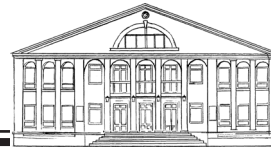


# Право та державне управління



Збірник наукових праць

**Головний редактор:**

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

**Редакційна колегія:**

**М. М. Бліхар**, доктор юридичних наук, доцент

**О. П. Гетманець**, доктор юридичних наук, професор

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

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

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

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

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

**П. В. Хряпінський**, доктор юридичних наук, професор

**В. В. Шаблистий**, доктор юридичних наук, доцент

**М. Л. Шелухін**, доктор юридичних наук, професор

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

виходить 4 рази на рік

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

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

**Засновники:**

Класичний приватний університет  
Запорізька торгово-промислова палата  
Реєстрація суб'єкта у сфері друкованих  
медіа: Рішення Національної ради України  
з питань телебачення і радіомовлення № 1543  
від 09.05.2024 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 червня 2024 р., протокол № 10**

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. Покатаєво]. – Запоріжжя : КПУ, 2024. –  
№ 2. – 240 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.

Мови видання: українська, англійська.

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

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

Здано до набору 03.06.2024.  
Підписано до друку 27.06.2024.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 1024/730.

---

## ЗМІСТ

---

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

<i>L. M. Tovpyha</i> THE MODERN STAGE IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF THE POLICING.....	<b>8</b>
---	----------

### **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

<i>М. М. Гудима</i> ПРЕЗУМПЦІЇ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	<b>14</b>
---	-----------

### **ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

<i>В. В. Волинець</i> ОНЛАЙН ТОРГІВЛЯ В УМОВАХ GDPR: ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	<b>25</b>
---	-----------

<i>Е. П. Іванченко</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ТА КІБЕРСТРАХУВАННЯ МИТНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	<b>32</b>
---	-----------

### **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

<i>Т. В. Аверочкіна, Н. О. Коваль, Ю. В. Сергєєв</i> ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ТА ПРАВОВИЙ БАЗИС ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЖИМУ ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ.....	<b>46</b>
---	-----------

<i>М. М. Бедрій, Б. П. Козьмук</i> МЕРЕЖА ПРИНЦИПІВ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: СПРОБА ТЕОРЕТИЧНОГО ОСМИЛЕННЯ.....	<b>52</b>
--	-----------

<i>М. М. Бліхар</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ РОЗВІДКИ ПІДПРИЄМСТВА В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ТА ЗАГРОЗАМ СУЧАСНОСТІ.....	<b>59</b>
--	-----------

<i>А. Ю. Кожевников</i> ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСУДНОСТІ І ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	<b>65</b>
---	-----------

<i>А. В. Кубаєнко</i> СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	<b>71</b>
---	-----------

<i>В. В. Масалітін</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	<b>77</b>
--	-----------

<i>О. В. Мащенко, Ю. П. Козаченко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ КОМПЛАЄНС-РИЗИКАМИ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ.....	<b>82</b>
---	-----------

<i>І. П. Шумейко</i> ОБСТАВИНИ, ЩО ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	<b>90</b>
--	-----------

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

<i>А. Ю. Куликович</i> ЛАТЕНТНІСТЬ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ЛЮЦИФЕРІАНСТВОМ.....	<b>98</b>
--	-----------

### **МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<i>Г. І. Казаков</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО УКРАЇНСЬКОГО КІНЕМАТОГРАФУ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	<b>104</b>
--	------------

<i>Л. М. Шулепа</i> ФЕНОМЕНОЛОГІЧНА СУТНІСТЬ КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ ТА ЇЇ РОЛЬ У СТВОРЕННІ КОНЦЕПТУ «РЕВІТАЛІЗАЦІЯ»: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	<b>112</b>
---	------------

### **МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<i>І. М. Городиський</i> РЕФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВА І ВИКЛИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	<b>120</b>
--	------------

<i>Д. Г. Діаментович</i> НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ, ЗОКРЕМА У СФЕРІ ОСВІТИ.....	<b>128</b>
---	------------

<i>В. В. Звірич</i> СТРАТЕГІЧНИЙ PEST-АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ .....	<b>142</b>
---	------------

<i>А. Г. Карташов</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	<b>147</b>
--	------------

<i>І. І. Коваленко</i> СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ.....	<b>158</b>
--	------------

<i>М. Г. Міщенко</i> МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД.....	<b>164</b>
--	------------

<i>К. О. Набока, П. Ю. Толок</i> ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	<b>173</b>
---	------------

<i>Д. В. Неліпа</i> СТРАТЕГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У ПУБЛІЧНОМУ ТА ПРИВАТНОМУ СЕКТОРАХ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ.....	<b>180</b>
---	------------

*С. О. Пушкаренко*  
ГЕНЕЗА РОЗУМІННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ  
ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....**187**

*О. А. Руснак*  
АНАЛІЗ БАЗОВИХ ПРИНЦИПІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....**196**

### **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*А. О. Козін*  
ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ТА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....**206**

### **СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА**

*Г. А. Дивнич*  
СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА  
В УКРАЇНІ ЯК ДЕТЕРМІНАНТИ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ,  
ВЕТЕРАНІВ АТО/ООС ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ: ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ.....**212**

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

*О. Ю. Дрозд*  
СУТНІСТЬ І ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....**219**

*С. А. Франковська*  
ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ  
ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ.....**224**

*Д. С. Афонін, А. В. Боксгорн*  
ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ НА ВОДІ: КЕЙС ПОЛЬЩІ  
У МІЖНАРОДНОМУ КОНТЕКСТІ.....**234**

---

# CONTENTS

---

## **THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

*Tovpyha L.*  
THE MODERN STAGE IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION  
OF THE POLICING..... **8**

## **CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW**

*Gudyma M.*  
PRESUMPTIONS IN CONSTITUTIONAL LAW: A GENERAL OVERVIEW..... **14**

## **COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW**

*Volynets V.*  
ONLINE TRADE UNDER GDPR: LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS..... **25**

*Ivanchenko E.*  
TOPICAL ISSUES OF LEGAL SUPPORT FOR CYBERSECURITY AND CYBER  
INSURANCE OF THE CUSTOMS SPACE OF UKRAINE: CURRENT STATE  
AND IMPROVEMENT PROSPECTS..... **32**

## **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

*Averochkina T., Koval N., Sergeev Yu.*  
INSTITUTIONAL SYSTEM AND LEGAL BASIS OF UNDERWATER CULTURAL  
HERITAGE REGIME PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE..... **46**

*Bedrii M., Kozmuk B.*  
THE NETWORK OF PRINCIPLES OF MIGRATION LAW IN UKRAINE:  
AN ATTEMPT AT THEORETICAL REFLECTION..... **52**

*Blikhar M.*  
ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING  
OF THE FINANCIAL INTELLIGENCE OF THE ENTERPRISE IN THE CONTEXT  
OF COMBATING TODAY'S CORRUPTION RISKS AND THREATS..... **59**

*Kozhevnykov A.*  
FEATURES OF DETERMINING TERRITORIAL JURISDICTION AND PRACTICE  
OF CONSIDERATION BY ADMINISTRATIVE COURTS OF PUBLIC LAW DISPUTES  
UNDER MARTIAL LAW..... **65**

*Kubaienko A.*  
STRATEGIC MANAGEMENT AS A KEY FACTOR IN THE EFFECTIVENESS  
OF POLICE ACTIVITIES..... **71**

*Masalitin V.*  
THE FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS  
OF UKRAINIAN CITIZENS..... **77**

*Mashchenko O., Kozachenko Yu.*  
ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION  
OF THE TAX COMPLIANCE RISK MANAGEMENT SYSTEM: CURRENT PROBLEMS  
AND SOLUTION WAYS..... **82**

<i>Shumeiko I.</i> CIRCUMSTANCES WHICH ARE TAKEN INTO ACCOUNT DURING APPOINTING MEASURES OF FINANCIAL RESPONSIBILITY.....	<b>90</b>
---	-----------

**CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY;  
CRIMINAL EXECUTIVE LAW**

<i>Kulykovych A.</i> FOREIGN EXPERIENCE IN STUDYING THE DYNAMICS OF CULT AND CRIMINAL TRANSFORMATION.....	<b>98</b>
---	-----------

**METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY  
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Kazakov H.</i> STATE POLICY REGARDING UKRAINIAN CINEMATOGRAPHY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY.....	<b>104</b>
--	------------

<i>Shulepa L.</i> PHENOMENOLOGICAL ESSENCE OF COMPLEMENTARITY AND ITS ROLE IN FORMULATING THE CONCEPT OF "REVITALIZATION": A PUBLIC ADMINISTRATION PERSPECTIVE .....	<b>112</b>
---	------------

**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Horodyskyy I.</i> REFORMING LEGAL EDUCATION IN UKRAINE: RETROSPECTIVE AND CHALLENGES OF EUROPEAN INTEGRATION IN UKRAINE.....	<b>120</b>
---	------------

<i>Diiamentovych D.</i> NORMATIVE PROVISION OF THE STATE POLICY TO COMBAT CORRUPTION, ESPECIALLY IN THE FIELD OF EDUCATION.....	<b>128</b>
---	------------

<i>Zvirych V.</i> STRATEGIC PEST ANALYSIS OF PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE FIELD HEALTH CARE IN UKRAINE.....	<b>142</b>
---	------------

<i>Kartashov A.</i> FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL MEMORY POLICY: PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT.....	<b>147</b>
---	------------

<i>Kovalenko I.</i> SOCIAL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN THE CONTEXT OF FULL-SCALE WAR IN UKRAINE.....	<b>158</b>
---	------------

<i>Mishchenko M.</i> MECHANISMS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF YOUTH POLICY IN UKRAINE: AN INSTITUTIONAL APPROACH.....	<b>164</b>
---	------------

<i>Naboka K., Tolok P.</i> FINANCIAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS.....	<b>173</b>
--	------------

<i>Nelipa D.</i> STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS: FEATURES AND APPROACHES TO PERFORMANCE EVALUATION.....	<b>180</b>
---	------------

<i>Pushkarenko S.</i> THE GENESIS OF THE UNDERSTANDING OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM.....	<b>187</b>
--	------------

<i>Rusnak A.</i> ANALYSIS OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	<b>196</b>
--	------------

**REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

<i>Kozin A.</i> INTERACTION TENDENCIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AND UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE IMPLEMENTATION OF DELEGATED AUTHORITIES.....	<b>206</b>
---	------------

**SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY**

<i>Dyvnych H.</i> STRATEGIC OBJECTIVES OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN UKRAINE AS A DETERMINANT OF REINTEGRATION OF MILITARY PERSONNEL, ATO/JFO VETERANS AND THEIR FAMILIES: PUBLIC INVOLVEMENT.....	<b>212</b>
---	------------

**CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE  
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Drozd O.</i> THE ESSENCE AND FUNCTIONAL PURPOSE OF CONTROL IN THE ACTIVITY OF THE BAR SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE.....	<b>219</b>
<i>Frankovska S. A.</i> FINANCIAL MONITORING OF POLITICALLY EXPOSED PERSONS AS A LEGAL CATEGORY.....	<b>224</b>
<i>Afonin D. S. Boksgorn A. V.</i> ORGANIZATION OF WATER POLICE ACTIVITIES: THE CASE OF POLAND IN AN INTERNATIONAL CONTEXT.....	<b>234</b>

.....

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

.....

UDC 340.5+ 342.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.1>

**L. M. Tovpyha**

Doctor of Philosophy in field of Law

## THE MODERN STAGE IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF THE POLICING

*The article is devoted to studying of the specific character of the current stage in the mechanism of legal regulation of police activity necessitates the creation of an effective state policy in this area. And it should also be noted that special importance is also emphasized by the fact that in modern society, which is characterized by state organization, basic management activities are mediated by legal regulation, since only with the help of law, which, thanks to a number of its own essential features, is the most effective means of regulating social relations, and as well as legal tools, it is possible to ensure the optimal functioning of the social system and the achievement of the goals set for society.*

*At the current stage of the formation of Ukraine as a democratic, legal state, new state-building processes require restructuring and a significant increase in the level of efficiency and quality of law enforcement agencies. First of all, these requirements concern the newly created police force – the most numerous law enforcement unit, since its performance of tasks is primarily related to the implementation of a number of principles based on the recognition of universal human values: dignified treatment of the person, strengthening the protection of the rights and freedoms of citizens, various forms of property and other priorities of a legal, democratic society defined by the Constitution of Ukraine.*

*It should be noted that in the legal literature, the mechanism is a certain systemic phenomenon that has its own structural content and is a set of certain processes, and therefore the mechanism, as an integral phenomenon, is dynamic and aimed at achieving a certain predetermined goal. Also, one of the most important prerequisites for the effectiveness of the mechanism of legal regulation of police activity is the guarantee of comprehensive and coordinated legal support of the police administration, namely the development of the appropriate regulatory and legal framework. It should be noted that at the current stage in the mechanism of police activity there are many acts and agreements that regulate police activity, and it is at the level of normative legal acts and international agreements that the priority areas of the police regulation mechanism should be created, and the circle of subjects responsible for its implementation should be determined, the ways of interaction of police bodies and units should be established, problematic issues related to police activities should be outlined, and ways of solving them should be proposed.*

**Key words:** *The policing, mechanism, legal framework, influence, social relations, international legal documents.*

**Statement of the problem.** Pluralism in the development of the appropriate legal framework and the creation of priority areas of the police regulation mechanism.

The well-known researcher E. G. Lukyanova assumes that the mechanism is an element of the general mechanism of legal regulation, a relatively independent



subsystem of legal means that comes into effect at some stages of general legal regulation, in cases of obstacles to the normal implementation of legal norms, and which is characterized by protective orientation [1, c. 192]. According to the position of the scientist V. B. Averyanov, a mechanism should be understood as a certain set of mutually coordinated relations, methods and means that ensure the proper functioning of the system, or a complex system formation that organically combines various constituent elements [2, c. 36].

Yu. M. Todyka notes that the use of the category "mechanism" in legal literature is connected with the realization that it is not enough to have material norms, a developed system of legislation, clear mechanisms for their implementation are also needed, which fully applies to the legal sphere as well [3, c. 337]. V. S. Nersesyantsa points out that a mechanism is always some functional characteristic of an object, therefore it should be used not for a structural description of the organ system, but for clarifying the functional specificity of various parts [4, c. 487].

**The aim** – According to the analysis, it should be understood that scientists consider the mechanism itself as a set of certain phenomena and processes. At the same time, the mechanism is a complex system that includes smaller elements that can be considered both as separate systems and as a whole. In addition, it is observed that the mechanism is an integral part of legal regulation.

Mostly, in the legal literature, the mechanism of legal regulation is understood as a set of legal means by which the state exerts legal influence on social relations [5, c. 488]. V. M. Gorsheneva, who researched the methods and organizational forms of legal regulation, came to the well-founded conclusion that the mechanism of legal regulation is the methods of influence, realization of rights, as well as intermediate links – legal personality, legal facts and legal relations that translate normative the right to order social relations [6, c. 50-55].

Researcher O. V. Malko believes that the mechanism of legal regulation is a system of legal means organized in the most con-

sistent manner with the aim of regulating social relations and promoting the satisfaction of the interests of legal subjects [7, c. 470-473].

It should be noted that in fact any social relations that arise in modern society are subject to legal influence from the state. The purpose of exercising such influence, of course, is not the desire of the state in the person of the relevant authorities to exert pressure on the process of the emergence and development of social relations, but attempts to direct them within the limits of the law, timely prevent, detect and stop possible attempts to violate (both intentionally and unintentionally) requirements of legislation. The state exerts a legal influence on social relations that arise and develop in various spheres of life, with the help of a set of rules established in the norms of relevant legal acts.

It is obvious that the study of the mechanism of legal regulation of police activity is impossible without establishing its constituent elements. As noted by A. M. Chorna, the identification of the constituent elements of a legal mechanism...must be preceded by an analysis of the approaches of scientists regarding the structure of such a mechanism [8, c. 97].

So, for example, the researcher T. A. Frantzuz-Yakovets points out that the content of the mechanism of legal protection is a system of means aimed at the protection and implementation of basic legal norms and institutions promulgated at the level of constitutional laws aimed at determining the place and role of a person from the point of view of guaranteeing her rights in the system of social relations. At the same time, the author includes the following among the elements of the mechanism of legal regulation: the mechanism of protection, the mechanism of regulation and the mechanism of realization of constitutional and legal status [9, c. 127-128].

Researcher L. M. Shestopalova believes that the structural elements of the mechanism under study are legal norms, legal relations, acts of realization of rights and obligations, acts of applying the law, legality, legal awareness and legal culture

[10, с. 157-158]. At the same time, Z. Gladun refers to the structure of the mechanism of legal regulation as legal norms, legal facts, legal relations, norms of legal interpretation, implementation of legal norms [11, с. 89].

Thus, in modern legal doctrine, scientists distinguish mandatory and optional elements of the structure of the mechanism of legal regulation. Yes, the following are mandatory: legal norms; legal relations and acts of implementation of rights and obligations of subjects. In turn, the list of optional includes: norms of interpretation; principles of law; acts of application of the law; legality; legal awareness and legal culture.

In the mechanism of legal regulation of police activity, two components can be distinguished – static and dynamic. The static component includes legal norms that regulate the specifics of police management. Other elements of the legal mechanism of the police (institutional component, principles, forms and methods, legal relations and resource component) act as a dynamic component. The mechanism of legal regulation of police activity is dynamics, ensuring the real functioning of the entire static unity of elements. The effectiveness of the entire legal mechanism depends on the combination of static and dynamic clearing. An integral part of the mechanism of legal regulation of police activity is legal support, that is, a static component. Its special importance is emphasized by the fact that in modern society, which is characterized by state organization, basic management activities are mediated by legal regulation, since only with the help of law, which, thanks to a number of its own essential features, is the most effective means of regulating social relations, as well as legal tools, it is possible to ensure optimal the functioning of the social system and the achievement of society's goals [12].

The content of the legal provision of police regulation consists in the formation of the necessary legal framework, which would create the necessary conditions for the functioning of the entire system of police bodies, comprehensively regulate the features of the distribution of functions between individual bodies and units, as well as the

specifics of their performance of the duties assigned to them.

Police activity, like any other activity, must be regulated by relevant international treaties and legal acts, that is, the procedure and specifics of its implementation must be clearly defined at the legislative level. A normative-legal act, according to its legal nature, is divided into laws and subordinate normative-legal acts. Laws, which occupy a leading place in the system of normative legal acts, are normative legal acts of the highest representative body of state power (or civil society, directly of the people), which regulate the most important issues of public life, establish the rights and obligations of citizens, have a higher legal validity and are adopted in compliance with a special legislative procedure [4, с. 316]. In addition, the normative legal act establishes the procedure for concluding, implementing and terminating international treaties of Ukraine with the aim of properly securing national interests, implementing goals, tasks and principles of foreign policy.

In addition, the mechanism of legal regulation of police activity is provided by international legal acts. The specified regulatory legal acts are divided into those that determine the standards for ensuring human rights and freedoms (in particular, in police activities), the organization of the activities of police bodies, and those that establish the specifics of police interaction of different states in combating crime and ensuring law and order. These documents serve as the legal basis for interaction or international cooperation of Ukrainian authorities with the police of other countries [6, с. 189].

The international normative legal acts, the norms of which are aimed at establishing an effective management process of police bodies, include the United Nations Convention against Corruption of October 31, 2003, the Declaration on the Police of May 8, 1979, the European Code of Police Ethics of 19 of September 2001, the Code of Conduct of Law Enforcement Officials of December 17, 1979, etc.

The departmental regulations include the instruction on the organization of the interaction of pre-trial investigation bodies with other bodies and units of the National

Police of Ukraine in the prevention of criminal offenses, their detection and investigation, which was approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 7, 2017 № 575 [13].

The specified regulatory legal act established the main principles of cooperation, including: 1) quick, complete and impartial investigation of criminal offenses; 2) the independence of the investigator in procedural activities, interference in which persons who do not have legal authority to do so is prohibited; 3) optimal use of the available capabilities of pre-trial investigation bodies and operational units of the National Police of Ukraine in the prevention, detection and investigation of criminal offenses; 4) compliance with the general principles of criminal proceedings; 5) ensuring non-disclosure of pre-trial investigation data [14];

Instructions on the procedure for sending representatives of the National Central Bureau of Interpol to the International Criminal Police Organization – Interpol, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from the 29 of November 2018 № 968 [15].

This act of legislation defines the legal principles of the procedure for sending employees of the National Police of Ukraine to the General Secretariat of the International Criminal Police Organization Interpol. The approval of the specified instruction on the procedure for sending representatives of the National Central Bureau of Interpol to the International Criminal Police Organization – Interpol is related to the fulfillment of the task – establishing coordination of the interaction of law enforcement agencies of Ukraine with the competent authorities of foreign countries on issues that belong to the competence of the Interpol;

Instructions on the organization of service as part of international operations to maintain peace and security by national personnel from the number of police officers, military personnel of the National Guard of Ukraine, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 31, 2019 № 639 [16]. The procedure for sending liaison officers to the European Police Office, approved by the order of the

Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated October 29, 2019 No. 905 [16] and others.

The mechanism of action of the law in influencing the consciousness and behavior of addressees has several aspects: informative, valuable, stimulating, coercive. The informational aspect of the influence of law on behavior is considered, first of all, from the point of view of cognitive activity. After all, law is one of the types of social information, which means knowledge, messages, information about the social form of matter and all its other forms, to the extent that they are covered by the orbit of social life [15, c. 245].

Thus, the model of behavior contained in the rule of law informs a person of the state's position on this issue, indicates the existence of certain definitions approved by society and the state, means of achieving certain goals, and informs about the consequences of behavior. The value (axiological) aspect of the operation of law consists in its influence on the convictions of a person, on his worldview orientations and attitudes, feelings and emotions.

Therefore, the value expressed in law cannot suggest legal tactics of behavior, instead, it indicates its strategy. Valuable ideas enter the legal and moral consciousness of a person and become an integral part of his psychology. Legal values are able to influence the most distant links of the causal relationship, which consists of the genesis of behavior: needs, interests, goals, the choice of means and the execution of an act [16, c. 114].

Complementing the informative and valuable aspects of the action of the law, stimulating and coercive, in turn, affect not only the intellect and emotions, but also the will of the executor. The stimulating effect of law is expressed in the legal recognition, provision and protection of lawful acts, and in the material and moral encouragement of acts useful to society. Coercion consists in the possibility of applying state coercive measures in those cases when a person does not fulfill the legal obligations assigned to him, when there are obstacles in the exercise of subjective legal rights [16, c. 201].

**Conclusions.** So, it can be stated that legal police activity is carried out with the

help of national and international legal acts, as well as departmental contracts, instructions and agreements. However, despite numerous international legal documents, in some places certain issues of international cooperation of bodies and units of the National Police of Ukraine remain unsettled at the national level, which currently needs improvement.

### References:

1. Державне управління в Україні : навч. можливо / за зах. червоний. В. Б. Авер'янова. Київ : СОМІ, 2010. 310 с.
2. Тодука Ю. М. Конституція України – основний закон господарства й суспільства : навч. пособ. Харків : Факт, 2011. 382 с
3. Проблеми теорії права та держави: підручник для вузів / за заг. червоний. В. С. Нерсесянца. Миколаїв.: Норма, 2014. 832 с. 207
4. Теорія господарства і права : навчальний посібник / під ред. Н. Ю. Матузов, А. В. Малько. М. : Юрист, 2014. 512 с
5. Чорна А. М. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 427 с.
6. Француз-Яковець Т. А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Острог, 2006. 209 с.
7. Шестопалова Л. М. Теорія держави та права : навч. можливо Київ : Презент, 2006. 197 с.
8. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. І. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І. А. Домін, О. М. Єщук] ; за зах. червоний. В. В. Галуцька. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2010. 378 с.
9. Ванчук І.Д. Спосіб правового регулювання:окремі аспекти / І.Д. Ванчук // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2014/01.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2014/01.pdf).
10. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в забороні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 р. № 575 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дані звернення: 20.02.2022)
11. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в забороні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 р. № 575 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дані звернення: 20.02.2022)
12. Інструкція про порядок направлення представників Національного центрального бюро Інтерполу до Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.11.2018 р. № 96 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1447-18> (дата звернення: 20.02.2022).
13. Інструкція з організації проходження служби у складі міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки національним персоналом із числа поліцейських, військовослужбовців Національної гвардії України : наказ.
14. Міністерства внутрішніх справ України від 31.07.2019 р. № 639 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-19#Текст> (дані звернення: 20.02.2022)
15. Про затвердження Порядку управління офіцерів зв'язку до Європейського поліцейського офісу : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.10.2019 р. № 905 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1158-19#Текст> (дані звернення: 21.02.2022)
16. Парсонс Т. Сім'я, соціалізація та процес взаємодії / Т. Парсонс, Р. Бейлз. – Колумбія, 1955. – 246 с.

