг у 2022 році, то за даними КСУ станом на листопад впливає, що, наприклад, серед 11 актів, ухвалених по справам під головуванням судді-доповідача І. Сліденка, в 7 з них було відмовлено у відкритті конституційного провадження в основному через не наведення скаржником аргументів щодо неконституційності норм законодавства, тобто через неприйнятність конституційної скарги, у 3 було продовжено строк постановлення ухвали про відкриття або про відмову у відкритті конституційного провадження і в 1 було об'єднано конституційні провадження у справах за конституційними скаргами [185].

Слід зазначити, для врегулювання прогалин діяльності КСУ, в тому числі з усунення прогалин в регулюванні порядку відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами, 21 грудня 2020 року до ВРУ був внесений Законопроект № 4533 під назвою «Про конституційну процедуру», який було розроблено в рамках роботи Робочої групи Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення ефективної діяльності у сфері запобігання корупції та удосконалення законодавчого регулювання окремих аспектів роботи Конституційного Суду України, утвореної Розпорядженням заступника Голови Верховної Ради України за реєстр. № 316 від 17.11.2020. Ключовою метою прийняття законопроекту стало урегулювання процедурної і процесуальної діяльності КСУ в межах та обсягу, передбаче-

них статтею 153 Конституції України через прийняття окремого закону із самостійним предметом регулювання та внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного кодексу України, законів України "Про Регламент Верховної Ради України", «Про державну службу», «Про Конституційний Суд України». Даним законом передбачалося удосконалення процедурних та процесуальних аспектів діяльності КСУ, приведення вказаної діяльності у відповідність до рекомендацій, запропонованих Венеційською комісією у своєму Терміновому висновку CDL-AD(2020)039-е від 11-12 грудня 2020 року [186]. Станом на вересень 2023 року за даними картки законопроекту, розміщеної на веб-порталі Верховної Ради України 4 листопада 2022 розгляд перенесено.

Список використаних джерел:

1. Бесчастний В. М. та Запорожець В. І. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). URL: <https://ccu.gov.ua/povyna/instytut-konstytuciyanoi-skargy-v-ukrayini-suchasnyy-stand-ta-perspektyvy-rozvytku-naukova> (дата звернення 1.10.2022).
2. Терлецький Д. Конституційна скарга як практичний інструмент захисту прав людини. *Юридична газета Online*. 2019. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/navishcho-nam-konstituciyna-skarga.html> (дата звернення 21.07.2022).
3. Коломіїцев П. Конституційний зміст норми закону під час розгляду конституційних скарг конституційним судом України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. Вип. 6. С. 128-134. URL: <http://ppr-journal.kiev.ua/archive/2021/6/21.pdf> (дата звернення: 19.06.2023).
4. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019. *Верховна Рада України*: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-19#Text> (дата звернення: 12.07.2020).
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 13 листопада 2019 року у справі № 545/1151/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86173768> (дата звернення: 30.06.2020).
6. Ставнійчук М.І. Конституційна скарга в діяльності адвоката. /М. І.Ставнійчук, А. А.Єзеров, В. І. Запорожець, Д. С. Терлецький. 2019. 96 с. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/files/2019_1_1_%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B0.indd%20\(1\).pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/files/2019_1_1_%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B0.indd%20(1).pdf). (дата звернення 14.09.2022).
7. Ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2019 року у справі № 809/562/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82383580> (дата звернення: 06.05.23).
8. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 13 червня 2019 року у справі № 820/4392/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82374842> (дата звернення: 06.05.2023).
9. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 18 червня 2019 року у справі № 520/879/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82443756> (дата звернення: 06.05.2023).
10. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 5 вересня 2019 року у справі № 638/9278/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84182602> (дата звернення: 06.05.2023).
11. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 2 червня 2020 року у справі № 910/30/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/89767998?fclid=IwAR2g78ucGQBgCS76p352JpCS0nOCEw3lx4sy4lgX2vQDPp82cb8O_xfXAE (дата звернення: 01.10.2022).

12. Верховний Суд. Касаційний цивільний суд Постанова від 05.09.2019 по справі № 686/6775/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84182586>. (дата звернення 22.05.2023).
13. Щербанюк О.В. Проблеми реалізації конституційної скарги в Україні та шляхи їх вирішення. *Часопис Київського університету права*. Вип. 1. 2020. С. 93-99. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/1292888.pdf>. (дата звернення: 25.04.2022).
14. КСУ розпочав перевірку конституційності деяких положень КУпАП. *Юридична Газета Online*. 17.02.2022. URL.: <https://jur-gazeta.com/golovna/ksu-rozpochav-perevirku-konstituciynosti-deyakih-polozhen-kupar.html>. (дата звернення 1.05.2023).
15. Велика Палата Конституційного Суду України . Ухвала від 30.08.2022. *Конституційний Суд України*: веб-сайт. URL.: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-up2022.pdf>. (дата звернення 1.05.2023).
16. Афанасьева М.В. Відшкодування шкоди, завданої неконституційними актами: теорія, судова практика та перспективне законодавство. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*: серія юриспруденція. 2022. № 59. С. 18-23. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc59/4.pdf> (дата звернення 29.01.2023).
17. Бисага Ю.М., Берч В.В., Белов Д.М. Конституційна скарга – механізм захисту конституційних прав громадян. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 5. 2023. С. 700-705.
18. Белов Д.М., Бисага Ю.М., Берч В.В. Роль та місце конституційної скарги в системі захисту конституційних прав та свобод. *Наукові перспективи*. 2023. № 11(41). 2023. С. 777-787.
19. Белов Д.М., Белова М.В., Пирого І.С. Докази та доказування в конституційному судочинстві: доктринальні аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2023. С. 626-632.
20. Белов Д.М., Белова М.В. Доказування в конституційному судочинстві: питання методологічних засад. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 74(6). 2022. С. 44-49.
21. Белов Д.М., Белова М.В. Доказ в конституційному судочинстві: концептуальні засади. *Аналітично-порівняльне право*. №6. 2022. С. 37-42.
22. Белов Д.М. Белова М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні та нормативні основи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 74. С. 85-90.

Pulei V. Problems of ensuring the implementation of decisions as a result of consideration of constitutional complaints

It has been determined, the analysis of foreign practice proves that an important place among a number of such tools is occupied by a constitutional complaint, which, being a form of direct appeal to a body of constitutional jurisdiction, provides the possibility of adverse influence of individuals and their associations on public power in the event of arbitrariness on the part of its holders, contributes to the strengthening of democracy and the establishment of the rule of law.

It is indicated, studying the theory and practice of the implementation of the right to a constitutional complaint, shares the opinion that a constitutional complaint is not a panacea, but is only one of the means of legal protection of a person's constitutional rights. Like an appeal to the European Court of Human Rights, an appeal to the Constitutional Court of Ukraine with a constitutional complaint is designed to play an extraordinary, exclusive purpose in a certain sense and can be implemented if all other national means of legal protection are exhausted. However, the exclusive purpose of a constitutional appeal should not be equal to the impossibility. Likewise, the public effect of a constitutional complaint should not replace its practical significance for the applicant. It is pointed out that the solution of the outlined problems requires the functional interaction of various state bodies, the unification of their efforts in the implementation of the defining duty of the state - the affirmation and provision of human rights and freedoms.

It is noted that if we analyze the results of consideration of constitutional complaints by the Constitutional Court of Ukraine in 2022, then according to the data of the KSU as of November, it follows that, for example, among 11 acts adopted in cases presided over by

Judge-Rapporteur I. Slidenko, 7 of them were the opening of constitutional proceedings was refused mainly due to the complainant's failure to provide arguments regarding the unconstitutionality of legislative norms, i.e. due to the inadmissibility of the constitutional complaint, in 3 the time limit for issuing a resolution on opening or refusing to open constitutional proceedings was extended and in 1 constitutional proceedings were combined in cases on constitutional complaints.