### **Товпига Л. Сучасний етап в механізмі правового регулювання діяльності поліції**

Стаття присвячена дослідженню специфіки сучасного етапу механізму правового регулювання діяльності міліції, що зумовлює необхідність формування ефективної державної політики у цій сфері. Причому слід також зазначити, що особливе значення набуває також той факт, що в сучасному суспільстві, яке характеризується державною організацією, основна управлінська діяльність опосередковується правовим регулюванням, оскільки лише за допомогою права, яке завдяки ряду за своїми сутнісними ознаками є найефективнішим засобом регулювання суспільних відносин, і, як і правовий інструментарій, дає змогу забезпечити оптимальне функціонування соціальної системи та досягнення поставлених перед суспільством цілей.

На сучасному етапі становлення України як демократичної правової держави нові державотворчі процеси вимагають перебудови та суттєвого підвищення рівня ефективності та якості діяльності правоохоронних органів. Насамперед, ці вимоги стосуються новоствореної міліції – найчисельнішого правоохоронного підрозділу, адже виконання її завдань пов'язане насамперед із реалізацією низки принципів, які ґрунтуються на визнанні загальнолюдських цінностей: гідне ставлення до особистості, посилення захисту прав і свобод громадян, різних форм власності та інших пріоритетів правового, демократичного суспільства, визначених Конституцією України. Слід зазначити, що в юридичній літературі під механізмом розуміють певне системне явище, яке має власний структурний зміст і являє собою сукупність певних процесів, а тому механізм, як цілісне явище, є динамічним і спрямованим на досягнення певної наперед визначеної мета. Також однією з найважливіших передумов ефективності механізму правового регулювання діяльності поліції є забезпечення всебічного та злагодженого правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, а саме розробка відповідної нормативно-правової бази. Слід зазначити, що на сучасному етапі в механізмі діяльності поліції існує багато актів та угод, які регулюють діяльність поліції, і саме на рівні нормативно-правових актів та міжнародних угод слід визначити пріоритетні напрями механізму регулювання діяльності поліції. створено та визначено коло суб'єктів, відповідальних за його реалізацію, встановлено шляхи взаємодії органів та підрозділів поліції, окреслено проблемні питання діяльності поліції та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** поліція, механізм, правова база, вплив, зв'язки з громадськістю, міжнародно-правові документи.

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

---

УДК 342(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.2>

**М. М. Гудима**

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри фундаментальних юридичних дисциплін  
ПВНЗ «Буковинський університет»

## ПРЕЗУМПЦІЇ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

*Дана наукова публікація присвячена теоретичному осмисленню конституційно-правових презумпцій, здійсненню їх загальної характеристики, визначенню місця, ролі у конституційному праві, соціальної цінності та надання теоретичних рекомендацій щодо практичного використання відповідних презумпцій і удосконалення їх законодавчого закріплення.*

*Для початку в роботі сформульовано поняття презумпцій в конституційному праві та підкреслено їх особливе місце в правовому регулюванні, що зумовлено пріоритетним становищем конституційних положень, в яких вони отримують своє нормативне закріплення та їх інтеграційним характером, котрий наділяє вказані презумпції базовим значенням для інших галузевих презумпцій. Виявлено основні презумпції конституційного права та проведено їх загальну характеристику. В публікації досліджено презумпцію знання закону, презумпцію конституційності правових актів (відповідності законів та підзаконних актів Конституції), презумпцію добропорядності, презумпцію невинуватості, презумпцію законності правового акта, презумпцію істинності судового рішення, виявлено проблеми їх практичного застосування, неточності законодавчого закріплення та сформульовано деякі пропозиції щодо їх усунення. Зокрема, підтримано потребу законодавчого розкриття змісту презумпції знання закону, або якщо коректніше сформулювати її назву – презумпції знання нормативно-правових актів; необхідності законодавчого розкриття змісту презумпцій добропорядності та законності правового акту. А також в рамках дослідження презумпції конституційності нормативного акту виявлено потребу удосконалення механізму дій судів загальної юрисдикції у випадку необхідності застосування правової норми, яка видається сумнівною з точки зору її конституційності, в аспекті надання їм повноважень ініціювання діяльності органу конституційної юрисдикції, спрямованої на відповідну перевірку.*

*Належне юридичне закріплення презумпцій в конституційному праві, усвідомлення їх сутності та цінності виступатиме важливим інструментом, що сприятиме стабільному і послідовному правозастосуванню.*

**Ключові слова:** презумпції конституційного права, презумпція знання закону, презумпція відповідності законів та підзаконних актів Конституції, презумпція добропорядності, презумпція невинуватості, презумпція законності правового акта, презумпція істинності судового рішення.

**Постановка проблеми.** Концептуальні засади правозастосування вимагають визначення належного місця юридичних конструкцій в механізмі правового регулювання, наукового опрацювання змісту даних правових категорій. Меха-

нізм конституційно-правового регулювання передбачає використання поруч із традиційними засобами законодавчої техніки (нормами, принципами) і особливих, додаткових правових засобів – презумпцій. Презумпції, закріплені в конституційному законодавстві, відіграють принципове значення для суб'єктів конституційного права, оскільки об'єктивно відображають політичний, соціально-економічний устрій та правову систему держави. Конституційно-правові презумпції забезпечують пов'язаність та ефективність дії всіх елементів механізму правового регулювання, разом з принципами права виступають носіями ідей та цілей, закладених у Конституції, формують єдиний конституційно-правовий простір, знімаючи деякі суперечності та протиріччя в державі та суспільстві. Отже, актуальність загальнотеоретичного дослідження проблематики конституційно-правових презумпцій, зумовлена їх принциповим та винятковим значенням. Належне юридичне закріплення презумпцій в конституційному праві, усвідомлення їх сутності та цінності – першочергове завдання для правової держави, відтак існуючі прогалини в законодавстві чи теоретичних знаннях щодо сфери, меж, порядку дії конституційних презумпцій і, як наслідок, неправильне їх застосування, ведуть до помилок, юридичних конфліктів тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правові презумпції всебічно вивчались і вивчаються сьогодні багатьма українськими та зарубіжними вченими як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях. Значний інтерес викликають праці О. М. Гаргат-Українчук, І. П. Зеленко, О. С. Котухи, В. В. Масюка, Р. Д. Ляшеко, Є. М. Смичок, Д. С. Терлецького, В. М. Тertiшника, О. В. Ул'яновської, Д. М. Черемнова, В. П. Феннича та інших. Попри увагу наукової спільноти до цих засобів нормотворчої техніки, все ж очевидна відсутність узгодженості позицій науковців та юристів-практиків відносно правової суті даних категорій, їх типології, функціональної природи, процесуальної значущості та правил їх використання, в тому числі і в конституційному праві. Наразі слід констатувати невиправдано

недостатню увагу дослідників до проблематики правових презумпцій в рамках конституційного права, які водночас мають особливе базове значення для інших галузевих презумпцій, що й підкреслює актуальність проблематики даної публікації.

У зв'язку з цим **метою даної публікації** виступило теоретичне осмислення конституційно-правових презумпцій, здійснення їх загальної характеристики, визначення місця, ролі у конституційному праві, соціальної цінності та надання теоретичних рекомендацій щодо практичного використання відповідних презумпцій і удосконалення їх законодавчого закріплення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Категорія презумпції запозичена з римського права, де вони створювалися і активно використовувалися у вигляді формул – припущень, крилатих висловів, однак єдиного поняття дані категорії там не отримали [1, с. 126]. Тлумачний словник визначає презумпцію як припущення, що ґрунтується на ймовірності [2, с. 920]. В Сучасному словнику іншомовних слів зазначається, що під презумпцією слід розуміти припущення, яке потрібно вважати за достовірне до тих пір доки не буде доведено протилежне, або ж припис, закріплений в законі, відповідно до якого людина повинна вважатися невинуватою доти, доки її винність не буде доведена в суді, у порядку визначеному процесуальним законодавством [3, с. 790].

Вітчизняне законодавство лише в листі Міністерства юстиції «Щодо тлумачення терміна «презумпція правомірності»» (витяг від 06.04.2011 № 3192-0-4-11-19) містить визначення, що презумпції в праві – це закріплені нормами права припущення про достовірність настання певного юридичного факту [4]. Інші законодавчі спроби розкриття змісту означеної категорії, на жаль, відсутні, водночас, сам термін «презумпція» в законодавстві використовується.

Аналіз наукової літератури свідчить про надзвичайну розмитість змістовних кордонів категорії «презумпція», існування різних підходів щодо їх окреслення. Не вдаючись в глибину наукових дискусій відзначимо, що презумпція – це правова категорія, під

якою слід розуміти припущення про наявність чи відсутність факту, спрямоване на регулювання суспільних відносин, що формулюється у законодавстві й умовно приймається за істину, поки не буде доведено протилежне. Як засіб законодавчої техніки презумпція є встановленим у законі прийомом, у силу якого певний юридичний факт (презюмований факт) вважається встановленим, якщо доведено інший певний факт чи факти (підстава презумпції) або його не спростовано.

Роль презумпцій у праві полягає в тому, що презумпція, як прийом юридичної техніки, спрямована на подолання ситуації невизначеності у правовідносинах. Відзначимо, що правові презумпції можуть мати значення не тільки для юрисдикційної діяльності (перерозподіляючи обов'язки з доказування, полегшуючи доказову діяльність, спрощуючи доказовий процес), а й матеріально-правове значення, яке полягає у тому, що вони містять припущення про наявність або відсутність юридичних фактів та інших явищ, що мають правове значення і спричиняють настання правових наслідків. Вказана теза підтверджує існування презумпцій не лише в рамках процесуального законодавства, а й в межах матеріальних галузей права.

Особливої наукової уваги заслуговують презумпції в конституційному праві, адже конституційні презумпції, як різновид правових презумпцій характеризуються особливим значенням, зумовленим пріоритетним становищем конституційних положень, в яких вони отримують своє нормативне закріплення. Найвища юридична сила Конституції та конституційного законодавства, їх інтеграційний характер наділяють вказані презумпції базовим значенням для інших галузевих презумпцій.

Презумпцією у конституційному праві можна назвати правило, прямо чи побічно закріплене в Конституції або інших законах, прийнятих для уточнення її змісту, яке встановлює чи припускає наявність юридичного факту, події, властивості, явища, що вважаються існуючими до законного спростування уповноваженим те органом. Проаналізуємо зміст основних конституційних презумпцій.

**Презумпція знання закону.** Вважається, що вона була першою сформованою презумпцією ще римськими юристами і є чи не основним правовим приписом, що забезпечує існування суспільної формації, адже з її системного тлумачення випливає, що вона робить загальнообов'язковим знання системи права для кожного суб'єкта її правового впливу, таким чином покладаючи негативні наслідки такого незнання на самих суб'єктів права [5, с. 12]. Зміст вказаної презумпції полягає в правилі про те, що «незнання закону, знання якого передбачається, не є виправданням для особи, яка порушила закон; ніхто не може оперувати незнанням закону [5, с. 26]. Видається, що презумпція знання закону знаходить своє закріплення і в ст. 68 Конституції України: «кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності» [6].

Дана загальноправова презумпція нині носить абсолютний характер, на відміну від свого римського аналогу, адже поширює дію на всіх членів суспільства. Видається, що існування такого припущення про знання всіма суб'єктами приписів правових норм є практично корисним, адже звільняє компетентні органи від потреби постійно переконуватися у наявності відповідних знань у суб'єкта щодо змісту відповідної норми чи норм, законів, інших правових актів.

Правильним буде визначити презумпцію знання закону в якості припущення, що належним чином опублікований закон усім відомий і з моменту його вступу у силу підлягає дотриманню усіма суб'єктами. Своєю чергою таке правило покладає обов'язок на державу сворити всі необхідні умови та можливості для ознайомлення з нормами законів. Так, ст. 57 Конституції України визначає «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові



акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними» [6].

Важливим є уточнення, здійснене Р. Д. Ляшенко, через призму якого видається коректніше вести мову про презумпцію знання «нормативно-правових актів», натомість існуючого наразі вужчого поняття «закону». Так, дослідниця зауважує, що можуть виникати ситуації, коли правопорушник, посилаючись на ч. 2 ст. 68 Конституції України, може стверджувати, що він має право не знайомитись зі змістом підзаконних нормативно-правових актів і задля уникнення таких колізійних ситуацій, у ч. 2 ст. 68 Конституції України необхідно зазначити, що «незнання законів та інших нормативно-правових актів не звільняє від юридичної відповідальності» [7, с. 118].

В літературі відсутнє однозначне вирішення питання про те чи є презумпція знання закону спростованою чи вона носить неспростовний характер. Можна припустити, відзначає С. Саєнко в аспекті вказаної презумпції в адміністративному праві, що презумпція знання нормативно-правового акта спростовна у тих випадках, коли правопорушник доведе, що він ніколи не брав у руки КУпАП або інші нормативні акти адміністративно-деліктного законодавства, не читає не тільки «Відомостей Верховної Ради України», але і взагалі газет, не знає про інкриміноване йому протиправне діяння, має взагалі поверхове уявлення про адміністративно-деліктне законодавство в цілому [8, с. 46]. Видається, що таке заперечення не може бути визнане обґрунтованим, правопорушник звісно, може посылатися на незнання ним того нормативно-правового акта, вимоги якого ним були порушені, проте компетентні органи навряд чи приймуть це до уваги. Таку ж позицію підтримує О. С. Котуха щодо неспростовності презумпції знання закону в кримінальному праві, відзначаючи, що у сучасних умовах стрімкого розвитку засобів інформації та зв'язку ймовірність, що особа не знала про протиправність свого діяння є незначною та навіть винятковою [9]. Неспростовність презумпції знання нормативно-

но-правових актів гарантує ефективніше виконання приписів нормативно-правових актів суб'єктами права, які не можуть використовувати як виправдання їх невиконання – не знання їх змісту.

Презумпція знання закону, пише О. М. Гаргат-Українчук з урахуванням її ролі у процесі правового регулювання, потребує прямого закріплення в нормах вітчизняного законодавства шляхом доповнення статті 68 Конституції України частиною 3 наступного змісту: «У разі порушення норм права посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, а також громадяни вважаються такими, що знають норми чинного законодавства, якщо інше не буде встановлено в передбаченому законом порядку» [10, с. 296]. Вважаємо, що з цією тезою варто погодитися, оскільки чітке законодавче закріплення даної презумпції забезпечить ефективне її застосування, сприятиме уникненню помилок, юридичних конфліктів тощо.

Наступною конституційною презумпцією є **презумпція відповідності законів та підзаконних актів Конституції**, яка дослідно в Основному законі не відображена, проте системний аналіз змісту його норм (ч. 2 статті 8, яка визнає за Конституцією України найвищу юридичну силу; ст. 152 Конституції України, згідно з якою закони, інші правові акти або їхні окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність [6]) свідчить про її існування з наступним змістом: законодавчі та підзаконні акти вважаються такими, що не суперечать Конституції, допоки зворотне не буде доведено Конституційним Судом і не підтверджено в ухваленому ним рішенні.

На відміну від попередньої презумпції, дана презумпція має спростовний характер, і правом такого спростування наділений лише Конституційний Суд України.

Роз'яснюючи сенс вказаної презумпції Д. С. Терлецький пише, що зумовлена найвищою юридичною силою Конституції України і прямою дією її норм, пре-

зумпція конституційності насамперед визначає узгоджувальне тлумачення усіх інших, «підконституційних», правових актів: серед різноманіття змістовних значень певного правового припису обрати те значення, яке найбільшою мірою відповідає та узгоджується із конституцією; і лише як винятковий й екстраординарний засіб, у разі явного й очевидного протиріччя, яке не може бути жодним чином узгоджене із конституцією, – встановити його невідповідність конституції [11, с. 291].

Натомість у суто процесуальному значенні застосування презумпції конституційності не обмежене лише юрисдикційною діяльністю Конституційного Суду України і поширюється й на діяльність судів системи судоустрою, які здійснюють правосуддя, керуються верховенством права і шляхом встановлення суперечності Конституції України правових актів, які підлягають застосуванню у справі, вправі постановляти рішення про неконституційність, які мають ефект *inter partes* [11, с. 292].

Слід нагадати, що із розумінням презумпції конституційності у матеріальному сенсі не узгоджується закріплений у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» і Законі України «Про Конституційний Суд України» механізм дій судів загальної юрисдикції у випадку необхідності застосування правової норми, конституційність якої здається сумнівною. Навпаки, у контексті забезпечення верховенства Конституції України здається доцільним вкотре звернути увагу на можливість надання судам загальної юрисдикції права на конституційне звернення до Конституційного Суду України [12, с. 95]. Погоджуємося з висловленою позицією і вважаємо, що законодавець повинен попрацювати в аспекті запровадження відповідних законодавчих положень, адже наразі таким правом наділено тільки Верховний Суд, відтак судді інших судів загальної юрисдикції можуть стикатися з ситуацією сумнівності конституційності правового акту чи його положень, а, отже, повинні отримати повноваження щодо ініціації конституційного судочин-

ства задля зняття цих сумнівів Конституційним Судом.

Заради справедливості зауважимо, що в літературі можна було зустріти позицію з приводу недоцільності згадки про існування презумпції конституційності правового акту, основні аргументи якої зводилися до відсутності в неї процесуального значення. Проте вказані аргументи наразі видаються спростованими в зв'язку із запровадженням інституту індивідуальної конституційної скарги та можливості реалізації принципу змагальності в конституційному судочинстві. Отже, існування презумпції конституційності нормативного акту в процесуальному аспекті виконуватиме перерозподіл обов'язків із доказування, адже саме суб'єкт звернення до конституційного суду повинен доводити неконституційність правового акта, конституційність якого припускається відповідною презумпцією.

Вказує на ще одне значення досліджуваної презумпції – стримування (само-стримування) Конституційного Суду України, Р. Гринюк, зазначаючи, що «в умовах української правової дійсності презумпція конституційності нормативно-правових актів має сприйматися лише як важіль стримування (само-стримування) Конституційного Суду України від надмірної формалізації при визнанні правових норм неконституційними [12, с. 101].

Резюмуємо, що презумпція конституційності нормативних правових актів базується на верховенстві Конституції України і спрямована перш за все, на підтримання справедливого соціального та правового порядку, встановлення якого має на меті Конституція України, як основний закон нашої держави. Зацікавлені суб'єкти державних правових відносин вільно змагаються у своєму розумінні того, наскільки правові норми закону чи іншого нормативно-правового акту сформульовано та застосовано відповідно до конституційних норм. Сенс вказаної презумпції доводить її спростовний характер, а тому допускається ставити під сумнів можливість подальшої чинності та застосування закону, іншого нормативно-правового акту чи їх окремих положень з мотивів їх неконституційності.

Проте спростування даної презумпції можливе тільки одним суб'єктом – Конституційним Судом України, в контексті ініціювання діяльності якого актуальною вбачаємо потребу надати право суддям судів загальної юрисдикції права звернення до органу конституційної юрисдикції задля зняття сумнівів щодо ймовірної суперечності Конституції України правових актів, які підлягають застосуванню у певній справі.

Особливим видом конституційних презумпцій є **презумпція добропорядності учасників конституційних правовідносин**. Хоча в літературі її переважно розглядають в рамках цивільного галузевого законодавства, все ж не можемо відкидати її існування у публічному праві, розглядаючи через призму взаємовідносин між особою та державою. Презумпція добропорядності – пише В. М. Тертишник, – це доктринальний принцип взаємовідносин людини і держави та суспільства в правовій державі, який в узагальненому вигляді полягає в тому, що кожна людина має честь і гідність, вважається добропорядною, кожен учасник будь-яких правовідносин вважається діючим чесно, порядно та у відповідності до закону, якщо інше не доведено й не визначено в законній силі судовому рішенні [13, с. 158].

Категорія добропорядності має здебільшого етичний характер та відповідне походження і в загальних рисах означає спосіб поведінки людини, яка відображає її готовність діяти відповідно до високих моральних стандартів; це моральна якість людини, яка характеризується чесністю, справедливістю, повагою до інших, дотриманням етичних принципів та правил. Через призму права добропорядною розуміють таку поведінку суб'єкта, яка не суперечить приписам правових норм, загальноприйнятим моральним і етичним нормам.

У конституційному праві добропорядність є важливим принципом, який відображає правові та морально-етичні стандарти, дотримання яких повинно бути притаманно як громадянам, так і органам державної влади та виражає повагу державних інституцій, які повинні діяти в межах законодавства, до прав громадян.

Дана презумпція спрощує і прискорює процес правового регулювання, звільняючи від необхідності у кожному конкретному випадку доводити факт добросовісності. При формулюванні правових норм законодавець виходить із того, що у більшості випадків поведінка особи вважається добросовісною, поки не буде доведено протилежне і встановлено у законному порядку. У цьому і полягає загальноправове значення цієї презумпції, яка має матеріальне і процесуальне значення [7, с. 116-177].

Вагоме значення вказаної презумпції спонукало В. М. Тертишника стверджувати про потребу семантичного чіткого закріплення її змісту в нормах Основного Закону. Так, дослідник пропонує ст. 28 Конституції України доповнити частиною третьою такого змісту: «В Україні діє принцип презумпції добропорядності та правомірності дій кожної людини. Кожна людина вважається добропорядною, а кожен учасник будь-яких правовідносин вважається діючим чесно і правомірно, доки інше не доведено в передбаченому законом порядку та не визначено в законній силі судовому рішенні. Поширювана про людину інформація, що її порочить, вважається недостовірною, якщо інше не встановлено в передбаченому законом порядку. Доказування достовірності такої інформації покладається на того, хто її поширив. Усі сумніви щодо добропорядності людини чи правомірності її дій мають тлумачитись і вирішуватись на користь людини. Недоведена недобропорядність дорівнює доведеній добропорядності. Поширювач інформації відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану людині, якщо не доведе достовірність поширюваної інформації. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають з наявних доказів чи внаслідок конкуренції правових норм, недосконалоостей права та судової практики, мають тлумачитись та вирішуватись на користь їх правомірності» [13, с. 159].

Враховуючи, що людина, її честь, гідність є найвищою соціальною цінністю, що задекларовано в ст. 3 Основного закону, вважається, закріплення на конституційному рівні презумпції добропорядності

логічним та необхідним задля забезпечення реалізації відповідного завдання держави, адже нормативне визнання відповідної презумпції надавало б можливість ефективніше реалізовувати її в правовій практиці. В цілому закріплення презумпції добропорядності в Конституції видається доцільним і корисним для зміцнення правової системи, гарантування прав і свобод громадян, забезпечення справедливості в суспільстві.

Логічним продовженням презумпції добропорядності є **презумпція невинуватості**, як принагідно відзначає О. С. Котуха: «Презумпція невинуватості – це найважливіший елемент системи загальних прав людини, гарантія її честі й доброго імені» [14, с. 57]. І хоча ця презумпція визнається переважно основоположною засадою для кримінального права та процесу, все ж не варто забувати про її конституційне коріння. Насправді це широкий соціально-етичний і правовий принцип, що діє в усіх галузях права.

У законодавстві України презумпція невинуватості виражена у ряді правових норм, а саме: ст. 62 Конституції України: «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [6], далі вказана норма Основного закону отримує свій розвиток в галузевому законодавстві (зокрема, ст. 2 Кримінального кодексу України, ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст. 15 Кримінально-процесуального кодексу України, ст. 130, 138 Кодексу законів про працю України тощо). Остання теза свідчить, що хоча презумпція невинуватості є насамперед конституційною презумпцією, вплив її простежується і в інших сферах права, де важливим є захист прав людини та забезпечення справедливого процесу.

Таке галузеве розкриття змісту презумпції невинуватості та визнання її вихідною засадою багатьох галузей права, свідчить про її загальноправовий характер. Можемо погодитися з позицією Р. Д. Ляшенко, згідно якої роль презумпції невинуватості не можна обмежувати лише дією у кри-

мінальному процесі, це більш широкий соціально-етичний і правовий принцип, що діє в усіх галузях права, які визначають процедуру встановлення вини особи у здійсненні будь-якого правопорушення і притягнення особи до юридичної відповідальності [7, с. 11]. Презумпція невинуватості є основоположним принципом (насамперед кримінально-процесуального права) і водночас правом людини, елементом права на справедливий суд [15, с. 52].

Виходячи з основної формули презумпції невинуватості «особа вважається невинуватою, до тих пір, доки не буде доказане зворотне», впливає основне призначення цього правового принципу: протистояння тенденційності, упередженості, свавілля, дискримінації, обвинувальному ухилу та будь-якому суб'єктивізму [16, с. 56].

Резюмуємо, що в широкому сенсі презумпція невинуватості як інтеграційна правова засада – це закріплена у Конституції правова гарантія, яка не допускає формування передчасної позиції щодо винуватості особи до моменту належного доведення відповідної вини у належному порядку і з підтвердженням відповідним судовим актом, що набрав законної сили. Ця презумпція зобов'язує державу і суспільство ставитися до особи як до невинуватої протягом усього процесу судового розгляду, забезпечуючи захист від необґрунтованого переслідування та неправомірного обмеження прав і свобод людини. Презумпція невинуватості – це фундаментальна законодавча вимога, об'єктивне правове положення, звернене до всіх громадян, посадових осіб, держави, громадських організацій, суспільства в цілому.

Значення презумпції невинуватості складно переоцінити. Підсумуємо, що презумпція невинуватості спрямована на захист прав і свобод людини від необґрунтованого переслідування та обмеження її прав і свобод; забезпечення справедливого судового процесу; зміщення тягара доказування на сторону обвинувачення, запобігаючи судовим помилкам, оскільки вимагає високих стандартів доказування і унеможлиблює засудженню на основі недостатніх або сумнівних доказів; формування довіри громадян до правової

системи. Водночас, варто відзначити, що презумпція невинуватості має визначне значення для держави – забезпечує верховенство права, адже визначає чіткі правові рамки дій держави, що допомагає запобігти зловживанням владою і забезпечує справедливість правосуддя, підвищує легітимність судової системи та довіру до неї з боку громадян, запобігає соціальним конфліктам, зменшуючи ризики виникнення соціальної напруги та конфліктів на ґрунті несправедливого ставлення до обвинувачених; впливає на авторитет держави на міжнародній арені; стимулює державу до вдосконалення правоохоронних органів і судової системи, оскільки вимагає високих стандартів доказування і об'єктивності в розслідуванні злочинів. Отже, для держави презумпція невинуватості є не лише інструментом захисту прав громадян, але й важливим елементом підтримання правопорядку, забезпечення справедливості та зміцнення довіри до державних інститутів.

**Презумпція законності правового акту** означає, що всі правові акти, що видаються органами державної влади повинні відповідати вимогам законності, поки не буде встановлено протилежне у визначеному законом порядку.

Видається, що презумпція законності правових актів термінологічно не конкурує з презумпцією конституційності нормативних актів та має ширше змістовне навантаження, тоді як презумпція конституційності акту виступає одним із аспектів загальноправової презумпції законності.

Під вимогами законності правових актів у юридичній літературі розуміють сукупність встановлених законом правил, умов, обов'язкових для виконання суб'єктами правотворчого, правозастосовного та інтерпретаційного процесів, що видають відповідні акти, тобто законність правового акту передбачає дотримання вимог щодо змісту та форми правового акта та порядку його складання (видання). Як слушно відзначається в літературі: «перша з властивостей законності відносяться до порядку прийняття нормативно-правового акта, друга – до змісту, а третя – до форми» [17, с. 209]. Джерелами, які встановлюють вимоги до право-

вих актів є норми законодавства (законів, підзаконних нормативно-правових актів), тож в даному аспекті «закон» розуміється у гранично широкому значенні слова. Порушення ж таких положень, які містяться в даних актах робить правовий акт незаконним.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» та в роз'ясненні президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» зазначено, що підставами для визнання будь-якого акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів правовідносин, на регулювання яких видано спірний акт [18; 19].

Існування презумпції законності правового акту виправдано тим, що всі нормативно-правові акти видані органами державної влади повинні вважатися законними, їх виконання та дотримання є обов'язковим, а порушення – протизаконним. І лише у виключних випадках законність того чи іншого нормативно-правового акту можна піддати сумніву звернувшись до судових органів, але це не означає що його не потрібно дотримуватись чи виконувати.

В Конституції України презумпція законності правових актів не має прямого закріплення, проте відповідна вимога знаходить свій прояв в деяких нормах основного закону, зокрема, в ч. 2 ст. 19: органи державної влади та місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни зобов'язані дотримуватися Конституції України і законів (ч. 2 ст. 19 Конституції), а також в положеннях, що встановлюють загальнообов'язковий характер правових актів виданих органами державної влади

та місцевого самоврядування (ст. 106, ст. 117 Конституції України, тощо) [6]. Отже, законодавством презюмується, що правові акти видані органами державної влади чи місцевого самоврядування мають законний характер, до тих пір, поки це не буде спростовано у відповідному порядку.

Визначаючи значення даної презумпції Р. Д. Ляшенко пише, що презумпція законності правового акту підвищує стабільність правового регулювання, піднімає авторитет органів державної влади та сприяє швидкій реалізації правових актів, тому на думку дослідниці для зміцнення законності та правопорядку, утвердження принципу верховенства права, забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод людини та їх ефективного захисту, було б доцільно прямо закріпити у законодавстві презумпцію законності нормативно-правового акту, наступного змісту: «усі правові акти, що прийняті органами державної влади та набрали чинності, вважаються законними і обов'язковими для виконання та дотримання, доки не буде встановлено протилежне у передбаченому законом порядку» [20, с. 10-12].

Погодимося з дослідницею з приводу потреби закріплення змісту презумпції законності правового акту, що можна аргументувати забезпеченням стабільності правової системи та передбачуваності правових відносин (правові акти залишаються чинними та обов'язковими до виконання до моменту їх скасування чи визнання незаконними); захистом інтересів громадян та держави (правові акти, видані державними органами, є дійсними і мають виконуватися всіма учасниками правовідносин, що допомагає уникнути хаосу і правової невизначеності); ефективністю правозастосування (допомагає забезпечити належне функціонування правової системи, оскільки не потребує негайного підтвердження законності кожного акту, це дозволяє державним органам оперативно виконувати свої функції).

Однак слід враховувати, що надзвичайно важливо, щоб існували ефективні механізми судового контролю та оскарження таких актів, які б надали можливість оперативно розглядати справи про

законність правових актів, щоб уникнути ситуацій, коли незаконні акти залишаються в силі на тривалий період, задля забезпечення балансу між підтриманням правопорядку і захистом прав громадян.

Похідною від дослідженої є презумпція **істинності (законності) рішення суду** (правового акту органу судової влади). Держава зацікавлена у підтримці авторитету судових рішень. Презумпція істинності судового рішення, яке вступило в законну силу сильна саме тим, що є обов'язковою тією мірою, якою її проголошує закон як для населення, так і для усіх державних органів, у тому числі і для судів [21, с. 6-8]. Погоджуємося з дослідником, адже законна сула судового рішення є гарантією юридичного порядку, проявом поваги до судового рішення, яке набрало чинності та гарантом підтримання високого авторитету судової влади, тому закріплення припущення про законність судового рішення в якості правової презумпції видається цілком виправданим та практично важливим.

**Висновки.** Презумпцією у конституційному праві можна назвати правило, прямо чи побічно закріплене в Конституції або інших законах, прийнятих для уточнення її змісту, яке встановлює чи припускає наявність юридичного факту, події, властивості, явища без будь-якого доказу і який вважається існуючим до законного спростування уповноваженим те що органом. Презумпції конституційного права є важливим інструментом, що допомагає підтримувати правопорядок, захищати права громадян і забезпечувати стабільність і послідовність у застосуванні права.

Проведене дослідження дозволило виявити основні презумпції конституційного права (знання нормативно-правових актів, відповідності законів та підзаконних актів Конституції, добропорядності, невинуватості, законності правового акта, істинності судового рішення), здійснити їх загальну характеристику, виконуваними ними функції для належного функціонування держави в рамках правового порядку, проте не може претендувати на вичерпний характер, враховуючи обмежені рамки відповідної публікації.

**Список використаної літератури:**

1. Супрун Т. М. Правові презумпції та суміжні поняття. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 2. С. 125-132.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 / В. Г. Бусел (уклад., гол.ред.). К.; Ірпінь: Перун, 2003. 1427 с.
3. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тисяч слів і словосполучень / під ред. Г. П. Півторака. К.: Довіра, 2006. 790 с.
4. Щодо тлумачення терміна «презумпція правомірності» : Лист Міністерства юстиції (Витяг від 06.04.2011 № 3192-0-4-11-19). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
5. Смичок Є. М. Юридичні презумпції в податково-правовому регулюванні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 190 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Ляшеко Р.Д. Презумпції у праві: питання теорії та практики: дис.. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 234 с.
8. Саєнко С. Необхідність коригування конституційної формули презумпції знання закону: адміністративно-правовий аспект. *Юридична Україна*. 2009. № 4. С. 44-50.
9. Котуха О.С. Презумпція знання закону у кримінальному праві України. П'ята Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція *Українська наука ХХІ століття*. URL : <http://intkonf.org/kotuha-os-prezumptsiya-znannya-zakonu-u-kriminalnomu-pravi-ukrayini/> (дата звернення: 20.08.2024).
10. Гаргат-Українчук О.М. Поняття та зміст презумпції знання закону у кримінальному процесі України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Випуск 1 (3), С. 290-297.
11. Терлецький Д. С. Презумпція конституційності правових актів: теоретико-методологічні передумови. *Правове життя сучасної України* : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.). Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 289-292.
12. Гринюк Р., Багрій О. До питання про доцільність визнання презумпції конституційності нормативно-правових актів у контексті забезпечення верховенства Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 92-102.
13. Тертишник В.М. Презумпція добропорядності та правомірності дій людини в системі засад правової держави. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право*. Вип.15 (27). Т.1. 2023. С. 155-161.
14. Котуха О. С. Презумпція невинуватості – історико-правовий аспект. *Судова апеляція*. 2009. № 1(14). С. 51-58.
15. Фулей Т. Презумпція невинуватості: концептуальні підходи. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1. С. 39-53.
16. Бабанян Р. Ш., Сіроткіна М. В. Доведеність вини поза розумним сумнівом у кримінальному процесі України: особливості розуміння та правозастосування. *Адвокат*. 2013. № 10. С. 54-60.
17. Єсімов С.С., Малець М.Р., Стельмашук П.Я. Законність нормативно-правових актів як елементів механізму адміністративно-правового регулювання. *Наше право*. № 1, 2019. С. 207-214.
18. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
19. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_35800-00#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00#Text) (дата звернення: 20.08.2024).
20. Ляшенко Р. Д. Презумпція законності правового акту. *Актуальні проблеми громадянського суспільства в Україні*: 36. матеріалів наук.-практ. конф.(Житомир, 27-28 травня 2010 р.). Житомир, 2010. С. 10-12.
21. Сірий М І. Забезпечення єдності судової практики – важливий напрямок розвитку правової системи України. *Вісник Центру суддівських студій*. 2006. № 6. С. 6-8.

**Gudyma M. Presumptions in constitutional law: a general overview**

*This research publication is devoted to theoretical understanding of constitutional and legal presumptions, to their general characterization, to determining their place, role in constitutional law, social value, and to providing theoretical recommendations on the practical use of the relevant presumptions and improvement of their legislative consolidation.*

*To begin with, the author formulates the concept of presumptions in constitutional law and emphasizes their special place in legal regulation, which is due to the priority position of constitutional provisions in which they receive their statutory consolidation and their integrative nature, which gives these presumptions a basic meaning for other sectoral presumptions. The author identifies the main presumptions of constitutional law and provides their general characterization. The publication examines the presumption of knowledge of the law, the presumption of constitutionality of legal acts (compliance of laws and by-laws with the Constitution), the presumption of good faith, the presumption of innocence, the presumption of legality of a legal act, the presumption of truth of a court decision, and identifies the problems of their practical application, inaccuracies in legislative consolidation, and formulates some proposals for their elimination. In particular, the author supports the need to semantically enshrine in legislation the content of the presumption of knowledge of law, or, to put it more correctly, the presumption of knowledge of legal acts; the need for legislative disclosure of the content of the presumptions of good faith and legality of a legal act. In addition, the study of the presumption of constitutionality of a legal act revealed the need to improve the mechanism of actions of general jurisdiction courts in case of necessity to apply a legal provision which seems questionable in terms of its constitutionality, in terms of granting them the authority to initiate the activities of a constitutional authority aimed at the relevant verification.*

*The proper legal consolidation of presumptions in constitutional law, and an awareness of their essence and value will be an important tool to facilitate stable and consistent law application.*

**Key words:** *presumptions of constitutional law, presumption of knowledge of the law, presumption of compliance of laws and by-laws with the Constitution, presumption of good faith, presumption of innocence, presumption of legality of a legal act, presumption of truth of a court decision.*



---

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

---

УДК 339.138:004.056

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.3>

**В. В. Волинець**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри готельно-ресторанної справи  
Київського університету туризму економіки і права  
<https://orcid.org/0009-0003-0714-236X>

## ОНЛАЙН ТОРГІВЛЯ В УМОВАХ GDPR: ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Дослідженню питання ведення торгівлі в мережі Інтернет приділено чимало уваги у вітчизняному правовому просторі. Одна важливо зауважити, що впровадження міжнародних стандартів у сферу комерційної діяльності має низку проблем, вирішення яких потребує часу, зусиль та додаткової інформації. Ведення торгівлі із застосуванням Регламенту GDPR містить наявність як технічних так і юридичних аспектів. Зважаючи на це, постає актуальність в з'ясуванні ролі GDPR в міжнародній онлайн-торгівлі і її впливу на розвиток економіки в майбутньому.

Введення Регламенту GDPR у сферу онлайн торгівлі є досить актуальним питанням, оскільки він регулює процес ведення онлайн-торгівлі у сучасному міжнародному просторі, захищаючи інтереси як комерційних підприємств, так і споживачів. Підприємства, які дотримуються міжнародних стандартів, встановлених Регламентом, мають більше шансів стати успішними й конкурентноздатними оскільки керуються європейськими принципами, визначаючи права людини найвищою цінністю.

Зважаючи на це, у статті планується дослідити особливості впровадження GDPR у сферу онлайн торгівлі, розкрити основні процеси впливу GDPR на ведення електронної комерції, його впливу на товари і послуги, а також умови адаптації комерційних онлайн підприємств (за трьома основними аспектами захисту персональних даних Terms of service, Privacy Policy, Cookies Policy) до вимог GDPR. Окрему увагу необхідно приділити впровадженню GDPR у національне законодавство, оскільки впровадження стандартів GDPR у сферу онлайн-торгівлі не лише знизить ризики та підвищить захист даних, але й сприятиме формуванню надійних і сприятливих умов для розвитку бізнесу у взаємодії зі споживачами на міжнародному рівні.

Наразі Україна перебуває на етапі формування національної свідомості, а тому одним із головних завдань є встановлення необхідних правових гарантій, які б сприяли збереженню захисту персональних даних споживачів в підтримку як самого онлайн – бізнесу, так і вихід його на міжнародний канал співпраці. Натомість недбалість і нехтування міжнародними нормами може призвести до негативних наслідків як для розвитку як самого онлайн-бізнесу, так і для національної економіки в цілому.

**Ключові слова:** онлайн-торгівля, GDPR, захист персональних даних, цілісність та конфіденційність, кіберзагрози, міжнародний досвід.

**Постановка проблеми.** Розвиток цифрових технологій зумовив появу такого зручного явища, як онлайн торгівля. Все більше підприємств у світі переходять на онлайн-формат, оскільки це не лише ефективний спосіб ведення бізнесу, але й зручний і доступний метод формування нових ринків і залучення більшої кількості споживачів. Онлайн торгівля дає можливість оптимізувати процеси продажу, зменшити витрати на утримання магазинів, персоналу, доставку товару, забезпечуючи безперервний доступ споживачів до продукції і послуг. Крім того, цей вид торгівлі сприяє розвитку економіки та покращує взаємодію зі споживачами, завдяки інтеграції сучасних технологій, штучного інтелекту, належної правової бази.

Перехід підприємств на онлайн торгівлю є потужним стимулом для подальшого розвитку економіки в ЄС. І хоча переваг у такого процесу достатньо, є й певні недоліки, які заважають повноцінно працювати онлайн-сектору, зважаючи на його масштабність і наявні ризики. Зважаючи на це, необхідно дослідити вплив норм GDPR на онлайн торгівлю, задля того, щоб зрозуміти як ці норми впливають на бізнес-процеси, та на можливості переваги і виклики для підприємств, які займаються електронною комерцією.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання онлайн торгівлі із використанням норм Регламенту GDPR займалися вітчизняні вчені М. О. Мельник, Т. П. Попович, С. Р. Асірян та К. А. Алексанян, О. В. Легка. Однак незважаючи на їхні дослідження питання онлайн торгівлі в умовах GDPR залишається невирішеним і потребує додаткового опрацювання.

**Мета статті** – полягає в аналізі правових та практичних аспектів онлайн торгівлі в умовах GDPR, визначаючи вплив зовнішніх бізнес-процесів та оцінюючи переваги й недоліки його застосування, а також адаптацію до національного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи недоліки функціонування і розвитку онлайн торгівлі необхідно виокремити недостатньо підготовлену нормативно-правову базу, яка сприяє

вирішенню переважної частини проблем, пов'язаних із веденням онлайн торгівлі. З цією метою ЄС посилено продовжує працювати над вдосконаленням сфери онлайн торгівлі, її розвитку і залучення більшої кількості споживачів. Одним із нормативно-правових документів у сфері регулювання онлайн торгівлі є GDPR (General Data Protection Regulation) – Загальний регламент захисту даних, який набрав чинності 25 травня 2018 року [1]. Цей регламент встановлює правила щодо захисту персональних даних фізичних осіб та регулює їх вільний рух у межах Європейського Союзу. Основна мета GDPR полягає у забезпеченні високого рівня захисту даних і підвищення довіри до цифрових послуг.

GDPR об'єднує в собі процес збору, обробки, зберігання та розповсюдження персональних даних. Основна мета цього Регламенту полягає у захисті персональних даних згідно з правами людини. Як влучно зазначає вітчизняна дослідниця М. О. Мельник, захист приватного життя є одним з основних принципів при зборі, зберіганні та обробці персональних даних. Саме тому 27 квітня 2016 року Рада ЄС пішла на безпрецедентне рішення і разом із Європейським Парламентом прийняли Регламент ЄС 2016/679 про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент щодо захисту даних – GDPR). GDPR – це документ, який не лише змусив власників онлайн-підприємств переглянути політику конфіденційності, а й вирішувати питання перебудови архітектури веб ресурсів таким чином, щоб захистити споживачів від несанкціонованого втручання і звести до мінімуму порушення конфіденційності даних, в тому числі й втручання третіх осіб.

Авторка зазначає, що регламент сформовано на повазі до основоположного права людини, яке в ЄС має фундаментальну цінність. Регламент ЄС 2016/679 [1] побудовано на принципах, які лягли в основу опрацювання персональних даних: прозорість, законність, обмеження цілей та точність даних. Кожен із цих принципів має бути врахований

в процесі опрацювання даних особи, а всі дії, щодо цього опрацювання мають забезпечуватися адекватним рівнем захисту [2, с. 101].

Загальний регламент захисту даних (GDPR) прийнятий з метою зміцнення та гармонізації законів про захист даних у Європейському Союзі (ЄС), а також для забезпечення конфіденційності персональних даних фізичних осіб. GDPR був прийнятий для заміни застарілої Директиви про захист даних 95/46/ЄС, забезпечуючи більш всеосяжний та єдиний підхід до захисту даних у всьому ЄС. Головна мета Регламенту полягає у наданні індивідам ширших прав щодо використання їх персональних даних, включаючи право доступу, вилучення і передачі даних, а також право на отримання інформації про те, як ці дані використовуються. GDPR встановлює вимоги якими забезпечуються заходи безпеки для захисту персональних даних, проведення оцінки впливу на конфіденційність, та повідомлення про порушення даних до відповідних контролюючих органів.

Доцільно зауважити, що дія Регламенту 2016/679 [1] поширюється на товари та послуги, що:

- адаптовані до місцевої мови країн ЄС;
- надані на національних доменах верхнього рівня країн ЄС;
- оплачуються місцевою валютою.

Окрім того Регламент 2016/679 визначає персональні дані як будь-яку інформацію про користувача, залишену суб'єктом в мережі інтернет. Така інформація може включати ім'я, місцезнаходження, IP-адресу, гендерну приналежність та вік. Окрім базової, сюди також варто віднести фізичні, розумові, культурні, соціальні фактори ідентифікації, які сприяють формуванню портрету особистості [3].

Попович Т. П. зазначає, що згідно з Регламентом 2016/679 Європейського парламенту і Ради ЄС про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, ідентифікаторами фізичної особи визнаються: ім'я, ідентифікаційний номер, дані про місцеперебування, онлайн-ідентифікатор або один чи декілька факторів, що є визначальними для фізичної, фізіо-

логічної, генетичної, розумової, економічної, культурної чи соціальної сутності цієї фізичної особи. Таким чином, персональні дані охоплюють широкий спектр інформації, яка стосується конкретної особи і через яку вона ідентифікується. Ця інформація підлягає належному захисту як в об'єктивній, так і у віртуальній реальності [4, с. 52].

Онлайн торгівля в умовах GDPR формується на основоположних принципах ведення торгівлі та умовах, встановлених законодавством ЄС. Так, підвищення довіри споживачів до онлайн підприємств формується саме на основі захисту персональних даних згідно із Регламентом 2016/679 [1]. Переважна більшість споживачів, як правило, вибере перевірені онлайн-платформи для замовлення товарів чи отримання послуг, оскільки впевнені, що їх дані захищені відповідно до високих стандартів, встановлених Регламентом.

Необхідно відзначити, що компанії, які дотримуються GDPR у своїй діяльності, незалежно від того, який товар реалізують чи які послуги надають, мають конкурентну перевагу, оскільки споживачі обирають сервіси, які гарантують їм безпеку захисту їх інформації. Цей факт стимулює онлайн-бізнес переглядати та оновлювати свою політику конфіденційності, із застосуванням GDPR та низкою інших нормативно-правових актів ЄС, оскільки цей процес позитивно впливає не лише на прибуток, але й на репутацію компанії, підвищуючи її надійність та довіру серед споживачів. Дотримання GDPR сприяє зниженню ризиків пов'язаних із штрафами за порушення конфіденційності даних, забезпечуючи стійкість компанії на ринку, створюючи умови для її тривалого й успішного розвитку.

Дотримання GDPR сприяє зниженню ризиків кіберзлочинності та шахрайства. Захист персональних даних містить заходи безпеки, які запобігають несанкціонованому доступу до інформації, знижуючи, при цьому, ймовірність викрадення даних та шахрайства, пов'язаного із заволодінням конфіденційних даних, тим самим підвищуючи безпеку як для компаній, так і для споживачів загалом.

Комерційні компанії, які дотримують правил GDPR, зобов'язані впроваджувати технічні та організаційні заходи для захисту даних. Такі заходи допомагають запобігти витокам даних та забезпечити високий рівень захисту інформації. Окрім того, GDPR рекомендує компаніям забезпечити прозорість збору і обробки даних, сприяючи підвищенню довіри користувачів. Споживачі повинні впевнитися, що їхні персональні дані не використовуватимуться без їхньої згоди або без належного інформування. Цей рівень прозорості дозволяє користувачам краще контролювати свої дані та розуміти, як і для чого їх потрібно надавати. Впровадження GDPR також стимулює компанії до інновацій у сфері безпеки даних, створюючи нові рішення та технології для захисту інформації.