Key words: *Constitutional Court of Ukraine, application forms to the Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, mechanism of protection and protection of human rights and freedoms.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.63>**Т. М. Олексіюк**

аспірант

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-3559-5329

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено огляду розвитку законодавства про доступ до публічної інформації в Україні, в контексті впровадження в нашій державі міжнародних стандартів та перспектив.

В процесі дослідження проведено аналіз чинного законодавства України та міжнародних інституцій у галузі регулювання доступу до публічної інформації. Окрема увага присвячена аналізу норм Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

Наголошено на тому, що розробка Науково-практичного коментаря, справила суттєвий позитивний вплив на застосування норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації. Зокрема, тлумачачи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» у контексті стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, автори Науково-практичного коментаря ще у 2015 році сформулювали тенденції для розвитку законодавства та практики щодо доступу до публічної інформації. Проте актуальними лишилися такі питання як: наявність ефективного та повноважного контролюючого органу, практичні питання застосування трискладового тесту та доступ до інформації у цифрових форматах.

Здійснено аналіз окремих Постанов Пленуму Вищого адміністративного суду України дозволив дійти ряду висновків. Констатовано, що завдяки активній діяльності Верховного суду в узагальненні судової практики, було покладено край формалістичному підходу до обмеження доступу до публічної інформації та означено обов'язкові умови, яких повинні дотримуватися розпорядники публічної інформації щодо застосування обмежень.

Результати дослідження свідчать, що впровадження кращих світових стандартів захисту права на інформацію зайняло в Україні тривалий час, зустріло чимало перешкод, і наразі потребує вирішення ряду проблемних питань, аби перетворити ситуативний успіх у стале досягнення. Деякі з шляхів вирішення цих викликів лежать у площині вдосконалення законодавства, проте більшість їх полягає саме у добросовісному та акуратному виконанні всіма учасниками процесу своїх передбачених законом обов'язків.

Ключові слова: правове регулювання; доступ до інформації; публічна інформація; доступ до публічної інформації; обмеження доступу до інформації; Верховний суд; права людини; міжнародні стандарти; Європейський суд з прав людини.

Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження. Доступ до публічної інформації в сучасному світі виступає лакмусовим папірцем відкритості суспільства та маркером розвиненої демократії. Особливого значення для України ця тематика набуває з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави. Вже у 2011 році в Україні було прийнято довгоо-

чікуваний Закон «Про доступ до публічної інформації» [1]. Цей закон не лише продовжив логіку попереднього, загального Закону України «Про інформацію» [2] але й став прогресивним кроком у розвитку підзвітності та відкритого державного управління.

Водночас, наявний стан інституту доступу до публічної інформації в Україні лишає чималий простір для оптимізації. І вкрай важливим у цьому контексті вида-

ється врахування міжнародних стандартів та перспектив їх впровадження в Україні. Зазначене й обумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Питання відкритості влади вже виступали предметом глибокого наукового аналізу в роботах таких вчених, як Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Н. Гудима, В. Мельниченко, С. Телешун, Є. Тихомирова та інших.

Ці дослідники висвітлювали різноманітні аспекти забезпечення прозорості діяльності органів влади, однак інтегрована програма дій або комплексний набір заходів ще не були розроблені. Водночас, право особи на доступ до інформації, зокрема право на доступ до публічної інформації, було предметом детального вивчення в роботах І. Арістової, В. Колісника, Б. Кормича, Т. Костецької, Л. Кузенко, О. Логінова, А. Марущака, О. Марценюка, Г. Почепцова, Т. Слінько, Ю. Тодики та інших вчених.

Однак наразі особливої гостроти набуває саме питання врахування міжнародного досвіду формування прозорості дій влади та відповідного правового регулювання, що й обумовлює важливість теми дослідження.

Метою дослідження виступає огляд розвитку інституту доступу до публічної інформації в Україні та перспектив його вдосконалення згідно до міжнародних стандартів.

Основний зміст дослідження. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [1] вже на момент ухвалення, базувався на кращих міжнародних стандартах, розроблених свого часу всесвітньо визнаною громадською організацією Article 19, а також забезпечив створення потужного антикорупційного інструменту. Безсумнівною перевагою закону була його логічна структурованість та збалансованість, він містив у собі чіткі критерії забезпечення права на доступ до інформації та правила обмеження доступу до інформації у окремих передбачених законом випадках.

Ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації», як зазначено у Науково-практичному коментарі до нього, «стало подією, яку українська меді-

а-спільнота, правозахисники та експерти очікували більше десяти років» [3]. Після ухвалення закону журналісти, правозахисники та громадські активісти швидко оволоділи цим ефективним інструментом журналістських розслідувань та контролю використання бюджетних коштів. Незабаром Закон України «Про доступ до публічної інформації» отримав і міжнародне визнання, адже увійшов до топ-десяти найкращих законів про доступ у світі за рейтингом Global Right To Information Rating [4].

Право на свободу інформації має тривалу історію у європейських країнах і знайшло своє перше закріплення на міжнародному рівні у статті 19 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права [5], а також у статті 10 Європейської конвенції з прав людини [6]. Після набуття Україною незалежності у 1991 році це право було закріплене у статті 34 Конституції України [7], яка проголосила право громадян України вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Всі зазначені вище норми окреслювали і рамку для обмежень права на інформацію, що знаходило свій подальший розвиток у нормах національного законодавства. Разом із Законом України «Про інформацію» [2] Закон України «Про доступ до публічної інформації» утворив чітку, збалансовану та універсальну систему норм, які регулюють процедуру обмеження доступу до інформації, а саме закріпив на законодавчому рівні необхідність застосування так званого «трискладового тесту» - юридичного механізму, покликаного урівноважити право суспільства отримати інформацію та необхідність обмеження вільного обігу інформації для захисту інших охоронюваних законом інтересів.

Розробка у 2015 році Науково-практичного коментаря, справила суттєвий позитивний вплив на застосування норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації, однак окремі проблемні питання імплементації все ж залишаються актуальними, а саме: наявність ефективного та повноважного контролюючого

органу, практичні питання застосування трискладового тесту та доступ до інформації у цифрових форматах. Автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» провели всебічний аналіз положень закону та окреслили підходи до його застосування, які, подекуди, були навіть більш прогресивні, ніж ішлося безпосередньо у самих нормах. Так, наприклад, автори Науково-практичного коментаря тлумачать положення статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо правил оформлення інформаційного запиту у спосіб, відповідний міжнародним стандартам, а саме Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенції Тромсо) [3]. На момент розробки Науково-практичного коментаря Конвенція Тромсо не набула чинності, однак її текст уже був фіналізований та ратифікований рядом європейських країн, що давало можливість використовувати її норми, як своєрідний погоджений міжнародний стандарт. Зокрема, положення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів встановлюють один із ключових стандартів щодо вимог до оформлення запитів – вони не мають бути надмірними, лише мінімально достатніми для обробки запиту та надання відповіді [8]. Одночасно, норми Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів допускали обробку та задоволення анонімних запитів, звісно ж у випадках, коли ідентифікація запитувача не була необхідною (наприклад, щодо запитів особи на доступ до інформації про себе). У той самий час, положення статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вимагали від запитувача при оформленні інформаційного запиту вказувати власне прізвище, ім'я та по-батькові, а також зазначати адресу і підпис [1]. Очевидно, що такі вимоги звужували право на доступ до інформації, адже по-суті вимагали від запитувача ідентифікувати себе. В світлі кращих світових стандартів, викладених у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, така вимога виглядала надмірною, принаймні щодо всіх без винятку інформаційних запитів. Адже Конвенції Ради Європи про

доступ до офіційних документів гарантує право на доступ до інформації кожного, без дискримінації, без необхідності пояснення причин подання запиту та ідентифікації особи (ст. 5) [8]. Отже, тлумачачи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» у контексті стандартів Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, автори Науково-практичного коментаря ще у 2015 році сформулювали тенденції для розвитку законодавства та практики щодо доступу до публічної інформації.