Загалом, дотримання GDPR формує більш безпечне та довірливе середовище для онлайн-торгівлі, що, в свою чергу, підвищує її ефективність та сприяє економічному зростанню. Завдяки цьому міжнародному нормативному акту, користувачі можуть впевнитися у захищеності своїх даних, а онлайн підприємства – в стабільності та безпеці своїх операцій.

Поняття «захист персональних даних» вміщує стаття 1 ст. 4 GDPR [1], визначаючи їх як «будь-яка інформація, що стосується ідентифікованої (identified) або такої, що може бути ідентифікована (identifiable), фізичної особи (суб'єкта даних)». Головним змістом цього поняття є процес «ідентифікації», який стосується фізичної особи. Загалом, це ознака, яка стосується конкретної людини, властива лише їй, а не кому небуть іншому. Тобто ідентифікаційні дані є індивідуальними для кожної людини.

Відповідно до вимог GDPR, власники магазинів повинні адаптувати свою діяльність за трьома основними аспектами захисту персональних даних:

- Terms of service;
- Privacy Policy;
- Cookies Policy.

Перший аспект – Terms of service, сприяє чіткому розумінню того, що саме пропонує споживачам інтернет-магазин, які послуги надає і на чому спеціалізується. В свою чергу власник онлайн-бізнесу має

можливість зрозуміти, яких умов потрібно дотримуватися перед покупцем для того, щоб скористатися послугами Інтернет магазину. Такими умовами може бути реєстрація в особистому кабінеті, додаткова верифікація через дзвінок/повідомлення на мобільний телефон тощо.

Terms of service визначає межі втручання онлайн-платформи в особисте життя покупців на основі допустимого об'єму та специфіки обробки персональних даних покупців.

Наступний аспект – Privacy Policy, вказує на цілі обробки персональних даних, тобто для чого необхідно використовувати ту чи іншу персональну інформацію, надану покупцем. Вказані вимоги визначаються ст. 13 та ст. 14 GDPR [1]. Окрім того, GDPR встановлює умови комунікації компаній зі своїми споживачами для налагодження тісної співпраці, в тому числі й для обробки та захисту персональних даних, зокрема й через систему Privacy Policy.

Третій етап захисту даних в ЄС полягає у використанні Cookies Policy. Його роль полягає у застосуванні спеціальних cookie файлів. Покупець, зайшовши на сайт Інтернет-магазину, повинен отримати всю необхідну інформацію, яка б чітко описувала всі процеси в рамках використання файлів cookie. Цей процес сприяє покращенню діяльності Інтернет-магазинів, оскільки досить зручно отримувати інформацію, яка вже систематизована, оброблена і зібрана відповідним чином, а також міститься на перевіреному веб-сайті.

Для самого Інтернет-магазину важливо, щоб його внутрішні документи й дані були захищені, відповідно до вимог, встановлених GDPR. Найперше що варто зробити майбутнім власникам Інтернет-магазинів – це налаштувати процес обробки персональних даних таким чином, щоб кожен підрозділ компанії відповідав за свій осередок обробки інформації, в межах своїх функціональних можливостей. Наступним етапом має стати співпраця з контрагентами, їх помічниками, яким можна передавати інформацію про клієнтів, не переймаючись за те, що ці дані можуть бути втрачені чи ними заволодіють треті особи.

Крім того потрібно провести веб сайти, на яких розміщено Інтернет-магазин у відповідність до вимог, встановлених GDPR. Звичайно що без навченого персоналу ці процеси досить важко впровадити в життя, тому прерогатива кожного управлінця полягає у наданні можливості своїм помічникам вчитися і здобувати нові знання головним чином пов'язаних з обробкою та захистом персональних даних [5].

Для розвитку й функціонування Інтернет-магазину мають залучатися технічні спеціалісти, які б забезпечували реалізацію організаційних заходів, пов'язаних із використанням Регламенту GDPR. Мета таких спеціалістів полягає у розробці необхідних документів, зокрема створення повідомлень та ведення документальних реєстрів. Інша категорія фахівців має зосереджуватися на технічних аспектах, які забезпечуються вимогами Регламенту GDPR. Їх діяльність, головним чином пов'язана із впровадженням технічних засобів із захисту даних шляхом спеціального налаштування веб-сайту на якому ведеться діяльність Інтернет-магазину, враховуючи вимоги Регламенту GDPR та інші міжнародні нормативно-правові акти, що використовуються з метою захисту корпоративних та особистих даних в мережі Інтернет. Загальна мета роботи технічних спеціалістів полягає у зменшенні ризиків втрати конфіденційних даних, безпечній обробці інформації та вчасному виявленню незаконних впливів і повідомлення до спеціальних органів. Злагоджена робота всіх без винятку структур, зокрема правоохоронних органів та локальних спеціалістів сприятиме вдосконаленню технічних можливостей використання інтернет-платформ. Цілком очевидно що за досить короткий час неможливо досягти плідного результату, однак поступове переведення онлайн-бізнесу у відповідність до умов Регламенту GDPR сприятиме розширенню додаткових сфер захисту й зменшенню ризиків пов'язаних із втратою конфіденційних даних.

Дослідники С. Р. Асірян та К. А. Алексанян відзначають, що наразі GDPR виступає певним стандартом, який враховується іншими державами, що впроваджують його норми у своє законодавство [6, с. 302].

Погоджуючись із авторами, необхідно підкреслити, що дієві механізми, закладені в Регламенті можуть ефективно використовуватися в онлайн-бізнесі, який функціонує на міжнародному рівні, підсилюючи довіру споживачів. В загальному, підсилення захисту даних споживачів належить до безпосередніх обов'язків комерційних діячів, оскільки цей процес сприяє довірі до власної продукції та до діяльності, яку вони провадять. Зважаючи на це, споживачі усвідомлюють значущість своїх даних, а тому прагнуть до взаємодії з компанією, оскільки впевнені, що тут вони в безпеці, а їх дані під надійним захистом.

Вітчизняна дослідниця О. В. Легка зазначає, що для України, яка наразі перебуває на етапі формування національної свідомості, питання захисту інформації, конфіденційних даних має неабияке значення. Саме тому одним із головних завдань є встановлення необхідних правових гарантій, які б сприяли збереженню захисту персональних даних споживачів, а для самого онлайн – бізнесу – вихід на міжнародну платформу співпраці. Зважаючи на це, авторка говорить про необхідність приведення національного законодавства у відповідність до норм європейського законодавства та міжнародного права, підсиливши це відповідним нормативно-правовим актом, який би на законодавчому рівні і відповідно до норм Регламенту GDPR сприяв би захисту конфіденційних даних. Окрім того доцільно було б і впровадити обов'язкову сертифікацію на захист персональної інформації, розробити технології криптографії та кодування. Окремим пунктом необхідно переглянути і посилити відповідальність за втручання у захист персональних даних, порушення їх витоку чи сприяння третім особам щодо заволодіння такими даними [7, с. 78].

Отже, впровадження GDPR в сектор онлайн бізнесу має чимало переваг як для самого бізнесу так і для його потенційних клієнтів. Таким чином формується прозора політика щодо обробки та захисту персональних даних, сприяючи підтримці і довірі споживачів на міжнародному рівні. Чітка та зрозуміла політика конфіденційності знижує ризики незаконного впливу

в діяльність компанії, захищає внутрішні дані від витоків і зменшує ризик фінансових втрат.

Підсилена увага до інвестування і розвиток бізнесу в онлайн-мережах ґрунтується саме на Регламенті GDPR, оскільки наразі бізнес виходить далеко за окреслені кордоном рамки, а тому необхідність у дотриманні міжнародних норм і правил ведення бізнесу невпинно зростає. Тому впровадження GDPR є не лише престижним, але й необхідним кроком, який сприяє покращенню репутації і забезпечує конкурентну спроможність на міжнародному рівні. Окрім того вона є стимулом до відповідального підходу у захисті власної діяльності, покращує взаємодію між споживачем і комерційним суб'єктом, оскільки недбалість і нехтування міжнародними нормами може мати негативні наслідки для розвитку як самого онлайн-бізнесу, так і для національної економіки загалом.

**Висновки і пропозиції.** Дослідивши обране питання варто відзначити, що Регламент GDPR є важливим міжнародним документом у сфері онлайн-торгівлі, оскільки сприяє підвищенню рівня захисту персональних даних і позитивно впливає на репутацію компанії, яка надає свої послуги через мережу Інтернет. Дотримання положень Регламенту допомагає компаніям уникнути фінансових негараздів, оскільки вони впевнені, що їх дані захищені від зовнішнього впливу. Для споживачів усвідомлення того, що компанія працює із використанням норм Регламенту підсилює довіру до цього комерційного суб'єкта. Компаніє які змогли адаптувати свою діяльність до вимог GDPR мають додаткові можливості для розширення власного бізнесу далеко за межі власної держави.

В подальшому рекомендовано перевести всю діяльність онлайн-торгівлі у відповідність до вимог GDPR, забезпечивши таким чином прозорість діяльності компанії. Важливо також створити прозору й зрозумілу політику захисту конфіденційних даних, які сприятимуть довірі споживачів до онлайн сектору. Допоміжним кроком має стати й навчання персоналу необхідним навичкам, пов'язаним із захи-

стом персональних даних в мережі Інтернет. Загалом, впровадження стандартів GDPR у сферу онлайн-торгівлі не лише знижує ризики та підвищує захист даних, але й формує надійні й сприятливі умови для розвитку бізнесу у взаємодії зі споживачами на глобальному рівні.

### Список використаної літератури:

1. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/o> (дата звернення 11.08.2024)
2. Мельник М. О. Глобальна діджиталізація і збереження особистих кордонів людини: формалізм проти реалізму. *Juris Europensis Scientia*. 2023 Випуск 5. С. 99-104. URL: [http://jes.nuoua.od.ua/archive/5\\_2023/19.pdf](http://jes.nuoua.od.ua/archive/5_2023/19.pdf) (дата звернення 11.08.2024)
3. GDPR: Регламент щодо захисту даних в Інтернеті. 2019. URL: [https://kebeta.agency/article/gdpr\\_reglament\\_po\\_zashite\\_dannih\\_v\\_internete](https://kebeta.agency/article/gdpr_reglament_po_zashite_dannih_v_internete) (дата звернення 11.08.2024)
4. Попович Т. П. Право особи на захист персональних даних в Інтернеті: теоретико-правові аспекти. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 2, С. 51-54. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/232063/235270> (дата звернення 12.08.2024)
5. GDPR для інтернет-магазину 2019. URL: <https://bsoprivacygroup.com/ru/gdpr-dlia-internet-mahazynu/> (дата звернення 14.08.2024)
6. Асірян С. Р., Алексанян К. А. GDPR як стандарт захисту персональних даних в Європейському Союзі. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 298-302. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/6\\_2021/43.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/6_2021/43.pdf) (дата звернення 14.08.2024)
7. Легка О. В. Актуальні питання захисту персональних даних: вітчизняний та міжнародний досвід. *Правова позиція*. 2021. № 2(31). С. 74-79. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2021/2/15.pdf> (дата звернення 13.08.2024)

### **Volynets V. Online trade under gdpr: legal and practical aspects**

*A lot of attention is paid to the study of the issue of conducting trade on the Internet in the domestic legal space. It is important to note that the implementation of international standards in the field of commercial activity has a number of problems, the solution of which requires time, effort and additional information. Doing business under the GDPR includes both technical and legal aspects. Considering this, it is urgent to clarify the role of GDPR in international online trade and its impact on the development of the economy in the future.*

*The introduction of the GDPR Regulation in the field of online trade is a very relevant issue, as it regulates the process of conducting online trade in the modern international space, protecting the interests of both commercial enterprises and consumers. Enterprises that adhere to the international standards established by the Regulation have more chances to become successful and competitive because they are guided by European principles, defining human rights as the highest value.*

*With this in mind, the article plans to investigate the specifics of GDPR implementation in the field of online trade, reveal the main processes of the GDPR's impact on conducting e-commerce, its impact on goods and services, as well as the conditions for adaptation of commercial online enterprises (on the three main aspects of personal data protection Terms of service, Privacy Policy, Cookies Policy) to GDPR requirements. Particular attention should be paid to the implementation of GDPR into national legislation, since the implementation of GDPR standards in the field of online trade will not only reduce risks and increase data protection, but will also contribute to the formation of reliable and favorable conditions for business development in interaction with consumers at the international level.*

*Currently, Ukraine is at the stage of forming national consciousness, and therefore one of the main tasks is to establish the necessary legal guarantees that would contribute to the preservation of the protection of personal data of consumers in support of both the online business itself and its entry into the international channel of cooperation. Instead, carelessness and disregard for international norms can lead to negative consequences for the development of both the online business itself and the national economy as a whole.*

**Key words:** *online trade, GDPR, personal data protection, integrity and privacy, cyber threats, international experience.*

УДК 356.2:346.7; 336.7:340.5; 346.764,477  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.4>

**Е. П. Іванченко**

кандидат юридичних наук, професор  
Української технологічної академії,  
докторант  
Науково-дослідного інституту приватного права  
і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
Національної академії правових наук України,  
радник Асоціації митних брокерів України

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ТА КІБЕРСТРАХУВАННЯ МИТНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення кібербезпеки митного простору України в сучасних економіко-правових умовах за напрямками основних засад державної митної політики у цій сфері та кіберстрахування як ефективного фінансового механізму захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин від фінансових збитків, що можуть бути спричинені митними кіберінцидентами.

Аналіз правової доктрини з досліджуваних питань і митного законодавства України, дозволив автору сформулювати висновок відносно того, що процеси тотальної діджиталізації митного простору України актуалізують потребу кіберзахисту, з метою забезпечення сталості митного кіберпростору, як віртуального простору, що надає можливості здійсненню реалізації митних відносин, який утворений внаслідок функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням Інтернет та (або) інших глобальних мереж передачі даних.

Глобальна цифровізація зумовлює кардинальні трансформаційні зміни митної сфери, роблячи її вразливою до нових типів кіберзагроз. Паралельно спостерігається посилення митної кібербезпеки більшості країн світу.

Діджиталізація митного простору України актуалізує ризики посилення кібератак. Автор відзначає, що серед основних чинників, що сприяють цьому, можна виділити наступні: невідповідність митної інфраструктури сучасним вимогам кібербезпеки, недостатній рівень захищеності митної інформаційної інфраструктури та державних електронних ресурсів, відсутність системного підходу до кіберзахисту та дієвих інструментів убезпечення кіберризиків, недосконалість організаційно-технічної інфраструктури забезпечення кібербезпеки, а також недостатня ефективність митних органів у протидії кіберзагрозам та слабка координація між суб'єктами митної кібербезпеки.

Автор доводить, що ключовим аспектом розвитку безпечного митного кіберпростору є проактивна державна політика в галузі митної кібербезпеки. Ця політика повинна забезпечувати постійну адаптацію до мінливого кіберсередовища та сприяти інтеграції національних систем митної кібербезпеки у глобальний контекст, дотримуючись найвищих міжнародних стандартів.

За результатами дослідження, автор формулює висновок про те, що митні кіберризики характеризуються складною природою і потребують фінансового убезпечення – кіберстрахування, а процес такого убезпечення – належного нормативного унормування.

**Ключові слова:** митна реформа України, державна митна політика, митна справа, електронна митниця, цифрова трансформація митного простору, митний кіберпростір, кібербезпека митного простору, митний кіберризик (кіберзагроза), кіберстрахування митних ризиків.



**Постановка проблеми.** Активне впровадження цифрових технологій у митний простір України та діджитал-модернізація митної справи має стати пріоритетом державної митної політики та ключовим елементом стратегії повоєнного економічного відновлення України.

Згідно сучасних світових практик, пришвидшення та підвищення якості митних процедур забезпечується шляхом спрощення і автоматизації існуючих процесів та зменшення впливу людського фактора. При цьому, в контексті набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС, інформаційно-телекомунікаційні системи (ІКС) митниці мають бути сумісними з аналогічними системами інших країн, передусім із ЄС, що потребує зменшення відмінностей у митних процедурах, забезпечення миттєвого обміну інформацією та вимагає забезпечення високого рівня безпеки електронних ресурсів.

Наведене дозволяє стверджувати про активне формування економіко-правового феномену – *митного кіберпростору України*. Така формація потребує правового та організаційного впровадження основних засад захисту митних інтересів і митної кібербезпеки України та визначення пріоритетних напрямів державної митної політики у цій сфері.

Вважаємо, що цифрова трансформація митного простору та осучаснення митних процедур є важливими складовими виконання міжнародних зобов'язань України, згідно Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Угода про асоціацію) [1] і вимагають нагального нормативно-правового врегулювання питань забезпечення кібербезпеки митного простору України.

Належне нормативне забезпечення безпеки митного кіберпростору України на етапі формування спеціального законодавства має відбуватися паралельно за двома пріоритетними векторами, де:

*за першим* – необхідно визначити і унормувати основний категоріально-термінологічний апарат (митна кіберзагроза (митний кіберризик), митний кіберінцидент, митна кібератака тощо), порядок, вимоги та заходи із забезпечення кіберзахисту митного кіберпростору, основні цілі,

напрями та принципи державної політики у цій сфері, повноваження державних органів та основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення митної кібербезпеки;

*за другим* – необхідно визначити і нормативно врегулювати основні інструменти фінансового убезпечення митного кіберпростору України від потенційних кіберризиків, що можуть завдати збитків (шкоди) учасникам митних правовідносин.

На нашу думку, у контексті постійного зростання кіберзагроз, саме інструмент кіберстрахування набуває статусу ефективного та оперативного фінансового механізму захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин від фінансових збитків, що можуть бути спричинені митними кіберінцидентами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років спостерігається значний науковий інтерес до аналізу різноманітних аспектів кібербезпеки та кіберстрахування. Дослідженнями в цій галузі знань займаються як юристи, так і економісти та фахівці з кібербезпеки.

Теоретичним фундаментом дослідження в сфері правового регулювання кібербезпеки та кіберзахисту слугують розробки вітчизняних і зарубіжних фахівців. Означену проблематику досліджували такі вчені, як: Н. Ткачук, Ю. Даник, П. Воробієнко, В. Чернега, Г. Андрощук, Т. Кваша, А. Махнюк, О. Кириченко, А. Войцехівський, В. Хаустова, О. Решетняк, М. Хаустов, В. Зінченко та інші. В частині вивчення питань правового регулювання відносин із кіберстрахування дослідження провадили: В. Братюк, У. Тихонько, С. Перцева, Н. Пацурія, О. Заярний, Г. Мамонова, Л. Позднякова, Л. Гуменюк та інші.

Проте, комплексному дослідженню питань правового забезпечення кібербезпеки та кіберстрахування митного простору України у науковому юридичному полі до цього часу не приділялася належна увага, що зумовлює актуальність цієї тематики.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження правового забезпечення кібербезпеки митного простору України в сучасних економіко-правових умовах за напрямками

основних засад державної митної політики, що на сьогодні склалися, та кіберстрахування як ефективного фінансового механізму захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин від фінансових збитків, що можуть бути спричинені митними кіберінцидентами.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея цифрової трансформації єдиної митної території України не є новою.

Варто відзначити, що упровадження митних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в Україні розпочалося ще у 1992 році, а імплементація системи «Електронна митниця» була практично впроваджена з 2005 року. У 2006 році було започатковано необхідні умови для використання цифрових та ІКТ електронного документообігу з допомогою електронного цифрового підпису, який на основі відповідного програмного забезпечення дав змогу оптимізувати процеси електронного декларування між митними органами держави та суб'єктами ЗЕД [2, 321].

17 вересня 2008 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1236-року була схвалена «Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця»» з окресленням трьох етапів її реалізації (до кінця 2025 року) [3]. Важливим кроком на етапі запровадження багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» стало прийняття Концепції інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Державною митною службою України (Держмитслужба) [2, 321].

Основою нормативного регулювання процесів діджитал-оновлення митного простору України є положення Митного Кодексу України (МК України) [4], згідно зі ст. 31 якого, митна справа здійснюється з використанням ІКТ, у тому числі заснованих на системах, що забезпечують функціонування електронних інформаційних ресурсів митних органів, і засобів їх забезпечення, що функціонують на національному та (або) міжнародному рівні.

Оскільки Україна наближається до набуття повноправного членства в ЄС, то головним і актуальним залишається завдання вдосконалення діяльності митних органів у напрямку діджиталізації процесів, шляхом спрямування зусиль на спрощення та створення сприятливих умов для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) [5].

Міжнародний рівень забезпечення використання ІКТ у митній справі полягає, перш за все, у виконанні зобов'язань прийнятих на себе Україною за Угодою про асоціацію. Згідно Додатку XV до Глави 5 якої, адаптація національного законодавства до права ЄС за напрямом «митне законодавство» – є пріоритетом державної митної політики.

Щодо конструктивності дій на шляху України до діджиталізації основних процесів у митному просторі свідчить Висновок Єврокомісії стосовно заявки на членство в ЄС [6], який було оприлюднено у лютому 2023 року і в якому відзначено, що оцінка виконання розділу «Наближення митного законодавства» становить – 4-й із 5 можливих рівнів.

При цьому, Єврокомісія наголосила на подальших необхідних напрямках розвитку митної справи задля досягнення євроінтеграційного прогресу, зокрема вказала на обов'язковість: доопрацювання ІТ-системи для надання авторизацій; розвиток та вдосконалення митних ІТ-систем; удосконалення поточних процедур та методів роботи у деяких операційних сферах для покращення імплементації та дотримання митного законодавства, адаптованого до вимог ЄС тощо.

Попри триваючу повномасштабну військову агресію із боку РФ проти України, та введення правового режиму воєнного стану, наша держава продовжує активно упроваджувати та законодавчо унормовувати процедури діджиталізації митного простору України. Протягом 2022–2024 років прийнято низку нормативно-правових актів, що врегульовують окремі аспекти діджиталізації митної справи. Основними напрямками правового забезпечення упровадження діджитал-технологій в митному просторі України є: 1) процедура спільного транзиту;

2) технологічні інструменти: «Єдине вікно для міжнародної торгівлі», «єЧерга», «Електронна митниця»; 3) діджиталізація процедури ввезення гуманітарної допомоги; 4) окремі аспекти діджиталізації митної брокерської діяльності; 5) діджиталізація митної справи тощо.

Упровадження діджитал-інструментарію у митну справу надає змоги суттєво змінити ставлення суб'єктів ЗЕД та митних брокерів до митної системи України, створити сприятливі та спрощені умови здійснення експортно-імпортних операцій та посилити захист економічної безпеки держави, як в період дії правового режиму воєнного стану, так і у період повоєнного економічного відновлення України.

Вищенаведеними окремими прикладами врегулювання різних напрямів діджиталізації митного простору України, доводиться факт практичної реалізації виконання Україною зобов'язань, прийнятих на себе згідно Угоди про асоціацію в сфері цифрової трансформації митної справи, що нами раніше неодноразово досліджувалося [7; 8; 9].

Варто відзначити, що цифровізація кардинально позначилася на суспільних відносинах, додавши не лише позитивні моменти (широкі можливості для розвитку відповідних сфер та функціонування суспільства в умовах сучасних загроз суспільному благополуччю, серед яких коронавірусна пандемія та російська агресія проти України), але й привнісши додаткові ризики, пов'язані зі зловживанням цифровими можливостями [10].

Процеси тотальної діджиталізації митного простору України актуалізують потребу кіберзахисту з метою забезпечення сталості митного кіберпростору, як віртуального простору, що надає можливості здійсненню реалізації митних відносин, який утворений внаслідок функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням Інтернет та (або) інших глобальних мереж передачі даних.

Для України питання забезпечення безпеки у кіберпросторі та мінімізації потенційних і реальних кіберзагроз та кіберризиків гостро постало з 2014 року,

коли РФ здійснила вторгнення на територію України та незаконно анексувала частину суверенної території і активізувалося у 2022 році, з моменту повномасштабної військової агресії. Перехід глобальних соціополітичних комунікацій у «цифру», аспектує прояв негативних наслідків різного виду загроз та ризиків, основними із яких є кіберзагрози та кіберризики, реалізація яких від'ємно впливає як на загальну систему національної безпеки, так і на економіку будь-якої країни в сучасному світі. Усі вищеозначені процеси (як зовнішні, так і внутрішні) зумовили посилення уваги законодавця до нормативного удосконалення відносин у сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту [11, с. 90].