Ще одним безумовно важливим кроком стала розробка та прийняття у 2016 році Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [9]. Цей документ дав відповіді на численні питання, які в судовій практиці часом не мали уніфікованих підходів. Так само як і у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації», розробники Постанови Пленуму ВАСУ №10 використали для узагальнення підходів найкращі стандарти Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та окреслили межі захисту права на доступ до інформації згідно національного законодавства.

Велику увагу у Постанові Пленуму ВАСУ №10 було приділено правилам застосування так званого трискладового тесту – юридичного механізму для обмеження права на доступ до інформації. Постанова Пленуму ВАСУ №10 тлумачила положення закону про те, чи є окремі види інформації однозначно відкритими, яким чином розпорядники повинні застосовувати механізм обмеження доступу до інформації, а також щодо застосування обмежень у доступі до конкретних категорій інформації – конфіденційної, службової та таємної – розпорядниками публічної інформації. Ще до прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», у статті 21 Закон України «Про інформацію» [2] визначив ці три категорії інформації з обмеженим доступом і він не обмежив сферу дії цієї норми лише публічною інформацією, передбачивши, що правила

та практики застосування трискладового тесту, як юридичного механізму для обмеження інформації застосовуються і до інших суміжних відносин.

У свою чергу частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачила юридичний механізм для обмеження такого права. Фундаментальним досягненням стала зміна підходу до статусу інформації, яку державні органи та органи місцевої влади створювали або збирали в ході своєї діяльності. Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» відніс всю інформацію, створену або отриману розпорядником в процесі виконання своїх повноважень, до публічної і визначив, що доступ до неї може бути обмежений лише за умови проходження тесту на наявність шкоди від її поширення. Правило, передбачене частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», є співзвучним із частиною другою статті 10 Європейської конвенції з прав людини та вимагає від посадових осіб розпорядників ідентифікації та проведення оцінки конфліктуючих інтересів – інтересу суспільства знати та законного права осіб обмежити поширення тієї чи іншої інформації. Такий механізм перевірки безумовно, відповідає кращим стандартам права на свободу вираження, проте вимагає від посадовців високого рівня знань, правосвідомості та відповідальності у прийнятті рішень. Завдяки Постанові Пленуму ВАСУ №10 вдалося змінити практику розпорядників публічної інформації, які застосовували формальні відмови, посилаючись на спеціальний режим доступу до документу чи інформації, та уникали відповідальності за проведення оцінки суспільної ваги інформації.

Важливим здобутком Постанови Пленуму ВАСУ №10 є остаточне вирішення питання про статус переліків службової інформації, які розпорядники широко використовують у своїй адміністративній діяльності, в тому числі з метою належної організації документообігу офіційних документів, які містять інформацію з обмеженим доступом. Неодноразово розпорядники публічної інформації використовували факт існування таких перелі-

ків для обґрунтування обмеження доступу до інформації, що міститься у документах, які знаходяться у їх розпорядженні. Аналізуючи це питання у Постанові Пленуму №10 ВАСУ, Верховний суд підкреслив, що «по-перше, Закон № 2939-VI (Закон України «Про доступ до публічної інформації» - прим. авт.) не вимагає обов'язкового складення та затвердження такого Переліку. По-друге, Перелік, у разі затвердження, повинен складатися з абстрактних категорій інформації, яка може бути віднесена до службової, безвідносно до конкретної інформації (конкретного документа). Тобто по суті йдеться про перелік категорій відомостей, які можуть бути віднесені до службової інформації. Перелік слугує для розпорядників та запитувачів тільки орієнтиром щодо інформації, доступ до якої може бути обмежено, у разі, якщо застосування «трискладового тесту» в кожному конкретному випадку надасть підстави для її обмеження» (п. 5.17) [9].

Поруч із цим, Верховний суд у Постанові Пленуму №10 окреслив своє бачення вирішення спорів, які виникають щодо відмов розпорядників публічної інформації надавати її у тій формі, про яку просить запитувач. Такі спора стали дедалі частішими у зв'язку із розвитком цифрових технологій, адже запитувачі все частіше просять розпорядників надати інформацію у вигляді електронної копії документу. Такі прохання не завжди зустрічають розуміння з боку розпорядників, адже почасти викликають необхідність сканувати документи у відповідь на запит. У той самий час, Постанова Кабінету Міністрів №740, яка регулює граничні витрати на копіювання та друк документів у відповідь на інформаційний запит, не передбачає сканування, як вид діяльності, щодо якої розпорядники-суб'єкти владних повноважень можуть стягувати витрати на копіювання та друк документів.

У пункті 11.2 Постанови Пленуму ВАСУ №10 це питання вирішене через застосування оціночного терміну – «надмірне навантаження»: «аналіз частини другої статті 34 Конституції України та частини другої статті 7 Закону № 2657-XII свідчить, що особа має право вибирати на власний розсуд форму копій докумен-

тів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну. У разі, якщо переведення в електронну форму (сканування) не є технічно неможливим та не покладає на розпорядника надмірний тягар, враховуючи ресурсні можливості, вимога щодо надання копії документів у сканованій формі повинна бути задоволена» (п. 11.2) [9]. І хоча такий термін, на думку окремих розпорядників публічної інформації, не дає розпорядникам зрозумілого та надійного орієнтиру для виконання, з іншого боку дозволяє тим самим розпорядникам враховувати всі фактичні обставини ситуації, такі, як наприклад, технічні та фінансові спроможності розпорядника, той факт, що цю інформацію вже запитували та переводили у електронний формат раніше, або ж передбачений іншими нормами законодавства про доступ до інформації обов'язок розпорядника оприлюднювати таку інформацію на своєму офіційному веб-сайті, що автоматично створює і обов'язок переводити її в електронний формат.

Завдяки таким підходам та внескові Верховного суду в узагальнення судової практики було покладено край формалістичному підходові до обмеження доступу до публічної інформації та означено обов'язкові умови, яких повинні дотримуватися розпорядники публічної інформації щодо застосування обмежень.

Ще однією вагомою проблемою, яку законодавець намагається вирішити для повного та якісного забезпечення права на доступ до інформації, є створення або призначення контролюючого органу у цій сфері. Закон України «Про доступ до публічної інформації» у статті 23 побіжно торкається питання контролю та відповідальності за порушення у сфері доступу до публічної інформації, відносячи його вирішення до сфери дії спеціального законодавства.

Законодавство передбачає два окремих шляхи врегулювання спорів у сфері доступу до публічної інформації в Україні: оскарження до суду, який повноважний приймати рішення по суті справи (тобто визначати, чи правомірною була відмова розпорядника надати доступ до інформації), та оскарження до контролюючого органу. З моменту прийняття Закону Укра-

їни «Про доступ до публічної інформації» функцію з нагляду за його виконанням здійснювали органи прокуратури, адже саме ця інституція на той момент мала повноваження загального нагляду за дотриманням законодавства України. Такий підхід виявився вкрай неефективним через відсутність передбаченої законом адміністративної чи іншої відповідальності за спеціальним складом. Приписи органів прокуратури до посадових осіб розпорядників за порушення вимог законодавства про доступ не створювали жодних суттєвих наслідків для порушників та не виливалися в системні правові позиції чи рекомендації (відповідна стаття 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення з'явилася лише у 2014 році) [10].

З метою здійснення ефективного контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до публічної інформації були внесені необхідні зміни до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10], яка наділила Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері доступу до інформації.

Регіональні представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини отримали повноваження складати протоколи про факти порушення права на доступ до інформації, котрі, в свою чергу, стали підставою для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб розпорядників.

Через недосконалість порядку притягнення до відповідальності та обмежені матеріальні і кадрові ресурси Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, не всі скарги, пов'язані з порушенням права на доступ до інформації, призвели до притягнення винних осіб до відповідальності та настання покарання. Крім того, функція здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини, яку відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [11] виконує цей орган, не збігається з наданими йому повноваженнями з ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності. Парламентський контроль є особливим порів-

няно зі звичайними видами державного контролю, тож ні місце у структурі державних органів, ні правомочність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не характеризують його як орган примусової сили держави.

Тож останнім часом лунають обґрунтовані аргументи на користь створення окремого незалежного органу. Захист права на доступ до інформації, який зараз надає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, не пов'язаний із додатковими матеріальними витратами для скаржників, проте оперативність та ефективність контролю з боку цього органу страждає через недосконалий механізм притягнення до адміністративної відповідальності. Представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини фіксують факт здійснення правопорушення у протоколі, проте самостійно до відповідальності притягати не можуть. Також представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не наділені повноваженнями, які б давали можливість проводити ефективно розслідування порушень, як, наприклад, не мають права примусового приводу особи, підозрюваної у вчиненні правопорушення.

Попри недосконалість описаного вище механізму притягнення до адміністративної відповідальності, кількість звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини невпинно зростає щороку, адже інший спосіб оскарження відмов у доступі до інформації – звернення з позовом до суду – пов'язаний із додатковими матеріальними витратами та труднощами. Не менш важливою перешкодою на шляху до відновлення порушеного права на доступ до інформації є тривалий розгляд судових справ.

Головний виклик щодо створення окремого спеціалізованого органу з доступу, одноосібного чи колегіального, полягає у забезпеченні його ефективної роботи, а також визначенні такого способу його обрання чи призначення, який гарантуватиме його незалежність. Зі збільшенням обсягу повноважень та реального впливу цього органу на вирішення питань про надання інформації відповідно збільшуватиметься і прагнення політичних сил

встановити контроль над цим органом. Спосіб обрання чи призначення такого органу має забезпечити його від політичного впливу і не зробити посади у цьому органі предметом політичних торгів та домовленостей. Аналіз, проведений у Звіті Директорату Інформаційного Суспільства DGI (2016) SASG/2016/07 [12], допускає можливість існування такого органу в системі державних органів України та містить пропозиції щодо його можливої структури.

У порядку денному Верховної Ради України вже з'явилися законопроекти, спрямовані на усунення зазначених вище проблем, однак жоден із тих законопроектів, які пропонували структурні зміни, не знайшов підтримки Парламенту.

Так, Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень (законопроект №2913) [13] був внесений до Верховної Ради України з метою виправити окремі недоліки Закону України «Про доступ до публічної інформації», як, наприклад, невиправдано високі вимоги до оформлення запиту, які полягають у необхідності ставити підпис під інформаційним запитом. Проте, починаючи з 2014 року, жоден законопроект, який би суттєво покращував законодавство про доступ, не був прийнятий Верховною Радою України, тож усі означені вище питання потребують законодавчого врегулювання.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Прогрес у сфері доступу до публічної інформації протягом 2011-2018 років був відчутним і справив потужний вплив на посилення антикорупційної діяльності та прискорення процесів, які сприяють побудові прозорого та демократичного урядування.

Впровадження кращих світових стандартів захисту права на інформацію зайняло в Україні тривалий час, зустріло чимало перешкод, і наразі потребує вирішення ряду проблемних питань, аби перетворити ситуативний успіх у сталі досягнення. Деякі з шляхів вирішення цих викликів лежать у площині вдосконалення законодавства, проте більшість їх полягає саме у добросовісному та акуратному виконанні всіма учасниками процесу своїх

передбачених законом обов'язків.

Прогрес попередніх років має бути закріплений на рівні державної політики, а подальший поступ – втілений у плани державних органів на всіх рівнях та забезпечений ефективним контролюючим органом. Дієве та вчасне притягнення до відповідальності за порушення законодавства про доступ разом із механізмами швидкого вирішення спорів у цій сфері, безумовно, справить позитивний вплив на ситуацію.

Список використаних джерел:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. № 2939-17 *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 32, ст. 314.
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992р. № 2657-XII *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 48, ст.650.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/72474.pdf>
4. Рейтинг Global Right To Information Rating <https://www.rti-rating.org/>
5. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права. від 16.12.1966. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
6. Європейська конвенція прав людини. *Європейський суд з прав людини (офіційний веб-портал)*. URL : https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ukr
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р. № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141
8. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 631-IX від 20.05.2020). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text
9. Постанова Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 №10. *Центр демократії та верховенства права*. URL : https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Postanova_Plenumu_29_09_2016_N10_dostup_do_publichnoi_informacii-1.pdf
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. *Закон України* від 07.12.1984. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997. № 776/97-ВР. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Звіт Директорату Інформаційного Суспільства, Медіа та Інтернету DGI (2016) SASG/2016/07 URL : https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd7cc&fbclid=IwAR2rGLQJHI6stzr4mM7Ry3sqz19fRAGuF6Vkw64X1XX7rZO_6IzhugTIdE
13. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері доступу до інформації щодо вдосконалення їх окремих положень. *Урядовий портал*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-dodeyakikh-zakonodavchikh-aktiv-ukraini-u-sferi-dostupu-do-informatsii-shchodovdoskonalennya-ikh-okremikh-polozhen>

Oleksiyuk T. Development of legislation on access to public information in Ukraine: international standards and prospects

The article is devoted to an overview of the development of legislation on access to public information in Ukraine, in the context of the implementation of international standards and perspectives in our country.

In the process of the research, an analysis of the current legislation of Ukraine and international institutions in the field of regulation of access to public information was carried out. Special attention is devoted to the analysis of the norms of the Laws of Ukraine "On Information" and "On Access to Public Information".

It was emphasized that the development of the Scientific and Practical Commentary had a significant positive impact on the application of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" by public information administrators. In particular, interpreting the provisions of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" in the context of the standards of the

Council of Europe Convention on Access to Official Documents, the authors of the Scientific and Practical Comment back in 2015 formed trends for the development of legislation and practice regarding access to public information. However, such issues as: the presence of an effective and authorized supervisory body, practical issues of the application of the three-fold test and access to information in digital formats remained relevant.

The analysis of individual Resolutions of the Plenum of the Higher Administrative Court of Ukraine allowed a number of conclusions to be reached. It was established that thanks to the active activity of the Supreme Court in the generalization of judicial practice, an end was put to the formalistic approach to restricting access to public information and the mandatory conditions that managers of public information must comply with regarding the application of restrictions were defined.

The results of the study show that the implementation of the best international standards for the protection of the right to information in Ukraine took a long time, encountered many obstacles, and currently requires the solution of a number of problematic issues in order to turn the situational success into a sustainable achievement. Some of the ways to solve these challenges lie in the area of improving the legislation, but most of them consist in the conscientious and careful performance by all participants of the process of their duties provided for by law.

Key words: *legal regulation; access to information; public information; access to public information; restriction of access to information; Supreme Court; Human Rights; international standards; European Court of Human Rights.*

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.64>**В. М. Яцишин**аспірант відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ДОКУМЕНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Актуальність статті полягає в тому, що документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху науковці традиційно пов'язують із виконанням органами (підрозділами) Національної поліції завдань превентивної діяльності. Наголошуючи на поліфункціональному значенні, автори описують його через перелік загально-наукових методів, мету, заради якої документування застосовується, алгоритм дій посадових осіб, які наділені повноваженнями виявляти, фіксувати та кваліфікувати адміністративні правопорушення, або за способами фіксації останніх, що закріплені у нормативно-правових актах і визначається у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху специфікою діяльності патрульної поліції. Метою статті є визначення принципів документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Стаття присвячена визначення принципів документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Встановлено, що документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є складовою превентивної діяльності органів (підрозділів) Національної поліції. Як і будь-яка діяльність поліції, вона повинна відповідати принципам, закріпленим у Розділі II Закону України «Про Національну поліцію» («Принципи діяльності поліції»), а саме: законності, дотримання прав і свобод людини, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності. Визначено, що основною метою документування підпорядковується узгодженню заходів взаємодії між учасниками дорожнього руху та уповноваженими суб'єктами у реалізації державної політики у сфері дорожнього руху і захисту національних інтересів від впливу реальних та потенційних загроз. За результатами документування уповноважені посадові особи Національної поліції збирають докази та складають протоколи про адміністративне правопорушення, направляючи їх до органів, які мають право відповідно до Глави 17 КУпАП («Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення»), розглядати справи про адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Інакше, відповідно до ст. 222 КУпАП («Органи Національної поліції») поліцейські як уповноважені на те посадові особи розглядають такі справи про адміністративні правопорушення і виносять рішення. У передбачених законом випадках матеріали, отримані в ході документування делікту, можуть долучатися до матеріалів кримінального провадження.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, безпека дорожнього руху, документування, дорожній рух, поліція.