Вважаємо за доцільне в межах цієї наукової роботи зупинитися на проблематиці правового забезпечення кібербезпеки митного простору України в сучасних економіко-правових умовах за напрямками основних засад державної митної політики та кіберстрахування як ефективного фінансового механізму захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин від фінансових збитків, що можуть бути спричинені митними кіберінцидентами.

Системоутворюючими, в частині діджиталізації митної справи як напряму державної митної політики, слід визначити такі відомчі нормативно-правові акти як Наказ Міністерства фінансів України від 19 травня 2023 року № 263 «Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему митних органів, порядок і умови застосування її систем» (Наказ № 263) [12] і Наказ Міністерства фінансів України від 9 лютого 2024 року № 63 «Про реалізацію рішення Комітету з управління інформаційними технологіями у системі управління державними фінансами» (Наказ № 63) [13], яким було реалізовано рішення Комітету з управління інформаційними технологіями у системі управління державними фінансами (Комітет) «Про затвердження довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних

підрозділів на основі Багаторічного стратегічного плану електронної митниці ЄС (Multi-Annual Strategic Plan For Electronic Customs, MASP-C)» (План) [14].

Згідно Наказу № 263 Єдина автоматизована інформаційна система митних органів (EAIC) – багатофункціональна інтегрована автоматизована система, яка становить сукупність взаємопов'язаних інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних систем, що забезпечують функціонування електронних інформаційних ресурсів митних органів з метою здійснення митної справи, і засобів їх забезпечення.

Наказ № 63, який затвердив План, розроблений у контексті підготовки України до вступу до ЄС та виконання Додатку XV до Угоди про асоціацію, яким встановлено чіткий перелік заходів, що їх Україна має виконати задля гармонізації митних процесів з європейськими стандартами. Особливу увагу було приділено виконанню всіх вимог щодо майбутніх інтеграцій до систем ЄС.

План має стати керівним документом з питань упровадження та розвитку митних інформаційних систем у наступні роки. Успішна реалізація визначених трансформацій забезпечить IT-систему адекватними інструментами для боротьби з корупцією та шахрайством.

Як основу IT-стратегії Держмитслужби визначено, зокрема: сервісно-орієнтовну архітектуру; централізоване упровадження EAIC; гармонізований інтерфейс із ЄС і Єдине вікно для міжнародної торгівлі.

Особлива увага нормотворця, в напрямі врегулювання процесів діджиталізації митної справи, приділена упровадженню безпаперових процедур у митному просторі України. У митній справі для цього реалізується Ініціатива електронної митниці (Electronic customs initiative). З цією метою, у процесі IT-трансформації Держмитслужба використовуватиме управління бізнес-процесами та BPM-моделювання, що дозволить забезпечити цілісне уявлення про митні процеси та практичні наслідки їх упровадження відповідно до митного законодавства України та ЄС.

Аналізований План, в частині реалізації заходів, щодо побудови надійних та сучас-

них IT-систем Митниці, розрахований до 2026 року включно та передбачає залучення міжнародної технічної допомоги.

Згідно Наказу № 63, головною метою Плану є формування дорожньої карти цифрової трансформації та розвитку Держмитслужби для забезпечення якісно нових зручних, надійних та прискорених процесів митної справи в Україні, яка базується на передових міжнародних практиках та рекомендаціях. Означеної мети можна досягти шляхом побудови сучасних, гнучких, надійних, сервісно-орієнтованих інформаційно-комунікаційних систем, заміни та модернізації застарілих функціонуючих систем, зокрема Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів (EAIC), її складової – автоматизованої системи митного оформлення (АСМО), з урахуванням передових міжнародних практик, що базуються на чинному законодавстві ЄС, положеннях Митного кодексу України, орієнтованих на спрощення та гармонізацію митних процедур, створення ефективного та прозорого торговельного середовища, покращення позиції України у світових рейтингах, пов'язаних із легкістю ведення бізнесу.

Основними напрямками упровадження цифрової трансформації та розвитку Держмитслужби на сьогодні є: спрощення митних процедур завдяки використанню стандартизованих європейських митних процесів та широкого використання інформаційних технологій; розвиток інформаційного обміну з митними органами сусідніх держав для прискорення митних формальностей та зменшення процедурних навантажень на бізнес; модернізація систем та упровадження нових рішень для створення нового сервіс-орієнтованого ландшафту інформаційно-комунікаційних систем європейського зразка; трансформація та розвиток кадрового забезпечення Держмитслужби для оновлення процесів управління IT; забезпечення можливостей безпечного та безперервного функціонування критичних інформаційно-комунікаційних систем Держмитслужби.

Розвиток Держмитслужби на поточний час здійснюється в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів та загроз: збільшення обсягів транскордонної торгівлі та

торгівлі товарами через мережу Інтернет, що пересилаються в міжнародних поштових відправленнях, а також товарів, що доставляють експрес-перевізники; посилення міжнародної та внутрішньогалузевої конкуренції, що потребує підвищення конкурентоспроможності у митній сфері та скорочення термінів проведення митних операцій; поява нових способів та методів скоєння злочинів та адміністративних правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності в умовах розвитку інформаційних технологій; збільшення загроз можливого несанкціонованого доступу до ЄАІС з боку глобального інформаційного простору; відсутність сталих процесів розробки, тестування та впровадження комплексних та складних наявних інформаційно-комунікаційних систем; складність підвищення кваліфікації наявних та залучення на службу до митних органів нових висококваліфікованих кадрів у зв'язку з недостатнім рівнем економічної мотивації та відсутності необхідних механізмів.

Для реалізації основних завдань Держмитслужби та подолання наявних викликів та загроз Наказом № 63 визначені певні цільові орієнтири. Дотичними до проблематики нашого дослідження є цільові орієнтири 1 та 7. Зміст цільового орієнтиру 1 полягає у: повномасштабній цифровізації та автоматизації діяльності митних органів, які включають: цифрову трансформацію технологій митного оформлення та митного контролю до та після випуску товарів з використанням методів штучного інтелекту та обробки великих обсягів даних; застосування інтелектуальної системи управління ризиками; впровадження технологій, які забезпечують автоматичне здійснення митних операцій без участі посадових осіб у місцях переміщення товарів через митний кордон; створення довгострокових архівів юридично значущих електронних документів; застосування міжнародних електронних систем верифікації та сертифікації походження товарів; автоматизацію процесу контролю правильності класифікації товарів та виявлення порушень, пов'язаних із наданням недостовірних відомостей про класифікаційний код товарів згідно з УКТ ЗЕД; застосування інтегрованих механізмів

міжвідомчої інформаційної взаємодії; участь у створенні національного механізму «єдиного вікна» шляхом розвитку та модернізації «Єдиного вікна для міжнародної торгівлі», забезпеченні поєднання із системами «єдиного вікна» митних служб країн ЄС.

Цільовий орієнтир 7 спрямований на побудову проектів захищеної інформаційної системи Держмитслужби, що передбачає впровадження: цілісної архітектури кібербезпеки в інформаційно-комунікаційній системі Держмитслужби; системи управління привілейованим доступом – Privileged Account Management (PAM); функціоналу комплексного аудиту поточних правил на мережевих екранах – Firewall Audit (FW Audit); функціоналу захисту вебдодатків від поширених атак – Web Application Firewall (WAF); функціоналу виявлення загроз та реагування на них – Extended Detection & Response (XDR); функціоналу виявлення, оцінки та усунення вразливостей – Vulnerability Management (VM); вебшлюзу інформаційної безпеки для фільтрації вебтрафіку – Web Security Gateway (WSG); функціоналу багатофакторної аутентифікації – Multi-Factor Authentication (MPA); функціоналу запобігання витоку інформації – Data Loss/Leak Prevention (DLP); програмно-керованої платформи Secure Access Service Edge (SASE) з вбудованим IP-шифруванням та сервісами доступу за принципом нульової довіри Zero-Trust Network Access (ZTNA); функціоналу контролю доступу до мережі – Network Access Control (NAC); функціоналу уніфікованого управління кінцевими точками та мобільними пристроями – Unified Endpoint Management (UEM).

Наведені напрями та орієнтири побудови глобального цифрового митного простору вимагають захисту від кіберзагроз як наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку митним інтересам України у митному кіберпросторі, мають негативний та (або) послаблюючий вплив на стан кібербезпеки України та кіберзахист її об'єктів.

Розуміючи можливість настання означених кіберзагроз, що при їх реалізації перетворюються на конкретні кіберри-

зики і втілюються у окремих кіберінцидентах Наказом № 63 закріплені *принципи кіберзахисту*, сутність яких полягає у наступному: захищеність даних передбачає забезпечення цілісності, доступності, конфіденційності та розмежування доступу до даних шляхом використання стандартів криптографічного захисту даних; інтероперабельність, що передбачає перевикористання як даних, наявних в ключових державних реєстрах та зовнішніх системах, так і даних, що вже були надані суб'єктами ЗЕД; незмінність даних, згідно з якими забезпечується фіксація та відстеження історії будь-яких запитів та транзакцій, спрямованих на внесення змін до інформації, електронна ідентифікація користувачів, що вносили зміни в дані, захист від несанкціонованого доступу до інформації, неможливість зміни чи втрати журналів роботи з даними, неможливість зміни інформації та документів, що були надані користувачами із використанням кваліфікованого електронного підпису (КЕП); побудова в усіх інформаційно-комунікаційних системах митних органів комплексної системи захисту або системи управління інформаційною безпекою з підтвердженою відповідністю згідно з вимогами про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах та про забезпечення кібербезпеки.

Варто відзначити, що формування спеціального відомчого законодавства, щодо правового забезпечення кібербезпеки митного простору України, в контексті законодавства загальної дії, здійснюється в розвиток положень Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII (Закон № 2163-VIII) [15], який був прийнятий у відповідь на виклики, пов'язані зі зростанням кіберзагроз, що створюють ризики для національної безпеки.

Норми Закону слугують правовим підґрунтям для дослідження проблем забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних

органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки.

26 серпня 2021 року Президент України Указом «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» № 447/2021 (Стратегія) [16] затвердив довгостроковий документ, з метою забезпечення кібербезпеки, як одного із пріоритетів у системі національної безпеки України. Цей документ прийшов на зміну Указу Президента України від 15 березня 2016 року № 96 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» [17], що був першою спробою стратегування державної політики у означеній сфері і який було скасовано, у зв'язку із затвердженням Стратегії.

Стратегія кібербезпеки України базується на положеннях Конвенції про кіберзлочинність, ратифікованої Законом України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV. На виконання Стратегії та ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», з метою забезпечення функціонування національної системи кібербезпеки Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 1426 від 29 грудня 2021 року «Про затвердження Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту» [18].

Глобальна цифровізація зумовлює кардинальні трансформаційні зміни митної сфери, роблячи її вразливою до нових, іноді унікальних, типів кіберзагроз. Паралельно спостерігається посилення митної кібербезпеки більшості країн світу.

Діджиталізація митного простору України актуалізує ризики посилення кібератак. Серед основних чинників, що сприяють цьому, можна виділити наступні: невідповідність митної інфраструктури сучасним вимогам кібербезпеки, недостатній рівень захищеності митної інформаційної інфраструктури та державних електронних ресурсів, відсутність системного підходу до кіберзахисту та дієвих інструментів убезпечення кіберризиків, недосконалість організаційно-технічної

інфраструктури забезпечення кібербезпеки, а також недостатня ефективність митних органів у протидії кіберзагрозам та слабка координація між суб'єктами митної кібербезпеки.

Для мінімізації ризиків кібератак у митному просторі України необхідно розробити та законодавчо закріпити положення щодо впровадження комплексу заходів в частині: модернізації ІКТ-інфраструктури, тобто, оновлення програмного забезпечення, що використовується в митному просторі України, встановлення сучасних систем захисту інформації, систем раннього виявлення та оповіщення вторгнень, систем захисту від DDoS-атак; підвищення рівня кіберобізнаності суб'єктів, що здійснюють діяльність у митному просторі України. Мова іде, передусім, про регулярні навчання з питань кібербезпеки, ознайомлення з основними загрозами та способами їх запобігання, впровадження політики безпечного використання інформаційних систем; створення та унормування системи моніторингу митних кіберзагроз, яка дозволить оперативно виявляти та реагувати на інциденти; посилення міжнародного співробітництва для активізації співпраці з міжнародними організаціями та іншими країнами в галузі кібербезпеки, обміну досвідом та розробки спільних стратегій протидії кіберзагрозам; залучення приватного сектору до забезпечення кібербезпеки митного простору України, який має досвід у розробці та впровадженні рішень в галузі інформаційної безпеки; розробки, унормування та впровадження системи фінансового забезпечення кіберризиків, передусім, шляхом страхування.

Проведення митної реформи в Україні, в контексті підготовки вступу до ЄС, передбачає впровадження спеціального програмного забезпечення, адже функціонування спільного європейського митного простору забезпечують 17 основних та 16 додаткових систем. В Україні на сьогодні побудовано 2: INCTS (спільний транзит) і ВТІ (зобов'язуючі рішення). Для цього необхідні інвестиції, адже програмне забезпечення має відповідати європейським стандартам. Велика увага приділяється процесу цифровій трансформації

Держмитслужби. За програмою Ukraine Facilities передбачено 4,5 млрд євро саме на цю мету. За таких умов, діджиталізація виступає ключовим інструментом для забезпечення балансу між контролем та сприянням законній міжнародній торгівлі. Тому розвиток «е-Митниці» є одним із головних завдань для реформ у митній сфері, які висуває ЄС [19].

Впровадження європейських ІТ-стандартів у митній сфері невіддільне від необхідності проведення комплексної структурної реформи митниці, як головної державної інституції, що здійснює захист економічних інтересів держави шляхом митного контролю та оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, стягує міні платежі, протидіє контрабанді і порушенню митних правил.

Ключовим аспектом розвитку безпечного митного кіберпростору є проактивна державна політика в галузі митної кібербезпеки. Ця політика повинна забезпечувати постійну адаптацію до мінливого кіберсередовища та сприяти інтеграції національних систем митної кібербезпеки у глобальний світовий контекст, дотримуючись найкращих міжнародних стандартів.

Підпунктом 2 п. 3 ст. 8 Закону № 2163-VIII унормовано, що функціонування національної системи кібербезпеки забезпечується шляхом створення нормативно-правової і термінологічної бази, гармонізації нормативних документів у сфері електронних комунікацій, захисту інформації, інформаційної безпеки та кібербезпеки відповідно до міжнародних стандартів, зокрема стандартів Європейського Союзу і НАТО.

Водночас актуальним викликом для України залишатиметься на найближчу перспективу адаптація національного законодавства до вимог ЄС. Так, у ЄС 7 січня 2024 року набула чинності Постанова про кібербезпеку (Постанова), в якій окреслено заходи для зміцнення кібербезпеки європейських інституцій, органів та організацій [20]. У Постанові перелічено кроки для запровадження внутрішнього управління з кіберризиків і рамки врядування та контролю для кожної структури ЄС. Документ також передбачає створення нової Міжвідомчої ради з кібербез-

пеки (IICB), яка наглядатиме й підтримуватиме реалізацію Постанови в структурах ЄС. Крім того, Постанова надає розширені повноваження команді реагування на комп'ютерні надзвичайні події в інституціях, органах, офісах і агентствах ЄС (CERT-EU), яка діятиме як хаб для розвідки можливих загроз, обміну інформацією й реагування на інциденти. З огляду на ці повноваження CERT-EU буде перейменована на Сервіс кібербезпеки для інституцій, органів, офісів і агентств ЄС, але аббревіатура CERT-EU залишиться чинною. Структури ЄС розроблять внутрішні процеси управління кібербезпекою в межах періоду, визначеного в постанові, і проводитимуть оцінювання ризиків. IICB буде створена й уведена в дію щонайшвидше для стратегічного виконання розпоряджень CERT-EU в межах її розширеного мандата, надання рекомендацій і підтримки структурам ЄС та нагляду за реалізацією Постанови [11, с. 99].

Європейська рада у березні 2021 року визнала необхідність зміцнення кібербезпеки на рівні ЄС та надала політичні рекомендації із забезпечення належного рівня захисту у цій сфері для персоналу, баз даних, комунікаційних мереж, інформаційних систем та для процесу прийняття рішення. У березні 2022 року Єврокомісія представила відповідні законодавчі пропозиції, які були погоджені на рівні Ради ЄС та Європарламенту у червні 2023 року. ЄС затвердила директиву про підтримку високого рівня кібербезпеки «для подальшого підвищення стійкості та потенціалу реагування на інциденти як державного та приватного секторів, так і ЄС загалом». Нова директива ЄС під назвою NIS2 замінила директиву з безпеки мереж та інформаційних систем (Директива NIS [21]). Директива NIS2, яка набула чинності 16 січня 2023 року, повністю замінить чинну Директиву NIS від 17 жовтня 2016 року. NIS2 призначена встановити базовий рівень для заходів контролю над ризиками кібербезпеки у всіх секторах, на які поширюється дія директиви. Директива спрямована на гармонізацію вимог кібербезпеки та реалізацію заходів кібербезпеки у різних державах-членах. Встановлено мінімальні правила для

нормативно-правової бази та започатковані механізми ефективної співпраці між відповідними органами в кожній державі ЄС. У той час як у старій директиві NIS держави-члени несли відповідальність за визначення того, які організації мають кваліфікуватися як оператори основних послуг, нова директива NIS2 запровадила загальне правило для ідентифікації організацій, що підпадають під відповідне регулювання. При цьому, в тексті уточняється, що директива не застосовуватиметься до організацій, які провадять діяльність у таких галузях, як оборона чи національна безпека, громадська безпека та правоохоронні органи. Судова система, парламенти та центральні банки також виключені зі сфери дії. NIS2 [22] застосовується до державних адміністрацій на центральному та регіональному рівнях. Держави-члени можуть вирішувати, що це стосується й адміністрацій на місцевому рівні. Крім того, нова директива приведена у відповідність до галузевого законодавства, зокрема, з положенням про цифрову операційну стійкість для фінансового сектора та директивою про стійкість критично важливих об'єктів, щоб забезпечити юридичну ясність та узгодженість між NIS2 та цими актами [11, с. 100].

Отже, всебічне упровадження діджиталізованих митних послуг характеризується наявністю підвищеного ступеню кіберризиків (кіберзагроз) для усіх учасників митних правовідносин (Держмитслужби, митниць, суб'єктів ЗЕД, митних брокерів тощо).

Кіберзагрози є одними з найбільших актуальних викликів для сучасної митної сфери. Наслідки кіберзагроз (тобто, безпосередня реалізація кіберризиків у формі збитків) для митної сфери України можуть бути катастрофічними.

Така небезпека простежується у декількох основних напрямках: 1) збої в роботі митних систем, де кібератаки можуть призвести до зупинки митного оформлення, що характеризуються спричиненням значних збитків для економіки України та порушенням міжнародних торговельних відносин; 2) витік конфіденційної інформації, внаслідок якої хакери можуть отримати доступ до персональних даних гро-



мадян, комерційної таємниці підприємств, що може призвести до порушення прав, репутаційних втрат та фінансових збитків; 3) шахрайство з митним оформленням, коли кібератаки можуть бути використані для незаконного ввезення або вивезення товарів, ухилення від сплати митних платежів, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом тощо; 4) дестабілізація економічної ситуації в цілому, адже, постійні кібератаки можуть створити атмосферу нестабільності та невизначеності у митному просторі України, що відлякуватиме інвесторів та сповільнюватиме загальнонаціональне економічне зростання.

Вказані види ризиків, що характеризуються складною природою, потребують фінансового забезпечення, а процес такого забезпечення – належного нормативного унормування. Актуальність означеної проблеми обумовлена сучасним рівнем прояву негативних наслідків кіберзагроз у митній сфері, недостатнім функціональним потенціалом традиційних засобів у подоланні кіберризиків.

Останніми роками в Україні, аналогічно до більшості держав з розвинутою економікою, для вирішення вказаних проблем активно застосовується кіберстрахування [23, с. 13]. Відсутність належного правового регулювання відносин із кіберстрахування, поряд з непоодинокими спробами страховиків запровадити на ринок страхових послуг пропозиції зі страхування кіберризиків в межах інших, часто несумісних видів страхування, також посилюють актуальність цієї проблематики [23, с. 15].

Одні з перших спроб надання послуг з кіберстрахування, були здійснені в США у 2010 році [24]. Однак, інтерес до поняття «кіберстрахування» з боку вчених-правників та економістів істотно збільшився разом з набранням 24 травня 2016 року чинності Регламентом Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) [26].

Відсутність в Україні спеціального правового регулювання відносин з кіберстрахування (не дивлячись на набуття чинності новим Законом України «Про страхування» від 18 листопада 2021 року № 1909-IX [26]), не заважає окремим страховикам поширювати практику включення до страхових полісів зі страхування майна, транспортних засобів тощо, окремих видів кіберризиків.

Для України, зобов'язання з легалізації механізму кіберстрахування впливають з положень ст. 8 Конвенції Ради Європи № 108 «Про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» [27], ратифікованої Верховною Радою України 6 липня 2010 року, Конвенції Ради Європи «Про кіберзлочинність» від 21 листопада 2001 року [28] та ст. 15 Угоди про асоціацію.

За загальним правилом, закріпленим у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР, якщо інше прямо не передбачено законом, обов'язок щодо забезпечення захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах покладається на їх власників, в порядку та на умовах, визначених у договорі, який укладаються ними із володільцями інформації [29].

Наведена норма має особливе значення для визначення і нормативного закріплення особи страхувальника за договором кіберстрахування, оскільки проводить чітку лінію розмежування обов'язків, щодо захисту ІТС та інформації, яка в них обробляється чи зберігається між власниками таких систем і володільцями інформації [23, с. 19].

За своєю природою кіберризик пов'язаний з використанням комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення як у (локальних) мережах, так і у мережі Інтернет загалом [30, с. 5].

За таким підходом, до розуміння сутності кіберризиків, на думку вчених, у значенні предмета кіберстрахування можуть розглядатися інформаційно-телекомунікаційні системи, технології, реєстри чи бази даних, а так само інформація, включаючи конфіденційну, що перебуває у володінні суб'єк-

тів господарювання або органів, наділених господарською компетенцією щодо управління цими об'єктами [23, с. 21].

Існування в митній сфері широкої групи кіберризиків, які супроводжують митні процедури та управління ними обумовлено характером протиправних дій та (або) бездіяльності, якими вони спричиняються, а також наслідками їх прояву (збитків) для страхувальників.

Аналіз існуючих нормативних та доктринальних підходів до характеристики кіберризиків та протиправних діянь, які обумовлюють їх виникнення з позицій інтересів страхувальника дозволяє науковцям констатувати, що їх зміст не завжди охоплюється майновою сутністю (отже, не відноситься виключно до майново страхування). Це пов'язано з тим, що як предмет кіберстрахування, інформація, інформаційно-телекомунікаційні системи, технології, бази даних є, передусім, немайними об'єктами права власності [31, с. 93].

Отже, напрацьовані у науковій літературі особливості кіберстрахування дають підстави розглядати його як окремий вид страхування, що виключає можливість страхування кіберризиків, як похідної складової інших категорій страхових ризиків, визначених Законом України «Про страхування» [23, с. 27].

Зростання митних кіберзагроз та кібератак створює сприятливі умови для розвитку кіберстрахування. Створення ефективних страхових програм митного кіберзахисту дозволяє не лише відшкодувати збитки, завдані кібератаками, але й забезпечити комплексну безпеку митних інформаційних систем.