Постановка проблеми. Документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху повинно відповідати принципам, закріпленим у Розділі II Закону України «Про Національну поліцію» («Принципи діяльності поліції»), а саме: законності,

дотримання прав і свобод людини, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності.

Документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху науковці традиційно пов'язують із виконанням органами (підрозділами) Національної поліції завдань

превентивної діяльності. Наголошуючи на поліфункціональному значенні, автори описують його через перелік загально-наукових методів, мету, заради якої документування застосовується, алгоритм дій посадових осіб, які наділені повноваженнями виявляти, фіксувати та кваліфікувати адміністративні правопорушення, або за способами фіксації останніх, що закріплені у нормативно-правових актах і визначається у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху специфікою діяльності патрульної поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху розглядали Абдулкадірова Е. Е., Алієв Е.К., Басс В. О., Бездольний М.Ю., Безпалова О.І., Битяк О. Ф., Благородний А. М., Бондар В. В., Вайда Т. С., Василенко С. О., Василів С. С., Варивода В. І., Вербіцька М.В., Гаджиева Ш. Н., Галкіна О.М., Гетманчук В. М., Голіна В. В., Гордєєв В.В., Гусєва Є. І., Давидова Н.В., Демків Р. Я., Доценко В. А., Євдокимов Д. А., Жовтан П. В., Завальний М.В., Коваль К.О., Когут В. М., Козар Д. К., Коломоець Т.О., Куліков В.А., Ластович Д.М., Макаруч В.В., Миронюк Р.В., Миронюк С.А., Небеська М. С., Новіков О. В., Ободець Є.А., Парасюк В. М., Парханов Г. Р., Паскар А.Л., Риндюк І. І., Розумей Д. І., Сараєв Є. І., Сердюк А. М., Сидорець В. А., Скрипа Є. В., Стрижак А.О., Стус В.М., Сюравич В. Г., Терещенко О.О., Чанцева А. О., Червінчук А.В., Шевченко Л.В. та ін.

Метою статті є визначення принципів документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу. Стус В.М. обстоює позицію, що документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не повинно обмежуватися власне фактом збирання доказової інформації для притягнення особи до адміністративної відповідальності [1]. Воно має забезпечувати реалізацію завдань КУпАП, передбачених ст.1 («Завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення»), щодо охорони прав і свобод громадян, власно-

сті, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [2]. На думку Стуса В.М., принципи документування адміністративних правопорушень доречно об'єднати до двох груп, а саме: принципи соціально-правового характеру та принципи організаційно-управлінського спрямування [1].

Принципи соціально-правового характеру за змістом забезпечують виконання моральних, правових завдань із запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху незалежно від рівня та місця того чи іншого підрозділу, від посади, яку обіймає поліцейський [1, с. 206]. До них належать законність, гуманізм, соціальна справедливість, поєднання гласності та професійної таємниці, залучення до запобігання громадськості. Принцип законності, зазначає Стус В.М., передбачає, що Національна поліція здійснює документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на підставі та неухильно дотримуючись законодавства та законних інтересів осіб, що є учасникам дорожнього руху [1, с. 206]. Принцип гуманізму передбачає, що людина, її життя є найвищою цінністю. Принцип соціальної справедливості визначає, що документуванню підлягають усі адміністративні правопорушення, незалежно від соціального статусу особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Принцип поєднання гласності та професійної таємниці виявляється у тому, що за результатами документування поліцейські зобов'язані не розголошувати державну та службову таємниці, а також відомості, що стосується приватного життя громадян, принижують їх честь і гідність. Принцип залучення громадськості дозволяє побудувати діяльність поліцейських Національної поліції із документування

адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху так, щоб територіальні громади та їх представники активно їм сприяли [1. с. 207].

Принципи організаційно-управлінського спрямування дозволяють раціонально розподілити компетенції, між суб'єктами, усунути паралелізм та дублювання в реалізації функцій із документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Стус В.М. вважає, що документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є управлінським процесом, тому принципи організаційно-управлінського спрямування він ототожнює із загальними принципами управління та їх реалізацією в управлінні МВС та Національної поліції [1. с. 207]. До вказаної групи належать принципи плановості, цілеспрямованості, безперервності, принцип головної ланки, маневреності, пропорційної відповідальності, розмежування компетенції, оптимальності та ефективності, узгодженості дій з іншими суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху [1. с. 207].

Особливого значення Стус В.М. поміж принципів організаційно-управлінського спрямування надає принципу узгодженості дій органів (підрозділів) Національної поліції із іншими суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху. Дослідник вважає, що власне від дотримання вказаного принципу залежить не лише ефективність запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху за фактом документування окремого правопорушення, а й ефективність функціонування усієї системи документування органів (підрозділів) Національної поліції, оформлення матеріалів, зафіксованих в автоматичному режимі, а також розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення за напрямом [1. с. 207].

Абдулкадірова Е. Е. наголошує на потребі законодавчого закріплення принципів документування та розгляду справ про адміністративні правопорушення, що перебувають в межах компетенції патрульної поліції. Власний погляд вчений обґрунтовує необхідністю створення

фундаменту для розвитку якісної сервісної служби у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, яка буде відповідати європейським стандартам, і вважає, що в основу принципів документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху мають бути покладені загальні принципи адміністративного процесу, а також принципи діяльності поліції, передбачені у Розділі II Закону України «Про Національну поліцію», та принципи, які закріплені в Декларації про поліцію, прийнятій у Страсбурзі 8 травня 1979 р. на 31-й сесії Парламентської асамблеї Ради Європи [3, с. 151]. Абдулкадірова Е. Е. виділяє загальні та спеціальні принципи у документуванні адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Розуміючи загальні принципи як загальнообов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, науковець характеризує їх такими, що відрізняються універсальністю, загальною значимістю, найвищою імперативністю та нормативністю. Вони визначають зміст правового регулювання і виступають критерієм правомірності поведінки та діяльності учасників суспільно-правових відносин [3, с. 153]. До них належать принцип верховенства права, принцип законності, принцип гуманізму, принцип рівноправності, принцип об'єктивної істини, принцип публічності, принцип стадійності, принцип усності та безпосередності, принцип диспозитивності, принцип національної мови провадження, принцип швидкості і економічності, принцип відповідальності посадових осіб, принцип дотримання прав і свобод людини, принцип відкритості та прозорості, принцип політичної нейтральності, принцип взаємодії за населенням на засадах партнерства, принцип безперервності, структурно-функціональний принцип та принцип професіоналізму та компетентностей [3]. У переліку загальних принципів Абдулкадірова Е. Е. робить акценти на окремі категорії. Зокрема, принцип об'єктивної істини визначає необхідність уповноваженої посадової особи правильно і повно відображати фактичні обставини справи під час документування адміністративних правопорушень у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху для того, щоб рішення у справах про адміністративні правопорушення базувалися лише на фактах реально існуючої дійсності. Принцип усності та безпосередності передбачає особисте озвучення усіма учасниками події та очевидцями власних міркувань щодо процедурних питань документування адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, самостійності сприйняття та оцінки правозастосовцем створених документів. Принцип національної мови полягає у тому, що документування правопорушень здійснюється з урахуванням мови, якою здійснюється провадження у справі. Напр., у випадку, коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою здійснюватиметься провадження, вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача [3, с. 152]. Принцип професіоналізму і компетентності визначає особисту відповідальність поліцейського за свої власні дії або бездіяльність, вчинені за його вказівкою [3, с. 153].