Кіберстрахування митних кіберризиків є перспективним напрямком розвитку страхового бізнесу. Його розвиток тісно пов'язаний з динамікою кіберзагроз та постійним удосконаленням технологій кібербезпеки. Для подальшого розвитку цього сегмента як митного, так і страхового ринків, необхідно забезпечити належне правове регулювання та розробити сучасні стандартизовані страхові продукти.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження можна сформулювати наступні науково-теоретичні висновки:

1) пришвидшення та підвищення якості митних процедур забезпечується шляхом спрощення і автоматизації існуючих процесів та зменшення впливу людського фактора. В контексті набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС, ІКС митниці мають бути сумісними з аналогічними системами інших країн, передусім із ЄС, що потребує зменшення відмінностей у митних процедурах, забезпечення миттєвого обміну інформацією та вимагає забезпечення високого рівня безпеки електронних ресурсів;

2) належне нормативне забезпечення безпеки митного кіберпростору України на етапі формування спеціального законодавства має відбуватися паралельно за двома пріоритетними векторами, де: за першим – необхідно визначити і унормувати основний категоріально-термінологічний апарат (митна кіберзагроза (митний кіберризик), митний кіберінцидент, митна кібератака тощо), порядок, вимоги та заходи із забезпечення кіберзахисту митного кіберпростору, основні цілі, напрями та принципи державної політики у цій сфері, повноваження державних органів та основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення митної кібербезпеки; за другим – необхідно визначити і нормативно врегулювати основні інструменти фінансового убезпечення митного кіберпростору України від потенційних кіберризиків, що можуть завдати значних збитків (шкоди) учасникам митних правовідносин;

3) протягом 2022–2024 років законодавцем прийнято низку нормативно-правових актів, що врегульовують окремі аспекти діджиталізації митної справи, а саме: 1) процедура спільного транзиту; 2) технологічні інструменти: «Єдине вікно для міжнародної торгівлі», «єЧерга», «Електронна митниця»; 3) діджиталізація процедури ввезення гуманітарної допомоги; 4) окремі аспекти діджиталізації митної брокерської діяльності; 5) діджиталізація митної справи тощо. Вищеведеними окремими прикладами врегулювання різних напрямів діджиталізації митного простору України, доводиться факт практичної реалізації виконання Україною зобов'язань, прийнятих на себе

згідно Угоди про асоціацію в сфері цифрової трансформації митної справи;

4) процеси тотальної діджиталізації митного простору України актуалізують потребу кіберзахисту з метою забезпечення сталості митного кіберпростору, як віртуального простору, що надає можливість здійсненню реалізації митних відносин, який утворений внаслідок функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням Інтернет та (або) інших глобальних мереж передачі даних;

5) напрями та орієнтири побудови глобального цифрового митного простору вимагають захисту від кіберзагроз, як наявних та потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку митним інтересам України у митному кіберпросторі, мають негативний та (або) послаблюючий вплив на стан кібербезпеки України та кіберзахист її об'єктів;

6) діджиталізація митного простору України актуалізує ризики посилення кібератак. Серед основних чинників, що сприяють цьому, можна виділити наступні: невідповідність митної інфраструктури сучасним вимогам кібербезпеки, недостатній рівень захищеності митної інформаційної інфраструктури та державних електронних ресурсів, відсутність системного підходу до кіберзахисту та дієвих інструментів убезпечення кіберризиків, недосконалість організаційно-технічної інфраструктури забезпечення кібербезпеки, а також недостатня ефективність митних органів у протидії кіберзагрозам та слабка координація між суб'єктами митної кібербезпеки;

7) кіберризик, що характеризується складною природою, потребують фінансового убезпечення шляхом упровадження кіберстрахування митних ризиків, а процес такого убезпечення – належного нормативного унормування.

### Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
2. Шевченко Л. В. Адміністративно-правова характеристика діджиталізації у сфері митної справи. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 5. С. 318-323. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/12/61.pdf>.
3. Про схвалення Концепції створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1236-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80#Text>.
4. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
5. Бліщук К. М. Європейські вектори вдосконалення митної політики в Україні // Економіка і суспільство. Електронний журнал. Вип. 48. 2023. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2221/2144>.
6. Commission staff working document. 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. URL: [file:///C:/Users/38067/Desktop/SWD\\_2023\\_30\\_Ukraine.pdf](file:///C:/Users/38067/Desktop/SWD_2023_30_Ukraine.pdf).
7. Іванченко Е. Господарсько-правовий аналіз процесу діджиталізації митної справи: сучасний стан та перспективи розвитку. Сучасні виклики для приватного права України: європеїзація, діджиталізація, війна : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. Київ : НДІ приватного права ім. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2023. С. 68-78.
8. Іванченко Е. Особливості діяльності митних брокерів в умовах правового режиму воєнного стану: сучасний стан та перспективи правового регулювання. Юридичний вісник. 2023. № 6. С. 26-36.
9. Іванченко Е. П. Інституційні зміни діяльності митних брокерів в умовах правового режиму воєнного стану: особливості та перспективи правового регулювання. Соціальне спрямування економічної діяльності в умовах викликів воєнного стану та повоєнного відновлення в Україні: правові та організаційні проблеми : матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 30 листопада 2023 р.). Київ, НДІ приватного права ім. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2023. С. 80-91.

10. Вінник О. М. Правове регулювання відносин цифровізації: місце і роль в правовій системі та системі господарського права України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. № (43). 2022. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/361/342>.
11. Резнікова В., Пацурія Н., Головачова А. Правове забезпечення національної системи кібербезпеки і обороноздатності в сучасних економіко-правових умовах. Право України. 2024. № 4. С. 89-10.
12. Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему митних органів, порядок і умови застосування її систем: Наказ Міністерства фінансів України від 19 травня 2023 року № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-23#n17>.
13. Про реалізацію рішення Комітету з управління інформаційними технологіями у системі управління державними фінансами: Наказ Міністерства фінансів України від 9 лютого 2024 року № 63. URL: <https://customs.gov.ua/en/documents/pro-realizatsiiu-rishennia-komitetu-z-upravlinnia-informatsiini-tekhnologiiami-u-sistemi-upravlinnia-derzhavnimi-finansami-420>.
14. Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan for Customs – 2019 Revision. MASP-C Rev. 2019 Version 1.1. URL: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-12/2019\\_masp\\_strategic\\_plan\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-12/2019_masp_strategic_plan_en.pdf).
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. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15 березня 2016 року № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#Text>.
18. Про затвердження Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1426-2021-%D0%BF#Text>.
19. Відбувся круглий стіл «Українська митниця в умовах вступу України до Європейського союзу». Міжнародний фонд «Відродження». 2 квітня, 2024. URL: <https://www.irf.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-ukrayinska-mytnyczya-v-umovah-vstupu-ukrayiny-do-yevropejskogo-soyuzu/>.
20. New rules to boost cybersecurity of the EU institutions enter into force. European Commission, 08 January 2024. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_6782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_6782).
21. On measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive): Directive (eu) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2555&qid=1674579731975&from=EN>.
22. The NIS2 Directive: A high common level of cybersecurity in the EU. European Parliament, 08 February 2024. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)689333](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689333).
23. Пацурія Н. Б., Заярний О. А. Кіберстрахування як засіб забезпечення господарського правопорядку в інформаційній сфері: поняття, механізм та умови реалізації. Право України. 2021. № 7. С. 13–29.
24. Leslie Scism. Insurers Creating a Consumer Ratings Service for Cybersecurity Industry. The Wall Street Journal. 2019. URL: <https://www.wsj.com/articles/insurers-creating-a-consumer-ratings-service-for-cybersecurity-industry-11553592600>.
25. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>.
26. Про страхування: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text>.
27. Про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи від 28 січня 1981 року № 108. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text).

28. Про кіберзлочинність: Конвенція Ради Європи від 21 листопада 2001 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_575](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_575).
29. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 року. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
30. Розвиток кіберстрахування як сегменту глобального страхового ринку. URL: [https://kon-insurance.mnau.edu.ua/files/work\\_2020/6.pdf](https://kon-insurance.mnau.edu.ua/files/work_2020/6.pdf).
31. Заярний О. А. Класифікація адміністративних інформаційних правопорушень, як метод наукового дослідження адміністративної деліктності та інструмент удосконалення адміністративно-деліктного законодавства. Адміністративне право і процес. № 4 (10), 2014. С. 80-100.

**Ivanchenko E. Topical issues of legal support for cybersecurity and cyber insurance of the customs space of Ukraine: current state and improvement prospects**

*The article studies legal support for cybersecurity of the customs space of Ukraine amidst modern economic-legal conditions in terms of basic principles of the state customs policy in the area concerned and cyber insurance as an effective financial mechanism for protecting the rights and legitimate interests of participants in customs relations from financial losses that may be caused by customs cyber incidents.*

*The analysis of the legal doctrine on the issues under study and the customs legislation of Ukraine allowed the author to conclude that the processes of all-encompassing digitalization of the customs space of Ukraine actualize the need for cyber defense to ensure the sustainability of customs cyberspace as a virtual space which provides opportunities for implementing customs relations, which is formed as a result of the functioning of compatible (connected) communication systems and the provision of electronic communications via the Internet and (or) other global networks.*

*Global digitalization is driving sweeping transformational changes in the customs sector, making it vulnerable to new types of cyber threats. At the same time, customs cybersecurity is being strengthened in most countries.*

*The digitalization of Ukraine's customs space entails the risks of increased cyberattacks. The author notes that among leading causes are the following: inconsistency of the customs infrastructure with modern cybersecurity requirements, insufficient level of security of the customs information infrastructure and state electronic resources, lack of a systematic approach to cyber defense and effective tools for securing cyber risks, imperfection of the organizational and technical infrastructure for ensuring cybersecurity, as well as underperformance of customs authorities in countering cyber threats and poor coordination between the subjects of customs cybersecurity.*

*The author proves that a key aspect of the development of a secure customs cyberspace is a proactive state policy on customs cybersecurity. Such policy should ensure continuous adaptation to the changing cyber environment and facilitate the integration of national customs cybersecurity systems into the global context, adhering to the highest international standards.*

*Based on research findings, the author concludes that customs cyber risks are characterized by a complex nature and require financial security – cyber insurance, and the latter requires proper statutory regulation.*

**Key words:** *customs reform of Ukraine, state customs policy, customs affairs, electronic customs, digital transformation of customs space, customs cyberspace, cybersecurity of customs space, customs cyber risk (cyber threat), cyber insurance of customs risks.*

.....

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

**УДК 342.9:351.853.1:656.61**

**DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.5>**

***Т. В. Аверочкіна***

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»

***Ю. В. Сергєєв***

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри морського та митного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ТА ПРАВОВИЙ БАЗИС ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЖИМУ ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено огляду організаційних та законодавчих зусиль побудови в Україні системи публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини. Означено міжнародний правовий базис сучасного режиму підводної культурної спадщини та застосовність його стандартів до України. Охарактеризовано генезу інституційних перетворень органів виконавчої влади у сфері охорони та регулювання обігу культурних цінностей. Відзначено, що попри значний підводний культурний спадок, що похований у прибережних морських просторах та на дні прісноводних водойм України, у актах, присвячених роботі відповідних владних структур, спеціальних норм про правовий режим таких артефактів не передбачено. Акцентовано увагу на недостатності висвітлення інформації (відкритих даних) про підводне культурне надбання на інформаційних ресурсах Міністерства культури та інформаційної політики України (офіційному сайті та у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України). Підкреслено необхідність виокремлення у публічному адмініструванні спеціального напряму режиму підводного культурного надбання. Це зумовлено, серед іншого, ратифікацією Україною Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р., ухвалення якої підкреслює значну специфіку режиму і співробітництва у цій сфері. Дослідження нормативного базису публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини України засвідчило переважну фрагментарність закріплення спеціальних норм. Автори доходять до висновку, що роботи у напрямку модернізації галузевого законодавства та впровадження кращих практик публічного адміністрування, базованих на принципах «good governance», із залученням усіх зацікавлених сторін, мають здійснюватися у рамках комплексного оновлення правового базису морської та портової діяльності в Україні, а також охоплювати процес приєднання до міжнародних угод у морській сфері

з метою стійкого відстоювання суверенних прав держави у морських просторах, здійснення ефективного контролю за дотриманням правового режиму прибережних акваторій, а також забезпечення збереження та охорони унікального підводного культурного спадку.

**Ключові слова:** культурне надбання, морська діяльність, публічне управління, цифризація, відкриті дані, затоплені історичні артефакти, інформаційно-комунікаційні технології, підводний культурний спадок, правовий режим.

**Постановка проблеми.** Формування національних систем управління підводним культурним надбанням та співпраця із зацікавленими закордонними і наддержавними інституціями ґрунтується та спрямовані на досягнення цілей двох провідних міжнародних угод цієї сфери – Конвенції ООН з морського права 1982 р. [1] (далі – UNCLOS’82) та Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р. [2] (далі – 2001 UNESCO Convention). Охоронний режим та режим співробітництва є базисними для сучасної концепції адміністрування діяльності, спрямованої на об’єкти підводної культурної спадщини. Прагнення реконструкції минулого людських суспільств, поєднані з великою метою дослідження та поповнення знань про стародавні цивілізації, їх культурні, технічні та технологічні здобутки, призводять до створення нових та удосконалення існуючих форм наукового і правоохоронного співробітництва між країнами та їх спеціалізованими установами, розвитку внутрішніх систем протидії розграбуванню та незаконному обігу історичних, археологічних та культурних артефактів. У зв’язку із цим правовий базис зазначеного режиму доповнює також Конвенція про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності 1970 р. [3]. Україна, будучи учасницею усіх згаданих міжнародних інструментів, поступово будує систему публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини, приймаючи відповідне законодавство та налагоджуючи співпрацю з партнерами. Тимчасова окупація територій і акваторій України, активні бойові дії та протиправне вилучення і руйнування підводних ландшафтів із похованими у них цінностями [4] значно актуалізували, крім іншого, питання повернення об’єктів культурного надбання, ефективного захисту та під-

тримання встановленого міжнародними угодами та українським законодавством порядку реалізації суверенних прав у прибережних морських просторах, а також збереження самобутнього підводного культурного спадку Північного Причорномор’я у передбаченому 2001 UNESCO Convention стані *in situ*.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика правового та інституційного забезпечення режиму підводної культурної спадщини України нечасто порушується у наукових спеціалізованих дослідженнях, і найчастіше її розгляд пов’язується з об’ємнішими та більш комплексними питаннями (Ю. Волошин, О. Єпіфанов, Н. Карпачова, Т. Мазур, О. Марцеляк, М. Міщенко, Я. Морозова, А. Овсяник). Певна актуалізація правничих та управлінських розвідок прослідковується у зв’язку з оновленням законодавства, триваючим правовим режимом воєнного стану, тимчасовою окупацією територій і прибережних акваторій України та пошуком можливостей побудови якісного механізму публічного адміністрування режиму діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, та діяльності, що може випадково на неї вплинути (Є. Архипова, Т. Кара-Васильєва, О. Клевчук, О. Краснікова, І. Мищак, А. Омельченко, М. Погорецький, М. Цуцкірідзе).

**Мета статті** – на основі опрацювання доктринальних розробок у галузі адміністративного права та публічного управління, визначити напрями та можливості оновлення інституційної системи та правового базису публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні, а також окреслити напрями впровадження політики цифризації та забезпечення доступу до відкритих даних у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до заяв стосовно низки статей (9, 11, 22, 28) 2001 UNESCO Convention,

які містяться у ратифікаційному Законі [5], Україна заявила, що «компетентним відомством, на яке покладаються повноваження згідно зі статтею 22 Конвенції, є центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини» і поширила Правила Конвенції на внутрішні неморські води. Статтею 22 UNESCO Convention передбачено, що «для забезпечення належного виконання цієї Конвенції держави-учасниці створюють компетентні відомства або у відповідних випадках посилюють існуючі відомства з метою створення, підтримання й відновлення реєстру підводної культурної спадщини, її ефективної охорони, консервації, показу публіці й управління нею, а також для дослідницьких й освітніх цілей».

Саме зусилля щодо формування системи органів публічного адміністрування режиму підводної (та іншої) культурної спадщини в Україні були вельми динамічними упродовж недавнього часу. Так, наприкінці 2019 р. були затверджені Положення про Державну інспекцію культурної спадщини України та про Державну службу охорони культурної спадщини України [6]. Через три місяці, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 р. № 231 [7], дію положень було зупинено, а через два роки, згідно з постановою від 12 січня 2022 р. № 3 [8], – вони втратили чинність. При цьому, у 2021 р. повідомлялося про надання Урядом України юридичних підстав для початку роботи Державної служби охорони культурної спадщини та Державної інспекції культурної спадщини через схвалення 16 червня відповідної постанови – «Про відновлення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1185» [9]. Цей крок було піддано критиці через відновлення невдалого досвіду реформування шляхом запровадження нових інституцій до складеної системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також порушення намірів влади щодо розумної дерегуляції у сфері містобудівної діяльності [10], і врешті решт пошук нових інституційних рішень у системі було припинено.

Слід також згадати, що ще у 2002 р. у складі Міністерства культури і мистецтв України було утворено Державну службу охорони культурної спадщини як урядовий орган державного управління [11], а у 2006 р. відповідну постанову було визнано такою, що втратила чинність, і затверджено Положення про Державну службу з питань національної культурної спадщини [12]. Але у 2011 р. ця служба та Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон були ліквідовані [13]. Остання діяла на підставі постанов Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221 «Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон» [14] та від 20.06.2000 р. № 983 «Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України» [15].

Аналіз положень про відповідні органи засвідчив відсутність спеціальних норм, присвячених підводній культурній спадщині, що можна було би вважати природним (з певним рівнем умовності через ратифікацію Україною UNCLOS'82 у 1999 р. [16]) до приєднання держави до 2001 UNESCO Convention у 2006 р., і набуттям нею чинності для України з 02 січня 2009 р. Але й у пізнішому регулятивному середовищі згадки про об'єкти підводного культурного надбання та особливості їх правового режиму є фрагментарними. Таким чином, на теперішній час Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері, зокрема, відновлення та збереження національної пам'яті, мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (п. 1 Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885 [17]). При цьому, на офіційному сайті МКІП [18] відсутня інформація щодо підводної культурної спадщини, зокрема й у розділі, присвяче-



ному функціоналу Департаменту культурної спадщини, а запроваджений Державний реєстр нерухомих пам'яток України не містить такого різновиду культурного історичного надбання [19]. Водночас, ще у 2018 р. повідомлялося про завершення опрацювання Національним військово-морським музеєм України Наукового реєстру підводної культурної спадщини України [20], а у 2022 р. до нього, за повідомленням ЗМІ, було занесено потоплений крейсер «Москва» [21]. Інформація щодо інших занесених до нього об'єктів підводного культурного та археологічного спадку у відкритих джерелах відсутня. За повідомленнями, станом на 2017 р., у реєстрі перебувала 2041 пам'ятка: в акваторії Чорного та Азовського морів – 1827, в акваторіях річок Дніпро та Дунай, а також їхніх водних систем – 214 [20]. Зазначене, на наше переконання, свідчить про певну «закритість» інформації та практичне залишення без уваги Міністерства такого важливого напрямку роботи з культурними цінностями. Особливої актуальності цей напрямок набуває у зв'язку з триваючим воєнним станом та «гарячою» стадією зіткнень, що відбуваються також й у прибережних акваторіях. Необхідність виокремлення у публічному адмініструванні спеціального напряму режиму підводного культурного надбання продиктована також і ратифікацією Україною 2001 UNESCO Convention, що, серед іншого, підкреслює значну специфіку режиму і співробітництва у цій сфері.

Відповідно до Закону України від 08.06.2000 р. «Про охорону культурної спадщини» [22], визначення «об'єкт культурної спадщини» охоплює також об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини. Це уточнення було додано у 2011 р. [23] разом зі змінами до Закону України від 16.05.1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» [24], які також стосувалися забезпечення збереження об'єктів підводного культурного та археологічного надбання у цьому морському просторі. Попри закріплення у Законі України «Про охорону культурної спадщини» низки норм про її підводний складник, інших різновидів таких об'єктів, крім морських меморіалів, на

жаль, не передбачається. Згодом у Законі України від 06.12.2018 р. «Про прилеглу зону України» [25] було закріплено, що «дослідження археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини у прилеглий зоні проводяться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України», який досі, станом на серпень 2024 р., не затверджено. У зв'язку з цим необхідно підтримати позицію А.І. Омельченка, Є.О. Архипової та О.О. Клевчук про те, що національний рівень публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні потребує подальших нормотворчих робіт та закріплення в актах довгострокового програмного регулювання [26, с. 149], а також має низку недоліків, пов'язаних із корупційними ризиками, слабким фінансуванням та неефективним управлінням [27]. При реформуванні організаційно-правового забезпечення режиму підводної культурної спадщини також буде необхідним визначитися з: 1) механізмами та протоколами залучення недержавних акторів до організації як власне діяльності з дослідження підводного культурного надбання, так і створення системи правових та фінансових гарантій такої діяльності, тобто впровадження «зворотнього зв'язку» та принципів «good governance»; 2) особливостями координації зусиль центральної, регіональної та місцевої влад, а також міжнародних організацій різного рівня та сфер діяльності з метою співробітництва за різними напрямками: від організації досліджень і збереження довкілля до протидії незаконним діям стосовно історичних артефактів.

**Висновки і пропозиції.** Проведене дослідження засвідчило, що інституційна система та правовий базис публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні досі перебуває на стадії формування. Сучасні тенденції цифризації та політики відкритих даних ще очікують на впровадження до цієї сфери, тоді як щодо інших об'єктів культурної спадщини їх вже було реалізовано. Роботи щодо вдосконалення законодавства та впровадження кращих практик публічного адміністрування, базованих на принципах «good governance», із залу-

ченням усіх зацікавлених сторін, мають здійснюватися у рамках комплексного оновлення галузевого морського законодавства і приєднання до міжнародних угод у морській сфері для створення якісного та дієвого базису провадження Україною морської та портової діяльності, стійкого відстоювання суверенних прав у морських просторах, здійснення ефективного контролю за дотриманням правового режиму прибережних акваторій, а також забезпечення збереження та охорони унікального підводного культурного спадку.

### Список використаної літератури:

1. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)
2. Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 2001. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126065>
3. Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 1970. URL: <https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/convention-means-prohibiting-and-preventing-illicit-import-export-and>
4. Інформація щодо незаконних археологічних розкопок в акваторії Чорного і Азовського морів 2014–2022. <http://strategic.crimea.ua/ua/underwater-archaeology.html>
5. Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини: Закон України від 20.09.2006 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-16#Text>
6. Про затвердження положень про деякі центральні органи виконавчої влади у сфері культури та внесення змін до Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1185. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2019-п/ed20191224#Text>
7. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо діяльності Міністерства культури та інформаційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2020 р. № 231. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2020-п/ed20200323#Text>
8. Деякі питання центральних органів виконавчої влади у сфері культури: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2022-п#Text>
9. Державна служба охорони культурної спадщини та Державна інспекція культурної спадщини розпочнуть свою роботу. <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-ohoroni-kulturnoyi-spadshchini-ta-derzhavna-inspekciya-kulturnoyi-spadshchini-rozpochnut-svoyu-robotu>
10. В КБУ назвали оновлення системи охорони культурної спадщини невдалим. [https://propertytimes.com.ua/novosti/v\\_kbu\\_nazvali\\_onovlennya\\_sistemi\\_ohoroni\\_kulturnoyi\\_spadshchini\\_nevdaloyu\\_ta](https://propertytimes.com.ua/novosti/v_kbu_nazvali_onovlennya_sistemi_ohoroni_kulturnoyi_spadshchini_nevdaloyu_ta)
11. Про утворення Державної служби охорони культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2002 р. № 446. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2002-п#Text>
12. Про Державну службу з питань національної культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 336 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2006-п#Text>
13. Про ліквідацію урядових органів: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 р. № 346. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-п>
14. Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2000-п#Text>
15. Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. № 983. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2000-п#Text>
16. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року: Закон України від 03.06.1999 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-14#Text>
17. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-п#Text>

18. Міністерство культури та інформаційної політики України. <https://mcp.gov.ua>
19. Державний реєстр нерухомих пам'яток України. <https://e-pamiatka.gov.ua>
20. Підводна культурна спадщина України. [https://nvimu.com.ua/novyny/view\\_fondu/231](https://nvimu.com.ua/novyny/view_fondu/231)
21. Кречетова Д. № 2064. Крейсер «Москва» занесли в реєстр підводної культурної спадщини України. Українська правда. <https://life.pravda.com.ua/culture/2022/04/22/248355/>
22. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>
23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо компетенції правоохоронних органів в питаннях охорони підводної культурної та археологічної спадщини: Закон України від 13.01.2011 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-17#Text>
24. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр#Text>
25. Про прилеглу зону України: Закон України від 6.12.2018 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2641-19#Text>
26. Омельченко А.І. Публічне адміністрування правового режиму підводної культурної спадщини. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.* 2023. Вип. 72. С. 145–152. <https://doi.org/10.32782/app.v72.2023.20>
27. Архипова Є.О., Клевчук О.О. Державне регулювання у сфері охорони культурної спадщини України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2021. № 13-14. С. 51–57. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.13-14.51>

**Averochkina T., Koval N., Sergeyev Yu. Institutional system and legal basis of underwater cultural heritage regime public administration in Ukraine**

*The article is devoted to the overview of organizational and legal efforts of the establishment of the system of public administration of underwater cultural heritage regime in Ukraine. International legal basis of the modern regime of underwater cultural heritage and applicability of its standards to Ukraine have been considered. Genesis of institutional changes in the executive authorities in the field of protection and regulation of cultural values circulation has been described. It was mentioned that despite the significant cultural heritage, lying in coastal sea waters and at the bottom of freshwater bodies of Ukraine, legal acts devoted to respective public authorities' activity do not contain special provisions regarding legal regime of such artifacts. It was emphasized that there is insufficient information coverage (open data) of underwater cultural heritage on information sources of the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine (official website and at the State Register of Immovable Monuments of Ukraine). The necessity of designation of the special field of underwater cultural heritage regime in the public administration has been emphasized on. This is caused, inter alia, by the UNESCO 2001 Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage ratification by Ukraine, that demonstrates significant specific character of the regime and cooperation in the mentioned field. The research of the legal basis of the public administration of underwater cultural heritage of Ukraine regime certifies the prevailing fragmentarity of special provisions establishment. The authors have concluded that the work in the field of sectoral legislation modernization and implementation of the best practices of public administration, based on the "good governance" principles, with involvement of all interested parties, shall be conducted within the framework of comprehensive renewal of the legal basis of maritime and port activities in Ukraine, as well as shall include the process of accession to international treaties in the maritime field with the aim of sustainable defend of sovereign rights of the state in sea waters, conduct of effective control over coastal water areas legal regime compliance, as well as preservation and protection of unique underwater cultural heritage ensuring.*

**Key words:** cultural heritage, maritime activity, public administration, digitization, open data, sunken historical artifacts, information and communication technologies, underwater cultural heritage, legal regime.

УДК [340.132:[342.71:314.15]](477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.6>

**М. М. Бедрій**

кандидат юридичних наук, доцент, адвокат,  
докторант кафедри історії держави, права та політико-правових учень  
юридичного факультету  
Львівського національного університету імені Івана Франка

**Б. П. Козьмук**

кандидат юридичних наук,  
завідувач правничого відділення Техніко-економічного коледжу  
Національного університету «Львівська політехніка»

## МЕРЕЖА ПРИНЦИПІВ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: СПРОБА ТЕОРЕТИЧНОГО ОСМИЛЕННЯ

Стаття присвячена принципам міграційного права як основоположним засадам цієї галузі. Висвітлено поняття принципів міграційного права та їхнє значення для функціонування галузі. У зв'язку з «молодістю» галузі міграційного права його принципи не становлять визначеного та вичерпного переліку, а є динамічною матерією з низьким рівнем стабільності. Питання принципів міграційного права сьогодні є передусім матеріалом юридичної доктрини, яка поступово інтегрує їх у національне законодавство України. З означених причин принципи міграційного права становлять радше різнорівневу мережу, ніж монолітну систему.

Класифіковано принципи міграційного права на загальні (характерні всій галузі міграційного права) та спеціальні (притаманні одному чи кільком міграційно-правовим інститутам). До загальних принципів міграційного права віднесено наступні: принцип верховенства права, принцип законності, принцип пріоритету національної безпеки України, принцип гарантування прав і свобод людини, принцип свободи пересування та вільного вибору місця проживання, принцип рівності перед законом, принцип демократизму, принцип взаємної відповідальності людини та держави, принцип гуманізму (у тому числі шанобливого ставлення до людської гідності) та принцип справедливості (об'єктивної та відповідної рівню правосвідомості суспільства).

З-поміж спеціальних принципів висвітлено принципи громадянства України, правового статусу біженців і правового статусу закордонних українців. Оскільки міграційне право комплексною галуззю права, йому характерна значна кількість міжгалузевих принципів, як і міжгалузевих правових інститутів. Охарактеризовано співвідношення принципів міграційного права з принципами міграційної політики України, публічного управління міграцією та міграційного контролю. Зроблено висновок, що вказані принципи підпорядковуються принципам міграційного права, яке становить для них нормативну базу.

**Ключові слова:** галузь права, верховенство права, національна безпека, свобода пересування, міграційна політика.

**Вступ.** Міграція населення становить значний виклик для сучасного світу, який стрімко розвивається, глобалізується та цифровізується. Цей виклик є неоднозначним, оскільки він має як переваги, так і несе великі ризики. В українських умовах міграція ускладнюється злочин-

ною російською агресією, воєнним станом і мобілізацією військовозобов'язаних осіб. Для збалансування існуючих і потенційних міграційних процесів необхідні передусім ефективні управлінські рішення та відповідне законодавство. Становлення галузі міграційного права

України тісно пов'язане із вирішенням вказаних завдань та потребує не тільки нормативної бази, але і доктринального підґрунтя. Тому дослідження принципів міграційного права є актуальним, оскільки на них будується вся система згаданої галузі, її правові інститути та юридичні норми.

**Матеріали та методи.** Для дослідження принципів міграційного права України необхідним є опрацювання міграційно-правової, теоретично-правової, адміністративно-правової та іншої літератури. Зокрема важливими є публікації В. Авер'янова, А. Бойчука, І. Гарної-Іванової, В. Горбатенка, С. Гусарова, Т. Дракохруст, Т. Коломієць, В. Колпакова, А. Лелеко, Р. Мельника, П. Рабіновича, В. Тertiшника, Н. Цекалової, А. Школика та ін. Необхідно також проаналізувати чинне законодавство України в частині нормативного закріплення принципів міграційного права та їхньої реалізації.

Основним методом, застосованим у статті, є формально-догматичний (формально-юридичний). З його допомогою відбувається побудова понять, встановлення їхнього змісту та співвідношення з текстами нормативно-правових актів. Крім того, використовуються системно-структурний, типологічний та інші методи. Логічні методи (прийоми дослідження) дозволяють як узагальнити, так і конкретизувати отримані результати наукової розвідки.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні особливостей, ланок і змісту мережі принципів міграційного права як самостійної комплексної галузі українського права.

**Результати.** *Принципами міграційного права* є основні ідеї, керівні положення, які характеризують зміст цієї галузі права, відображають закономірності її розвитку і визначають напрями та способи правового регулювання суспільних відносин у сфері міграції населення. Принципи міграційного права займають пріоритетне становище стосовно міграційно-правових норм. Принципи міграційного права можна назвати «меганормами», адже на їхній підставі повинні розвиватися інші норми міграційного права. *Значення принципів міграційного права* полягає в тому,

що вони виконують системоутворюючу роль, викликаючи формування нових міграційно-правових інститутів; виступають орієнтиром в процесі законодавчої й іншої нормотворчої роботи; забезпечують державний контроль за міграцією населення; заповнюють прогалини в правовому регулюванні міграційних відносин [1, с. 331-332].

Міграційному праву, як і кожній галузі українського права, характерний власний набір принципів. Вони не становлять визначеного та вичерпного переліку, а є динамічною матерією з низьким рівнем стабільності. Поясненням цієї особливості є «молодість» галузі міграційного права, поняття, принципи та положення якої перебувають на стадії апробації, обробки й утвердження. Тому питання принципів міграційного права сьогодні є передусім матеріалом юридичної доктрини, яка поступово інтегрує їх у національне законодавство. З означених причин принципи міграційного права ще не є монолітною системою, а становлять різнорівневу мережу, структура та функціонування якої викликають значний інтерес.

Праву характерна широка система принципів. Зокрема П. Рабінович систематизував їх у три основні види – загальнолюдські (втілюють кращі здобутки світової історії людства), типологічні (присутні у відповідному історичному типі держави) та конкретно-історичні (прив'язані до чіткого простору та часу). Своєю чергою конкретно-історичні принципи права класик української юриспруденції поділяв на загальні (поширюються на всю правову систему), галузеві (притаманні конкретній галузі) та міжгалузеві (належать до кількох галузей права) [2, с. 114].

Принципи галузі міграційного права (галузеві) також можна поділити на загальні (характерні всій галузі) та спеціальні (характерні її частині). *Загальними* є принципи, які визначають зміст усієї галузі міграційного права. До них належать наступні [3, с. 98-100]:

– *Принцип верховенства права.* Ст. 8 Конституції України задекларувала, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Він означає, що право має вищу юридичну силу, ніж інші соціальні

норми, і кожен орган держави повинен йому підпорядковуватися. В. Авер'янов вважав, що принцип верховенства права варто розуміти як принцип функціонування держави, який повинен забезпечувати підпорядкування всіх без винятку державних інститутів реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетність цих прав перед усіма без винятку цінностями демократичної, соціальної та правової держави [4, с. 267].

– *Принцип законності* передбачає чітке дотримання вимог законодавства під час здійснення міграційних процесів.

– *Принцип пріоритету національної безпеки України*. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 1 закону «Про національну безпеку України» такою безпекою вважається захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [5]. В умовах протидії російській агресії та іншим загрозам вкрай важливо визнати фундаментальне значення безпекових інтересів держави під час контролю за міграційними процесами як через державний кордон України, так і по її території.

– *Принцип гарантування прав і свобод людини* означає те, що в ході здійснення міграційних процесів повинні бути забезпечені умови для належної реалізації, охорони та захисту цих можливостей фізичних осіб.

– *Принцип свободи пересування та вільного вибору місця проживання* гарантується як міжнародним правом, так і національним законодавством України. Він перебуває основі міграційного права, яке вибудовується з огляду на потребу реалізації відповідного принципу [6, с. 30]. Хоча стосовно нього встановлені відповідні обмеження, вони не змінюють засадничого значення свободи пересування та вільного вибору місця проживання.

– *Принцип рівності перед законом* забороняє надання суб'єктам неправомірних переваг чи вчинення необґрунтованих дискримінацій у ході міграції. Суб'єкти владних повноважень повинні однаково підходити до вирішення випадків стосовно мігрантів, які є об'єктивно подібними [7, с. 35]. Відтак, не може бути привілеїв

чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [8, с. 26].

– *Принцип демократизму* полягає в участі народу та громадянського суспільства в прийнятті рішень стосовно міграції. Як правило, це відбувається через інститут народного представництва, адже система виконавчої влади формується Верховною Радою та Президентом України, що обираються громадянами. Держава враховує суспільну думку щодо при формуванні та реалізації міграційної політики.

– *Принцип взаємної відповідальності людини та держави* (у контексті міграційного права може йти мова як про державу походження, так і державу перебування) виражається в тісному юридичному зв'язку між ними, закріпленому у відповідних міграційно-правових нормах. У разі їхнього порушення настає юридична відповідальність.

– *Принцип гуманізму* вимагає шанобливого ставлення до людської гідності. Особливо це стосується мігрантів, які прибувають у нову державу, перебуваючи у пошуках захисту, притулку чи праці. Вони стають соціально вразливою категорією населення, тому цей принцип важливо належно реалізувати стосовно них, як і стосовно інших суб'єктів міграційних правовідносин.

– *Принцип справедливості* виражається насамперед у правильності, обґрунтованості та необхідності рішень, дій і бездіяльності. Справедливість виступає належним імперативом, що відповідає сутності, правам і потребам людини [9, с. 604]. Вона повинна бути об'єктивною, відповідати рівню правосвідомості суспільства.

*Спеціальними* є принципи, які поширюють свою дію не на всю галузь міграційного права, а на конкретний міграційно-правовий інститут чи декілька інститутів. До прикладу, правовому інституту біженців характерні такі принципи: неприпустимість дискримінації біженців за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань;

гарантоване надання державою біженцям основних прав, що впливають із їхнього статусу, і свобод, якими користуються власні громадяни, і можливість їх судового захисту; заборона вислання або примусового повернення біженців у країни, з яких вони прибули, крім випадків, передбачених законом; безпосередня особиста участь біженців у облаштуванні на новому місці проживання за державної підтримки їхньої ініціативи й самодіяльності; координація дій на міжнародному, міждержавному й національному рівнях урядових і неурядових організацій і самих біженців у вирішенні їхніх проблем [10, с. 18].

У ст. 1<sup>2</sup> закону України «Про закордонних українців» було визначено основні засади співпраці нашої держави з відповідними особами: визнання невід'ємності та належності кожній особі від народження основних прав і свобод людини і громадянина; розв'язання проблем становлення та консолідації української нації; обов'язковість задоволення національно-культурних і мовних потреб закордонних українців; взаємне збагачення надбаннями духовної та матеріальної культури; взаємодія з іншими державами у сфері забезпечення прав і свобод закордонних українців на засадах обов'язковості дотримання загально-визнаних принципів і норм міжнародного права, зокрема неутручання у внутрішні справи інших держав; паритет у забезпеченні іноземними державами та Україною прав і потреб закордонних українців та національних меншин України [11]. Вказані принципи у контексті міграційного права варто визнати спеціальними, оскільки вони характерні саме правовому інституту закордонних українців.

Міграційному праву як комплексній галузі українського права притаманний значний обсяг міжгалузевих принципів – таких, що притаманні не тільки йому, але й іншим галузям. Це пояснюється у тому числі тим, що в системі міграційного права присутні декілька міжгалузевих інститутів, яким властиві відповідні принципи. Оскільки за порушення міграційно-правових норм можуть наступати різні види юридичної відповідальності (адміністративна, кримінальна тощо), то і принципи

цих видів відповідальності також матимуть чинність. Також правовий інститут громадянства знаходиться на перехресті конституційного та міграційного права, а тому його принципи стосуються обох галузей. Можна вказати й більше прикладів.

Зокрема про них йдеться в ст. 2 закону «Про громадянство України», яка передбачає наступні принципи: єдиного громадянства; запобігання виникненню випадків безгромадянства; неможливості позбавлення громадянина України цього громадянства; визнання права громадянина України на зміну громадянства; неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття такого громадянства його дружиною (чоловіком) та неможливості автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя; рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства; збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина [12].

Можна обґрунтовано припустити й те, що є принципи правового інституту громадянства України, які поки що не зафіксовані у цьому статусі в згаданому законі. Вони можуть перебувати виключно на доктринальному рівні чи в тексті інших законів. До прикладу, ч. 1 ст. 7 закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» встановлено обов'язок особи, яка має намір набути громадянство України, засвідчити відповідний рівень володіння державною мовою [13]. Цей обов'язок доцільно сформулювати в законі «Про громадянство України» як принцип необхідності володіння громадянами України державною мовою.

Принципи міграційного права тісно пов'язані з *принципами міграційної політики України*, хоча й не тотожні їм. Міграційне право становить правову основу для формування та здійснення міграційної політики, тому принципи зазначених явищ повинні бути взаємоузгодженими та не можуть перебувати у суперечності.

В указі Президента України від 18 жовтня 1997 р. «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» [14] було сформульовано базові принципи міграційної політики держави: вільний в'їзд і виїзд громадян України; рівність перед законом іноземців і громадян України; диференційований підхід до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів держави [15]. Як видається, ці принципи зберігають актуальність і по сьогодні.

Стратегія державної міграційної політики України на 2017–2025 рр., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, визначила наступні принципи реалізації цієї політики: верховенство права; захист прав людини та основних свобод; прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьба з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимість будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісність міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координація та співробітництво на державному, регіональному та місцевому рівні; активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукова обґрунтованість рішень, які приймаються; гнучкість, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [16].

Ще одним суміжним комплексом керівних положень є *принципи публічного управління міграцією*. Як відомо, публічне управління міграцією є формою реалізації міграційної політики держави через діяльність системи органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів. Тому принципи такого управління повинні відповідати як принципам міграційного права, так і принципам міграційної політики. О. Панова пропонує згрупувати принципи управління міграцією у такі види: загальноправові (верховенство права; законність; рівність; забезпечення використання державної мови); міжгалузеві (прозорість; активне залучення громадських партнерів, наукових

кіл, міжнародних організацій; взаємодія та координація на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівні; наукова обґрунтованість; гнучкість); галузеві (контролю внутрішньої та зовнішньої міграції; сприяння поверненню в Україну закордонних українців; диференційованого підходу держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів; територіальної збалансованості внутрішньої міграції) [8, с. 27].

Міграційний контроль варто визнати складовою публічного управління міграцією населення. Відтак, його принципи повинні перебувати у відповідності з принципами публічного управління міграцією, державної міграційної політики України та міграційного права. До *принципів міграційного контролю* відносять наступні: гарантування державної безпеки і національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики; недопущення будь-яких проявів дискримінації та ксенофобії, захист і забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків, передбачених законодавством; забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством; запобігання масовим стихійним і нерегульованим процесам міграції населення і всередині країни, і за її межі; створення спеціальних державних соціально-економічних і національно-культурних програм, заснованих на науковому прогнозі міграційного потенціалу; протидія незаконній міграції, незаконному працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми; взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади та громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях [17, с. 90].

Подібно до принципів міграційного права в юридичній літературі пропонують класифікувати принципи міграційного контролю на загальні (характерні всій системі міграційного контролю) та спеціальні (притаманні конкретним ланкам міграційного контролю) [18, с. 91].



**Висновки.** Отже, принципи міграційного права є широкою категорією та складною конструкцією, що містить багато рівнів, ланок і надбудов. Мережа принципів міграційного права включає як загальні принципи права, так і конкретні принципи цієї галузі та її інститутів. Оскільки міграційне право є комплексною галуззю, для неї важливе значення мають міжгалузеві принципи, особливо на рівні перехресних (спільних) інститутів – громадянства, трудової міграції, юридичної відповідальності тощо. Щільний функціональний взаємозв'язок (подекуди й дублювання) простежується між принципами міграційного права та принципами міграційної політики, публічного управління міграцією, міграційного контролю та ін. Принципи перелічених явищ перебувають у підпорядкуванні принципам міграційного права, оскільки воно становить нормативну базу для їхнього здійснення.

#### Список використаної літератури:

1. Мельник Р. С. Принципи адміністративного права. *Адміністративне право України: словник термінів* / За заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. С. 331–332.
2. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права. Львів: ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 255 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс у 2-х т. / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Т. 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.
4. Авер'янов В. Б. Проблеми забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади. *Українське право*. 2006. № 1. С. 267–276.
5. Про національну безпеку України: закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
6. Бойчук А. Ю. Загально-правові принципи міграційного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 29–31.
7. Школик А. Порівняльне адміністративне право. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
8. Панова О. О. Принципи державного управління в сфері міграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 25–27.
9. Горбатенко В. П., Тertiшник В. М. Справедливість. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. Том 5: П-С*. Київ: Укр. Енцикл., 2003. С. 604.
10. Міграційне право України / за ред. С. М. Гусарова. Харків: Дім реклами, 2016. 296 с.
11. Про закордонних українців: закон України від 4 березня 2004 р. № 1582-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#n11>.
12. Про громадянство України: закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#n35>.
13. Про забезпечення функціонування української мови як державної: закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n61>.
14. Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки: указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text>.
15. Цекалова Н. І. Міграційна політика як одна із форм здійснення державного регулювання у міграційній сфері. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). С. 246–254.
16. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>.
17. Лелеко А. М. Міграційний контроль: сучасний стан та розвиток в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 87–91.
18. Гарна-Іванова І. О. Принципи міграційного контролю в Україні. *Наше право*. 2014. № 4. С. 90–95.

#### **Bedrii M., Kozmuk B. The network of principles of migration law in Ukraine: an attempt at theoretical reflection**

*The article is devoted to the principles of migration law as fundamental tenets of this branch of law. The concept of migration law principles and their significance for the functioning of the branch are highlighted. Given the «youth» of the migration law branch, its principles do not constitute a defined and exhaustive list but rather a dynamic matter with a low level of stability. Today, the principles of migration law are primarily a subject of legal doctrine,*

*which gradually integrates them into Ukraine's national legislation. For these reasons, the principles of migration law are more akin to a multi-level network than a monolithic system.*

*The principles of migration law are classified into general principles (characteristic of the entire branch of migration law) and special principles (pertaining to one or several migration law institutes). The general principles of migration law include: the rule of law, the principle of legality, the principle of prioritizing Ukraine's national security, the principle of guaranteeing human rights and freedoms, the principle of freedom of movement and free choice of residence, the principle of equality before the law, the principle of democracy, the principle of mutual responsibility between the individual and the state, the principle of humanism (including respectful treatment of human dignity), and the principle of justice (objective and corresponding to the level of public legal consciousness).*

*Among the special principles, the principles of Ukrainian citizenship, the legal status of refugees, and the legal status of Ukrainians abroad are highlighted. Since migration law is a complex branch of law, it is characterized by a significant number of intersectoral principles, as well as intersectoral legal institutes. The relationship between the principles of migration law and the principles of Ukraine's migration policy, public management of migration, and migration control is also examined. It is concluded that these principles are subordinated to the principles of migration law, which provides a normative basis for them.*

**Key words:** *branch of law, rule of law, national security, freedom of movement, migration policy.*

УДК 347.734

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.7>**М. М. Бліхар**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права  
Національного університету «Львівська політехніка»

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ РОЗВІДКИ ПІДПРИЄМСТВА В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ТА ЗАГРОЗАМ СУЧАСНОСТІ**

У статті проаналізовано основні адміністративно-правові засади функціонування фінансової розвідки підприємства в контексті протидії корупційним ризикам та загрозам сучасності. На підставі аналізу існуючих наукових праць з окресленої проблематики доведено, що в науковому дискурсі основні акценти робляться на аналіз фінансової розвідки на макрорівні, під якою розуміється комплекс заходів, спрямованих на захист національних інтересів від дестабілізуючого впливу чинників зовнішнього і внутрішнього середовища на фінансову сферу, а дослідження проблемних аспектів фінансової розвідки на рівні підприємства є обмеженими та зорієнтовані, в основному, на визначення її як конкурентної розвідки, сутність якої полягає у здійсненні спеціально уповноваженими суб'єктами певних видів діяльності, спрямованої на збір та обробку інформації, одержаної із відкритих джерел у правомірний спосіб, на основі якої відбувається прийняття управлінських рішень та забезпечується конкурентоспроможність підприємства. Виокремлено декілька видів фінансової розвідки підприємства, зокрема: (1) конкурентну розвідку; (2) бізнес-розвідку; (3) промислове шпигунство. Обґрунтовано необхідність адміністративно-правового врегулювання питань правомірності та легітимності функціонування підрозділів фінансової розвідки на підприємствах, а також їх повноважень в межах здійснення контрольної-розвідувальної діяльності. Встановлено низький рівень законодавчого забезпечення та обмеженість нормативно-правового регулювання фінансової розвідки на рівні підприємства в Україні. Запропоновано формування комплексу заходів щодо посилення норм законодавства, яке регулює правовідносини у сфері встановлення відповідальності за вчинення правопорушень організаційно-правових принципів і механізмів реалізації розвідувальної діяльності на підприємстві та за використання протизаконних методів розвідувальної діяльності. Доведено відсутність в Україні нормативно-правового забезпечення у сфері формування методичних аспектів системи оцінювання та управління корупційними ризиками, що потребує унормування та закріплення на законодавчому рівні спеціального документа – Методичних рекомендацій щодо оцінювання корупційних ризиків та управління ними.

**Ключові слова:** фінансова розвідка, суб'єкти господарювання, господарська діяльність, адміністративно-правове регулювання, ризики, загрози, виклики, небезпеки, корупція, корупційні ризики.