Враховуючи особливості стадії розгляду справ про адміністративне правопорушення працівниками патрульної поліції, Абдулкадірова Е. Е. пропонує у документування адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху виділити спеціальні принципи, зокрема, принцип роз'яснення прав і обов'язків учасникам адміністративного правопорушення, принцип відеофіксації, принцип належного встановлення та оформлення, принцип невідворотності покарання, принцип спрощеності, принцип правоти поліцейського. Дотримання принципу відеофіксації науковець пояснює тим, що документування адміністративного правопорушення поліцейським має здійснюватися його нагрудною камерою. Принцип належного встановлення та оформлення потребує від уповноваженої посадової особи внесення до процесуальних документів лише перевіреної і достовірної інформації. Принцип невідворотності покарання забезпечує дієвість права, вплив на поведінку суб'єктів правовідносин, ефективність інституту юридич-

ної відповідальності у механізмі регулювання, створення гарантій щодо реалізації суб'єктних прав та юридичних обов'язків. Принцип спрощеності визначає, що у документуванні адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху формування доказової інформації повинно бути вибіркоким [3, с. 153]. Утворені документи повинні фіксувати склад адміністративного правопорушення і враховувати вимоги, що висуваються до доказів. Принцип правоти поліцейського Абдулкадірова Е. Е. пов'язує із відсутністю змагальності під час документування адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та правом особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, оскаржувати дії поліцейського [3, с. 153].

Розумей Д. І., Макачук В.В. вважають, що у документуванні адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху мають реалізуватися принципи верховенства права, законності та доцільності. Принцип верховенства права виявляється у тому, що заборонні приписи адміністративно-деліктного законодавства є доступні кожній особі, вирішення процедурних питань здійснюється у визначений законодавством спосіб, виключаючи фактори суб'єктивізму, що будуються на власних уподобаннях уповноваженої особи [4, с. 15]. Дослідники зазначають, що принцип верховенства права у документуванні повинен забезпечувати однаковість правових позицій учасників дорожнього руху перед приписами нормативно-правових актів, що закріплюють настання адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [4, с. 15].

Принцип законності реалізується через види та розміри адміністративних стягнень, що накладаються на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності. Вони є визначеними на законодавчому рівні. Важливою передумовою реалізації принципу законності у документуванні адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є власне процедура притяг-

нення особи до адміністративної відповідальності, що визначено нормами КУпАП [4, с. 15].

Принцип доцільності Розумей Д. І., Макарчук В.В. пояснюють через здійснення документування виключно у випадках, коли є правова передумова для цього. Тобто діяння особи повинні мати склад адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, ані містити малозначні дії або склад кримінального правопорушення [4, с. 15].

Висновки. Документування адміністративних правопорушень поліцейськими у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є складовою превентивної діяльності органів (підрозділів) Національної поліції. Як і будь-яка діяльність поліції, вона повинна відповідати принципам, закріпленим у Розділі II Закону України «Про Національну поліцію» («Принципи діяльності поліції»), а саме: законності, дотримання прав і свобод людини, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності.

Основна мета документування підпорядковується узгодженню заходів взаємодії між учасниками дорожнього руху та уповноваженими суб'єктами у реалізації державної політики у сфері дорожнього руху і захисту національних інтересів від впливу реальних та потенційних загроз. За результатами документування уповноважені посадові особи Національної поліції збирають докази та складають протоколи про адміністративне правопорушення, направляючи їх до органів, які мають право відповідно до Глави 17 КУпАП («Підвідом-

чість справ про адміністративні правопорушення»), розглядати справи про адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку. Інакше, відповідно до ст. 222 КУпАП («Органи Національної поліції») поліцейські як уповноважені на те посадові особи розглядають такі справи про адміністративні правопорушення і виносять рішення. У передбачених законом випадках матеріали, отримані в ході документування делікту, можуть долучатися до матеріалів кримінального провадження.

Список використаних джерел:

1. Стус В. М. Підрозділи ДАІ як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №4. С. 203-211.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-Х// База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення 08.11.2022).
3. Абдулкадірова Е. Е. Принципи розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №12. С.151-154.
4. Розумей Д. І., Макарчук В.В. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Наукові пошуки молоді у XXI столітті: між нар. наук.-практ. конфер. магістрант. та молодих вчених* (Біла Церква, 17 лист. 2022). Біла Церква, 2022. С.14-16.

Yatsyshyn V. PRINCIPLES OF DOCUMENTATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES BY THE POLICE OFFICER IN THE FIELD OF ENSURING ROAD TRAFFIC SAFETY

The relevance of the article lies in the fact that scientists traditionally associate the documentation of administrative offenses in the field of road safety with the performance of preventive tasks by the bodies (units) of the National Police. Emphasizing the multi-functional meaning, the authors describe it through a list of general scientific methods, the purpose for which documentation is used, the algorithm of actions of officials who are empowered to detect, record and qualify administrative offenses, or by the methods of recording the latter, which are established in the normative and legal acts and is determined in the field of ensuring road traffic safety by the specifics of patrol police activity. The article is devoted to defining the principles of documenting administrative offenses by police officers in the field of road safety. It has been established that the documentation of administrative offenses by police officers in the field of road safety is a component of the preventive activities of the bodies (units) of the National Police. Like any police activity, it must comply

with the principles enshrined in Chapter II of the Law of Ukraine «On the National Police» («Principles of Police Activity»), namely: legality, respect for human rights and freedoms, openness and transparency, political neutrality, interaction with the population on the basis of partnership, continuity. It was determined that the main purpose of documentation is to coordinate measures of interaction between road users and authorized subjects in the implementation of state policy in the field of road traffic and protection of national interests from the influence of real and potential threats. According to the results of the documentation, authorized officials of the National Police collect evidence and draw up protocols on administrative offenses, sending them to the bodies that have the right, in accordance with Chapter 17 of the Code of Administrative Offenses («Sub-department for Administrative Offenses»), to consider cases on administrative offenses in transport, in the field road management and communications. Otherwise, according to Art. 222 of the Code of Administrative Offenses («National Police Bodies»), police officers as authorized officials consider such cases of administrative offenses and render decisions. In the cases provided by law, the materials obtained during the documentation of the tort may be added to the materials of the criminal proceedings.

Key words: *administrative offenses, traffic safety, documentation, traffic, police.*

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.65>**Н. М. Павлюк**

к.ю.н., доцент

доцент кафедри цивільного права та процесу
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-6108-9713

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

У статті досліджуються питання суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права громадян на доступ до публічної інформації, та сучасний стан правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті відповідності до вимог Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та інших міжнародних стандартів і принципів у сфері інформаційних відносин. Розкриваються наукові підходи до визначення понять «публічна інформація» та легальне визначення цієї категорії за законом України «Про доступ до публічної інформації». Підкреслено, що цей Закон розроблявся на основі Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів ще до її ратифікації Україною і у ньому вже враховано всі цінні напрацювання цього міжнародного документу, а також кращі практики інших європейських країн, тому він відповідає європейським стандартам та, за міжнародним рейтингом, забезпеченню права на інформацію (розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe – Іспанія та Centre for Law and Democracy – Канада), посів восьме місце серед 89 країн світу. Розглянуто способи доступу до публічної інформації – активний (надання інформації за запитом) і пасивний (обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом. Наголошується, що згідно з Конвенцією Тромсе, державний орган за власною ініціативою і в належних випадках зобов'язаний вживати необхідних заходів для опублікування офіційних документів, що є в його розпорядженні, в інтересах забезпечення прозорості та ефективності державного управління та сприяння усвідомленій участі громадськості у вирішенні питань які представляють спільний інтерес. Досліджується питання суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням міжнародних та вітчизняних принципів щодо механізмів обмеження доступу до публічної інформації в Україні. Встановлено, що національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС.

Ключові слова: публічна інформація, право на доступ до інформації, інформаційна безпека, інформаційні правовідносини, державні органи, українське законодавство, міжнародні стандарти, активний доступ до інформації, пасивний доступ до інформації, обмеження права доступу.

Актуальність теми дослідження. Право на доступ до публічної інформації, яка серед інших видів інформації за критеріями високої соціальної значимості користується особливим інтересом і затребуваністю, є одним із фундаментальних прав у будь-якій правовій демократичній державі. Соціальна важливість права на доступ до публічної

інформації очевидна, оскільки прозорість та відкритість у діяльності владних структур знижує можливість зловживань з їхнього боку, а отже, підвищує рівень захищеності прав і свобод людини. Доки прозорість влади та механізми реалізації відкритості публічної інформації не стануть законодавчо оформленою реальністю, боротьба з корупцією та бюрократизмом залишиться лише декларативними нормами.

Доступність офіційної інформації спрямована як на забезпечення особистих інтересів індивідуума, пов'язаних з можливістю реалізувати свої права та свободи, так і на його участь у справах суспільства та держави. Доступ фізичних та юридичних осіб до публічної інформації є основою здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських, політичних та інших організацій, а також за станом економіки, екології та інших сфер суспільного життя.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення інформаційної відкритості влади набула особливої якості та значення у зв'язку з міжнародно-правовим закріпленням права на інформацію. Україна прийняла зобов'язання щодо вдосконалення захисту прав людини та, зокрема, реалізації європейських стандартів забезпечення права доступу до інформації. Загальна регламентація права на доступ до інформації передбачена Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Інформаційні права виступають як складова частина свободи вираження думки і, відповідно до ст.10 цієї Конвенції, повинні реалізовуватися без втручання з боку публічної влади і незалежно від державних кордонів.

Питанням інформаційної відкритості публічної влади та права громадян на доступ до публічної інформації присвячена Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (далі - Конвенція Тромсе), прийнята у м. Тромсе (Норвегія) ще у 2009 році [5], яка є першим міжнародним обов'язковим документом, що гарантує право на доступ до офіційних документів, що створюються органами державної влади, іншими словами, право на доступ до публічної інформації.

Конвенція Тромсе була ратифікована Україною 20 травня 2020 року [15] і стала частиною національного законодавства. Ратифікація Конвенції Тромсе актуалізує проблеми її імплементації та дослідження питань, пов'язаних із приведенням українського законодавства до європейських стандартів, передбачених цією Конвенцією, можливістю розширити їх враховуючи правові особливості нашої країни.

Питання про правові можливості громадян в інформаційній сфері, реалізацію права на доступ до інформації, в тому числі й до публічної, висвітлювалися у працях таких вітчизняних вчених, як Е. Аблякімова, І. Арістова, М. Баймуратов, О. Батанов, А. Колодій, Б. Кормич, В. Кравченко, І. Кушнір, Є. Ларін, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Політанський, О. Сибіга, О. Скрипнюк, Л. Рудник, Є. Тептюк, Ю. Тодика та ін. Проте, проблеми, пов'язані з приведенням у відповідність до сучасних європейських стандартів національного законодавства України у сфері публічної інформації, усуненням суперечностей у визначенні поняття та змісту права на доступ до публічної інформації, вдосконаленням правових механізмів доступу до публічної інформації, усуненням порушень законодавства про оприлюднення інформації, що становить підвищений суспільний інтерес тощо потребують подальших наукових досліджень.

Мета статті полягає в оцінці сучасного стану правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів

Виклад основного матеріалу. Конституція України у ст. 34 закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Саме ця конституційна норма є головним правовим регулятором у питаннях забезпечення свободи інформації, відкритості державних органів, органів місцевого самоврядування, а також прозорості та гласності прийнятих ними рішень. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [7].

Частиною «права на інформацію», яке має конституційно-правову природу, є право на доступ до інформації, яке у наукових джерелах розглядається як «одне з інформаційних прав, що передбачає кожному вільно збирати інформацію та отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах» [1, с. 78], «гарантована можливість кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх установ та організацій, приватноправових юридичних осіб інформацію про їх діяльність та можливість знайомитися з відомостями про себе» [12, с. 7], «спосіб, який забезпечує суб'єктам інформаційних відносин належність їм соціальної інформації, яка є доступною» [4, с. 82], «складник суб'єктивного права людини і громадянина на інформацію, сукупністю його правомочностей на вільне збирання та отримання інформації, яка полягає в гарантованій нормами права можливості кожного на фактичне отримання інформації, що є результатом активного пошуку відомостей та визначення правомірних способів їх набуття під час реалізації належного йому права на інформацію у межах і способами, визначених законом» [11, с. 3].

Різновидом права на доступ до інформації є право доступу особи до публічної інформації, під яким розуміють «закріплену нормами Конституції, деталізовану в законах (з урахуванням міжнародно-правових стандартів) можливість особи отримувати інформацію, зафіксовану на матеріальних носіях або відображену в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства» [10, с. 47].

Правове регулювання доступу до публічної інформації, крім Конституції, здійснюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року [14], який визначає поняття публічної інформації, механізми реалізації права на отримання інформації і в якому міститься чимало новацій, які раніше не використовувалися в українському інформаційному законодавстві. Так, стаття 1 Закону до публічної інформації відносить інформацію, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на

будь-яких носіях, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених в статті 13 цього Закону. Ця інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [14]. Стаття 5 цього нормативно-правового акту регламентує забезпечення доступу до інформації такими шляхами: 1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [14].

Як слушно зазначає Н. Костова, очевидно, що надання можливості подання запитів до державних органів і чітко прописаний в інших статтях даного закону механізм отримання відповідей на них, є серйозним кроком вперед в національному законодавстві, який дозволив на сьогоднішній день впорядкувати взаємовідносини владних структур та громадян у сфері отримання публічної інформації [9, с. 100].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» розроблявся на основі Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів ще до її ратифікації Україною і у ньому вже враховано всі цінні напрацювання цього міжнародного документу, а також кращі практики інших європейських країн [6], тому він відповідає європейським стандартам та, за міжнародним рейтингом, забезпеченню права на інформацію (розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe – Іспанія та Centre for Law and Democracy – Канада), посів восьме місце серед 89 країн світу [3, с. 34].

Закон передбачає два способи доступу до публічної інформації – активний (надання інформації за запитами) і пасивний (обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом.

Держави повинні прагнути до активного розкриття інформації на користь суспільства. Згідно зі статтею 10 Конвенції Тромсе, «державний орган за власною ініціативою і в належних випадках зобов'язаний вживати необхідних заходів для опублікування офіційних документів, що є в його розпорядженні, в інтересах забезпечення прозорості та ефективності державного управління та сприяння усвідомленій участі громадськості у вирішенні питань які представляють спільний інтерес» [5].

Як зазначає О. Скочиляс-Павлів, якщо пасивний аспект доступу дозволяє запитувачеві ознайомитися із вже поширеною інформацією у будь-який зручний для нього спосіб, то для розпорядника він полягає у систематичному та оперативному її оприлюдненні. Під активним аспектом доступу для запитувача мається на увазі надання ним запиту на оприлюднення необхідної інформації, а для розпорядника – обов'язок надати її за інформаційним запитом [17, с. 77].

В контексті пасивного доступу слід згадати, що постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835 Уряд визначив перелік з понад 300 реєстрів та баз даних, які стали доступними суспільству. Ця постанова отримала за методологією iMoPe (Індекс Моніторингу Реформ аналітичної платформи VoxUkraine) найвищу оцінку – п'ять балів. Комплекс заходів із відкриття даних загалом визнаний найуспішнішою реформою в Україні [2, с. 35].

Особливої уваги, на думку С. Бровченко, заслуговують положення Закону, що визначають порядок реалізації права на доступ до інформації за запитом – проханням особи до розпорядника надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні, тобто шляхом активного доступу. Закон спрощує і стандартизує порядок оформлення інформаційних запитів та передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Водночас запит може бути індивідуальним або колективним і подається в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі [2, с. 35]

Положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» забороняють розпорядникам відмовляти у відповіді на запит, покликаючись на те, що інформація, яку хоче отримати запитувач, міститься у вільному доступі, наприклад, оприлюднена розпорядником на своєму сайті. Таке становище не стимулює розпорядників докладати зусиль до повного і своєчасного оприлюднення інформації, хоча вимогу оприлюднювати інформацію певних категорій і в певному обсязі передбачено законом і невиконання такої вимоги може зумовити адміністративну відповідальність для посадових осіб розпорядника [13, с. 15].

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [14].

В контексті положень Конвенції Тромсе право на доступ до офіційних документів не розглядається як абсолютне і підлягає визначенням у законі обмеженням, які, проте мають, тлумачитися звужено і спрямовуватися виключно на захист легітимних інтересів, серед яких: захист національної безпеки, оборони та міжнародних відносин, а також публічного порядку; запобігання вчиненню злочинних діянь; забезпечення належного проведення інспекції, контролю та нагляду з боку публічних органів влади; захист приватності, комерційних та інших економічних інтересів; захист економічної, монетарної та валютної політики держави; забезпе-

чення рівності сторін судового процесу та ефективного здійснення правосуддя [8, с. 64-68].

Як зазначено у щорічній Доповіді Верховного комісара ООН з прав людини 1 квітня 2022 року, при обмеженні доступу до інформації держави повинні забезпечити, щоб цей обмежувальний захід відповідав міжнародному праву прав людини, дотримуватися стандартів та рекомендацій, встановлених міжнародними та регіональними правозахисними механізмами, та керуватися передовим досвідом. Закони про таємницю повинні точно визначати обмеження з міркувань національної безпеки та чітко вказувати критерії, які повинні використовуватися при визначенні того, чи може інформація бути оголошена такою, що не підлягає розголошенню на таких підставах [16, с. 6].

Ст.3 Конвенції Тромсе зазначає, що, оскільки основним принципом є право доступу до документів, будь-яке обмеження цього права має бути спеціально передбачено законом, а також бути заходом, необхідним у демократичному суспільстві та співмірним з метою захисту інших законних прав та інтересів [5].

Здійснюючи імплементацію зазначених норм у статті 6 Закону «про доступ до публічної інформації» [14], Україна конкретизувала в ньому дію згаданих принципів-обмежень: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення; для захисту репутації або прав інших людей; для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [14].

Правило, передбачене частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», суголосне з частиною другою статті 10 Європейської конвенції з прав людини та вимагає від посадових осіб розпорядників ідентифікації та проведення оцінки конфлік-

туючих інтересів – інтересу суспільства знати та законного права осіб обмежити поширення тієї чи іншої інформації. Такий механізм перевірки, безумовно, відповідає кращим стандартам права на свободу вираження, проте вимагає від посадовців високого рівня знань, правосвідомості та відповідальності у прийнятті рішень [13, с. 7].

Наразі, як відмічає Т. Олексіюк, судова практика свідчить, що розпорядники публічної інформації віддають перевагу формальним відмовам, посилаючись на спеціальний режим доступу до документа чи інформації, і уникають брати на себе відповідальність за оцінювання суспільної ваги інформації [13, с. 7].

Висновки і перспективи подальших досліджень

Отже, комплексний нормативний масив інформаційного законодавства України у сфері забезпечення доступу громадян до публічної інформації створив необхідні умови для реалізації конституційного права громадян на інформацію. Національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС [9, с. 102].

Проте низка питань ще потребують вирішення для перетворення ситуативного успіху у стале досягнення. Прогрес попередніх років має бути закріплений на рівні державної політики, а подальший поступ – втілений у плани державних органів на всіх рівнях і забезпечений ефективним контролюючим органом [13, с. 19].

Список використаних джерел:

1. Богдан Ю.В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 228 с.
2. Бровченко С. Публічна інформація: доступ та обмеження. *Фінансовий контроль*. 2018. №7(150). С. 33-40
3. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України: аналіт. доп. / О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк,

- Д.М. Горелов, Ю.В. Опалько (та ін.); за ред. О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського. К.: НІСД, 2012. 72 с.
4. Кметик-Подубінська Х.І. Проблеми права на доступ до інформації в контексті сучасних комунікативних практик у вітчизняній науці. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Випуск 71. С.78-83.
 5. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. 18.06.2009. Тромсе. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#n2
 6. Конвенція Тромсе: міфи на перешкоді ратифікації - Центр демократії та верховенства права. URL: cedem.org.ua.
 7. Конституції України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
 8. Корж І.Ф. Принципи обмеження доступу до публічної інформації. *Правова інформатика*. 2013. № 1(37). С.64-69
 9. Костова Н.І. Порівняльний аналіз публічної інформації українського законодавства та деяких країн ЄС. *Часопис цивілістики*. Випуск 22. С. 99-102.
 10. Кушнір І.В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : дис. ... канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018. 251 с.
 11. Ларін Є.О. Конституційно-правові засади реалізації права на інформацію в Україні : дис. канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2020. С. 3.
 12. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 22 с.
 13. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні. Досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні. URL: undp.org.
 14. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
 15. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів: Закон України від 20 травня 2020 року № 631-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 39, ст.29.
 16. Свобода думок та їхнє вільне вираження. Доповідь Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини. ГА ООН. Рада з прав людини. Сорок дев'ята сесія. 28 лютого - 1 квітня 2022 року. А/HRC/49/38.
 17. Сковчиляс-Павлів О.В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 76-80.

Pavliuk N. Access to public information in Ukraine in the context of the Council of Europe Convention on access to official documents

The article examines issues of public relations related to the implementation of citizens' right to access to public information, and the current state of legal regulation of access to public information in Ukraine in the context of compliance with the requirements of the Council of Europe Convention on access to official documents and other international standards and principles in the field of information relations. Scientific approaches to the definition of the concept of "public information" and the legal definition of this category according to the law of Ukraine "On access to public information" are revealed. It is emphasized that this Law was developed on the basis of the Convention of the Council of Europe on access to official documents even before its ratification by Ukraine, and it already takes into account all the valuable developments of this international document, as well as the best practices of other European countries, therefore it meets European standards and, according to international rating, ensuring the right to information (developed by the international organizations Access Info Europe - Spain and the Center for Law and Democracy - Canada), took eighth place among 89 countries of the world. Methods of access to public information are considered - active (provision of information upon request) and passive (obligatory publication of it in official printed publications, on official websites, on information stands or in any other way. It is emphasized that according to the Tromsø Convention, the state body, on its own initiative and in appropriate cases, is obliged to take the necessary measures to publish official documents at its disposal, in the interests of ensuring the transparency and efficiency of public administration and promoting the informed participation of the public in solving issues of common interest. relations related to the functioning of international and domestic principles regarding the mechanisms of limiting access to public information in Ukraine. It has been established that the national legislation of Ukraine in the field of access to public information, according to such criteria as systematicity, consistency and compliance with international standards, is at levels that can be compared with the level of EU legislation.

Key words: public information, the right to access information, information security, information legal relations, state bodies, Ukrainian legislation, international standards, active access to information, passive access to information, restrictions on the right of access.