**Постановка проблеми.** Події, що супроводжують розвиток України як незалежної, суверенної, демократичної та правової держави, характеризуються високим рівнем динамічності та невизначеності, на фоні яких створюється надійне підґрунтя для виникнення й інтенсифікації негативних явищ і процесів, одним із яких виявля-

ється здійснення протиправної діяльності в тіньовому секторі економіки та акумуляція значних капіталів від такої діяльності, результати якої потребують узаконення та інфільтрації в офіційний бізнес. Очевидно, що за таких обставин виникає необхідність ефективного запобігання та протидії дестабілізуючим явищам, що повинно

здійснюватися в межах правового поля із дотриманням норм чинного законодавства країни.

Однак, війна росії проти України істотно поглибила існуючі проблеми та розширила плацдарми для розвитку злочинності, особливо в економічній сфері. Очевидно, що з метою попередження та запобігання вчиненню економічних злочинів формуються та удосконалюються механізми правової протидії та створюються нові спеціально уповноважені органи державної влади, до компетенції яких належить здійснення діяльності в окресленому керунку, одним із яких є підрозділи фінансової розвідки. Проте, діяльність таких суб'єктів потребує чіткої законодавчої регламентації та нормативно-правового забезпечення. За таких обставин актуалізується необхідність дослідження адміністративно-правових засад функціонування фінансової розвідки не лише на макrorівні, а й на рівні підприємства, адже, виникнення нових ризиків та загроз сучасності призводить до необхідності протидії дестабілізуючим чинникам, що загрожують діяльності підприємств, та ефективній протидії їх впливу. З огляду на зазначене, проблематика дослідження виявляється актуальною та потребує поглибленого вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні аспекти вивчення адміністративно-правових засад функціонування фінансової розвідки активно досліджуються на рівні держави та мають достатньо вагоме законодавче й нормативно-правове забезпечення на макrorівні. Зокрема, результати вивчення особливостей функціонування підрозділів фінансової розвідки державного рівня та суб'єктів первинного фінансового моніторингу достатньо вагомо розкриті у працях М. Довгої та О. Мельник [1], С. Мельника [2; 3], О. Тарасенко [4], Є. Легеза та Д. Белова [5]. Варто визнати, що зазначені науковці достатньо опосередковано звертають увагу та висвітлюють у своєму науковому доробку проблематику адміністративно-правового забезпечення функціонування фінансової розвідки на рівні підприємств в Україні, що свідчить про її перебування на стадії формування. Окремі аспекти та проблеми фінансової

розвідки на рівні підприємства знайшли своє відображення у працях Д. Ланде [6] та С. Албул [7].

**Мета статті** полягає у дослідженні адміністративно-правових засад та основних проблем функціонування фінансової розвідки підприємства, а також в з'ясуванні корупційних ризиків та загроз, виникнення яких обумовлює порушення механізмів її функціонування в нестійких умовах сучасності.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне функціонування фінансової розвідки в нестійких умовах запровадження спеціального правового режиму воєнного стану в Україні є вкрай важливим з точки зору необхідності захисту національних інтересів держави, суспільства та суб'єктів господарювання від реальних та потенційних корупційних ризиків і загроз, які виникають та чинять на них свій дестабілізуючий вплив. Очевидно, що за таких обставин розвідувальна діяльність переміщується на передній план та потребує не лише належної організації, а й правового забезпечення.

Відповідно до Закону України «Про розвідку» [8] її сутність визначається як організаційно-функціональне поєднання розвідувальних органів та діяльності, що ними здійснюється самостійно чи у взаємодії, з метою забезпечення національної безпеки. Закон визначає перелік розвідувальних органів, до яких належать спеціально уповноважені органи державної влади, а підприємствам заборонено здійснювати таку діяльність. Однак, суб'єкти господарювання часто піддаються неправомірним діям та несанкціонованим втручанням у їх діяльність інших економічних агентів, тому питання розвідувальної діяльності для них також є дуже актуальним. В даному контексті, Ланде [6, с. 51–52] обґрунтовує доцільність проведення підприємствами розвідувальної діяльності у сфері фінансів та пропонує її розглядати як конкурентну розвідку. З позиції науковця, конкурентна розвідка трактується як комплекс процедур щодо збору та оброблення інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень, забезпечення конкурентоспроможності підприємства із оверлейних відкритих джерел, в т.ч. із комп'ютерних

мереж. При цьому, науковець наголошує, що фінансова розвідка на рівні підприємства виокремлюється у декілька видів: (1) конкурентна розвідка; (2) бізнес-розвідка; (3) промислове шпигунство.

Варто визнати, що функціонування фінансової розвідки на рівні підприємства є цілком обґрунтованим та доцільним, проте, через відсутність його нормативно-правового й законодавчого забезпечення, неможливо здійснити в повній мірі регламентацію. В даному керунку необхідним виявляється посилення адміністративно-правового регулювання фінансової розвідки підприємства, адже, відомо, що вона в тій чи іншій мірі функціонує та піддається впливу ризиків і загроз сучасного світу. Зокрема, варто акцентувати увагу на необхідності адміністративно-правового врегулювання питань легітимності функціонування підрозділів розвідки на підприємствах, а також в правовому полі регламентувати положення щодо протидії корупційним проявам серед працівників, на які покладаються обов'язки здійснення розвідувальної діяльності на підприємстві, адже корупція, як вагома загроза, присутня не лише в глобальних масштабах, а й на мікрорівні.

Очевидно, що певні ризики й загрози та навіть небезпеки всередині самої фінансової розвідки підприємства присутні, особливо тоді, коли йдеться про:

1) неефективність роботи підприємства, протидією чому є посилення та підкріплення засобів підвищення ефективності;

2) корупційні ризики у діяльності фінансової розвідки загалом та фінансово-розвідувальних операцій зокрема;

3) активну протидію ризикам в межах внутрішніх структурних підрозділів підприємства.

Як відомо, станом на сьогодні Україна залишається висококорумпованою державою, такою, що лідирує за показниками сприйняття корупції. Вченими доведено, що в середньому 10 % втрат інформації підприємств пов'язані із корупційними діями працівників [9, с. 114]. Тому, формування та адміністративно-правове регулювання механізмів виявлення корупціогенних факторів на підприємстві,

окремі з яких можуть бути застосовувані для моніторингу корупційних дій служби фінансової розвідки, є вкрай важливим та необхідним. Саме тому, необхідно застосовувати конкретні механізми виявлення та протидії чинникам, що обумовлюють порушення. В даному контексті необхідним виявляється посилення адміністративно-правового регулювання процесів безпосереднього спостереження за діяльністю суб'єкта господарювання та його працівників, здійснення аналізу їх повноважень; проведення опитувань та інших різнопланових соціологічних прийомів виявлення фактичного стану фінансових справ відповідно до повноважень осіб.

Зазначене дозволить виявити частоту та серйозність корупційного діяння, а відтак розробити антикорупційну політику в діяльності того чи іншого підприємства з урахуванням специфіки роботи його відділу фінансової розвідки.

Адміністративно-правове регулювання процесу виявлення корупційних правопорушень в системі фінансової розвідки підприємства повинне охоплювати декілька основних аспектів, які узагальнено на рис. 1.

Реалізація зазначеного потребує формування комплексу спеціальних заходів, основними із яких є проведення моніторингу рівня поточних корупційних діянь співробітниками підприємства та наслідків, що ними зумовлені. Крім того, корупційні ризики мають високий ступінь ймовірності настання, тому необхідним виявляється проведення верифікації ризику корупції на рівень загрози та потенціал поширення, а також факторів, що можуть призвести до цього. Очевидно, що адекватно розпізнавати серйозність корупційних ризиків достатньо складно, тому, суб'єкти розвідувальної діяльності на підприємстві повинні володіти ефективними навиками розроблення стандартних за формою та індивідуальних за змістом програм мінімізації рівня самого корупційного ризику, його системного зниження задля попередження й запобігання правопорушень, а не подолання, елімінації їх негативних наслідків на практиці [10, с. 195].

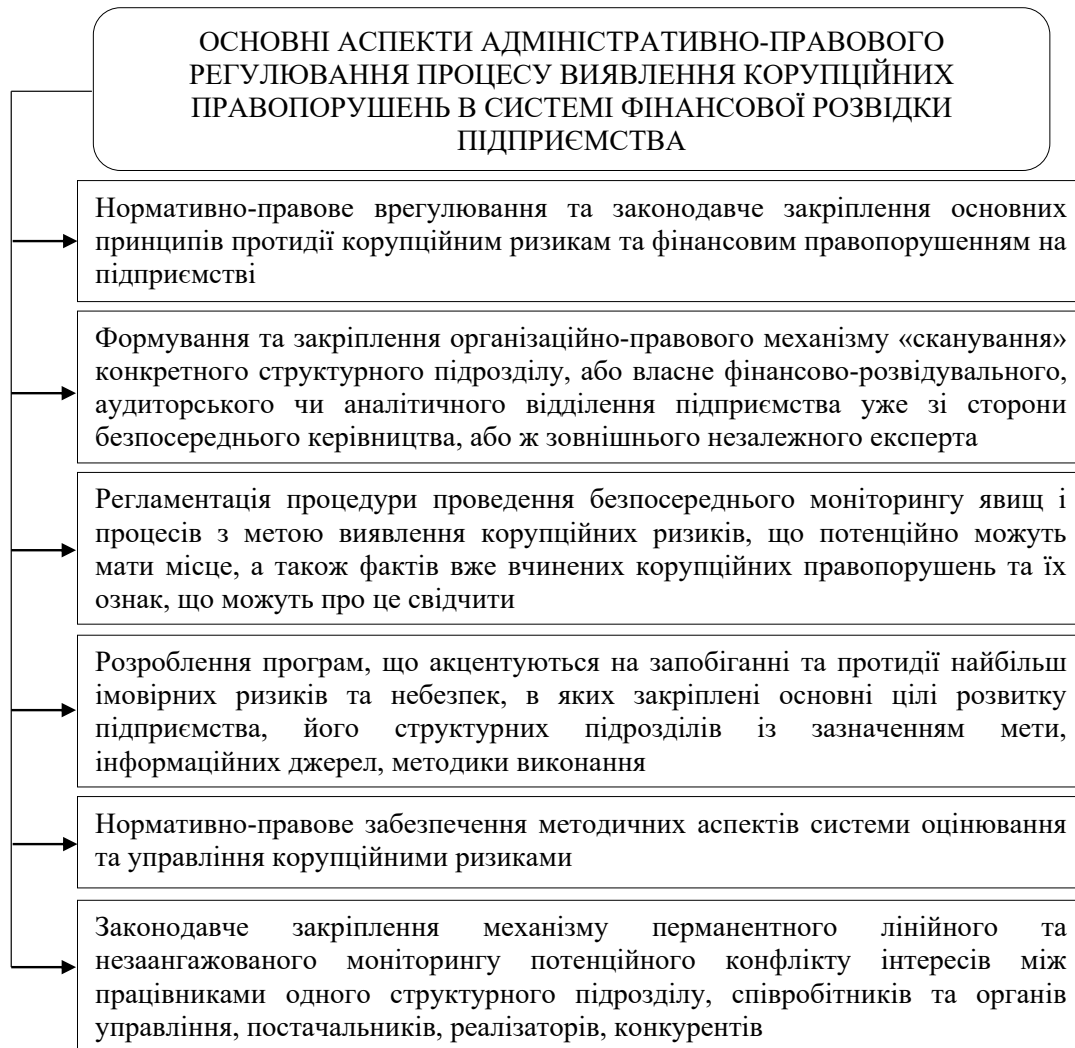


Рис. 1. Основні аспекти адміністративно-правового регулювання процесу виявлення корупційних правопорушень в системі фінансової розвідки підприємства

Джерело: сформовано автором за даними [10, с. 195]

Однак, зазначені вище заходи можуть успішно застосовуватися у практичній повсякденній діяльності з проекцією на правову систему та на правовий менталітет. Їх реалізація дозволить своєчасно виявляти корупційні ризики не доводячи підприємство до системних корупційних криз у своїй стратегічній та поточній діяльності. Проте, і цей перелік не можна вважати вичерпним та достатнім для впевненості у мінімальній корумпованості служби фінансової розвідки підприємства. Власне тому не менш необхідним виявляється оцінка всіх корупційних ризиків та конфлікту інтересів між суб'єктами.

Водночас, варто зауважити, що законодавством не заборонена діяльність так

званих секретних, або режимних відділів на окремих підприємствах, в установах та організаціях, що обумовлює неузгодженість нормативно-правових аспектів врегулювання діяльності підрозділів служби фінансової розвідки, що функціонують на таких суб'єктах господарювання. Виникає необхідність регламентації основних принципів фінансово-розвідувальної діяльності таких секретних, режимних, з певних причин закритих структурних підрозділів, або ж підрозділів із обмеженим доступом до нього основної кількості працівників, а також збереження та захист таємниці. Зважаючи на цей факт, провадити збір інформації суб'єктам розвідки щодо таких підприємств стає дуже не просто, а в пев-

ній частині за умови фахової діяльності їх аналітиків – просто неможливо. Саме тому отримання будь-якої інформації працівниками фінансової розвідки щодо даного підприємства всіма можливими законними методами потребує додаткових ресурсів та грошових вкладень.

Служба фінансової розвідки підприємства не є службою зовнішнього контраверсійного спрямування, що покликана нашкодити, поглинути приховану відповідно до закону інформацію, знайти постійні канали її витоку тощо. Її завданням не є нищпорити в предметі діяльності даного секретного підрозділу, а спрямовується на контроль за переміщенням ресурсів. Більше того, такі перевірки підвищують ймовірність виявлення фактів промислового шпигунства, крадіжок даних, ризик чого завжди існує. То ж, поза сумнівом, що фінансова розвідка підприємства, відповідно до локальних нормативно-правових актів має бути складовою секретних й режимних структурних підрозділів підприємств, а підрозділи, в свою чергу, підзвітні у фінансово-операційних питаннях керівному складу, або керівнику фінансової розвідки підприємства, що її нерідко очолює керівник самого підприємства.

У контексті ж зворотного зв'язку, хочеться додати, що працівники відповідних секретних, режимних, закритих структурних підрозділів підприємства, в свою чергу, не просто можуть, а неминуче мають залучатися до служби у аналітичних та аудиторсько-облікових відділах підприємств, задля більшої ефективності роботи останніх. Позаяк саме вони, у зв'язку із специфікою своєї діяльності, як правило, особливо фахово орієнтуються у методах ведення розвідки, як такої, обізнані в особливостях і тонкощах планування, збору інформації та її обробки.

Стає очевидним, що фінансова розвідка на підприємстві є ефективним інструментом його захисту від впливу дестабілізуючих чинників зовнішнього і внутрішнього середовища, а також зміцнення економічної безпеки. Тому, її адміністративно-правове регулювання потребує чіткості, узгодженості та адаптації до існуючих законодавчих й нормативно-правових норм.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, проведені дослідження адміністративно-правових засад функціонування фінансової розвідки підприємства в контексті протидії корупційним ризикам та загрозам сучасності, дають підстави стверджувати, що фінансова розвідка підприємства виявляється необхідним інструментом здійснення контрольо-розвідувальної діяльності та засобом захисту підприємства від несанкціонованого втручання у його діяльність інших економічних агентів. Виявлено достатню обмеженість нормативно-правового й законодавчого регулювання фінансової розвідки на рівні підприємства та встановлено, що дана економіко-правова категорія не регламентована чинним законодавством, а натомість використовується термін конкурентна розвідка. Доведено необхідність посилення адміністративно-правового регулювання фінансової розвідки підприємства.

В процесі дослідження встановлено, що основною загрозою фінансовій розвідці підприємства виявляються корупційні ризики, які виявляються основними причинами втрати інформації на підприємстві. Обґрунтовано необхідність посилення норм законодавства в частині встановлення відповідальності за вчинення правопорушень у сфері реалізації розвідувальної діяльності на підприємстві та за використання протизаконних методів розвідувальної діяльності.

#### **Список використаної літератури:**

1. Довга М.О., Мельник О.П. Проблеми правового регулювання фінансового контролю в Україні та шляхи їх вирішення. *Наукові праці НУ Одеська юридична академія*. 2021. С. 92–97. <https://doi.org/10.32837/npuola.v28i29.720>.
2. Мельник С.М. Правові засади організації та функціонування розвідки: деякі напрями вдосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. Вип. 2. С. 109–112. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.20>.
3. Мельник С.М. Основні принципи та механізми правового регулювання організації та функціонування розвідки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 190–192. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-1/45>.

4. Тарасенко О.С. Окремі засади адміністративно-правового регулювання суб'єктів державного фінансового моніторингу: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 575–579. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/136>.
5. Лєгеца Є.О., Белов Д.М. Деякі особливості правового регулювання статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Вип. 73. Ч. 2. С. 51–56. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.39>.
6. Ланде Д.В. Правові питання конкурентної розвідки. *Інформація і право*. 2020. № 2 (33). С. 51–68. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.2\(33\).208089](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.2(33).208089).
7. Албул С.В. Організаційно-правові засади функціонування розвідки в Україні: теоретичні аспекти. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2022. № 1-2. С. 5–9. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.1-2.1>.
8. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 р. № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-IX#Text>.
9. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія. Київ: Ельга, Ніка-Центр, 2002. 360 с.
10. Сидоренко О.О. Протидія корупції як запорука ефективної правової системи держави. Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду Країн Східної та Західної традицій права : тези доп. регіон. наук.-практ. круглого столу, м. Запоріжжя, 28 берез. 2018 р. Запоріжжя, 2018. С. 194–198.

**Blikhar M. Administrative and legal principles of the functioning of the financial intelligence of the enterprise in the context of combating today's corruption risks and threats**

*The article analyzes the main administrative and legal principles of the functioning of the enterprise's financial intelligence in the context of combating corruption risks and modern threats. Based on the analysis of existing scientific works on the outlined issues, it is proven that in the scientific discourse the main emphasis is on the analysis of financial intelligence at the macro level, which is understood as a set of measures aimed at protecting national interests from the destabilizing influence of factors of the external and internal environment on the financial sphere, and research problematic aspects of financial intelligence at the enterprise level are limited and mainly focused on defining it as competitive intelligence, the essence of which is the implementation by specially authorized entities of certain types of activities aimed at collecting and processing information obtained from open sources in a lawful manner, on the basis of which management decisions are made and the competitiveness of the enterprise is ensured. Several types of enterprise financial intelligence are singled out, in particular: (1) competitive intelligence; (2) business intelligence; (3) industrial espionage. The need for administrative and legal regulation of the legality and legitimacy of the functioning of financial intelligence units at enterprises, as well as their powers within the scope of control and intelligence activities, is substantiated. A low level of legislative support and limited legal regulation of financial intelligence at the enterprise level in Ukraine was established. It is proposed to form a complex of measures to strengthen the norms of the legislation, which regulates legal relations in the sphere of establishing responsibility for committing offenses of organizational and legal principles and mechanisms for the implementation of intelligence activities at the enterprise and for the use of illegal methods of intelligence activities. It has been proven that there is no regulatory and legal provision in Ukraine in the field of forming methodical aspects of the system of assessment and management of corruption risks, which requires standardization and consolidation at the legislative level of a special document – Methodological recommendations for assessment of corruption risks and their management.*

**Key words:** financial intelligence, economic entities, economic activity, administrative and legal regulation, risks, threats, challenges, dangers, corruption, corruption risks.



УДК 347.998.85  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.8>

**А. Ю. Кожевников**  
адвокат

## ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСУДНОСТІ І ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття присвячена дослідженню питання визначення територіальної підсудності та практики розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів в умовах воєнного стану. Актуальність цієї теми обумовлена змінами, які виникають в правовій системі та адміністративному судочинстві під впливом воєнного стану. Особлива увага приділяється аналізу законодавчих положень, які регулюють територіальну підсудність в таких умовах, а також дослідженню практичних аспектів розгляду адміністративних справ.

У статті констатується, що введення воєнного стану впливає на всі аспекти функціонування державних інституцій, включаючи судову систему. Зокрема, змінюються правила та процедури визначення територіальної підсудності адміністративних судів. Це обумовлено як необхідністю оперативного розгляду справ в умовах обмежених ресурсів та пересування, так і потребою забезпечити безпеку учасників судового процесу. Вплив цих змін на правозастосовчу практику потребує детального аналізу та адаптації судових процедур до нових умов.

Обґрунтовується позиція, що адаптація норм щодо визначення територіальної підсудності в умовах воєнного стану є необхідною для забезпечення доступу до правосуддя. Важливо, щоб зміни стосовно зазначеної підсудності відповідали принципам правової визначеності та справедливості, зберігаючи права громадян на ефективний судовий захист. Аналіз практики розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів показує, що впровадження нових правил та процедур не завжди відбувається без труднощів, що потребує додаткових заходів для підтримання стабільності судової системи.

Робиться висновок, що в умовах воєнного стану визначення територіальної підсудності та розгляд публічно-правових спорів адміністративними судами потребує гнучкого підходу, який би враховував специфіку ситуації та забезпечував захист прав громадян. Необхідно постійно моніторити та аналізувати ефективність нововведених правил, враховуючи практичний досвід та потенційні виклики. Це дозволить забезпечити стабільність та безперервність функціонування судової системи навіть в умовах надзвичайних ситуацій, таких як воєнний стан.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, підвідомчість, публічно-правові спори, правові реформи, доступність правосуддя, адміністративний процес, територіальна підсудність, адміністративна справа.

**Постановка проблеми.** У сучасний період державотворення та реформ, зокрема судової реформи, виникла нагальна потреба чіткого розмежування повноважень судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ визначеною судовою ланкою. Проблема визначення територіальної підсудності адміністративних справ дедалі більше привертає увагу

науковців і практиків. Інтерес до цієї теми зумовлений частими змінами законодавства, складнощами в застосуванні норм права та відсутністю єдності судової практики, яка б дозволяла чітко визначати територіальну підсудність адміністративних справ. На порядку денному постають нові питання щодо територіальної підсудності публічно-правових справ, які потре-

бують врегулювання на законодавчому рівні. На жаль, на сьогодні бракує ґрунтовних комплексних і системних досліджень з визначення та розмежування територіальної підсудності адміністративних справ. Також існують проблеми під час визначення підсудності адміністративних справ, пов'язаних із визначенням місця розгляду публічно-правового спору. В той же час наукова спільнота дедалі частіше наполягає на змінненні строків вирішення таких категорій адміністративних справ, що зумовлює актуальність та своєчасність дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика визначення територіальної підсудності в публічно-правових спорах, як складовий елемент розуміння та вивчення широкого явища адміністративного процесу частково ставали предметом вивчення у працях таких вчених адміністративістів, як О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, І. Б. Коліушко, В. П. Кононець, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, М. І. Смокович, М. М. Тищенко та інші. Водночас дослідження особливостей визначення територіальної підсудності та практики розгляду публічно-правових спорів в умовах правового режиму воєнного стану та триваючої агресії проти нашої держави залишається недостатньо дослідженим.

**Метою статті** є всебічний аналіз та вивченні особливостей визначення територіальної підсудності адміністративних справ у період воєнного стану, а також оцінці відповідної практики при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальна підсудність у адміністративному судочинстві відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного розгляду справ і захисту прав та законних інтересів громадян. Визначення територіальної підсудності дозволяє встановити, який саме адміністративний суд має повноваження розглядати конкретну справу. Цей процес регулюється Кодексом адміністративного

судочинства України (КАСУ), що забезпечує єдність і чіткість у підходах до визначення підсудності.

Воєнний стан, запроваджений в Україні у зв'язку з військовою агресією російської федерації, суттєво впливає на функціонування всіх сфер суспільного життя, включаючи правову систему. Адміністративні суди, які розглядають публічно-правові спори, стикаються з унікальними викликами, пов'язаними з визначенням територіальної підсудності. Тому видається доцільним дослідження особливостей визначення територіальної підсудності адміністративних справ в умовах воєнного стану та аналізу практика розгляду таких справ адміністративними судами.

Згідно статистики, військова агресія Російської Федерації проти України призвела до окупації майже третини території нашої країни, внаслідок чого близько 20% судів втратили можливість здійснювати правосуддя [1, с. 201].

Під час воєнного стану виникають специфічні обставини, які ускладнюють процес визначення територіальної підсудності адміністративних справ. Переміщення населення, зміна місць розташування органів державної влади та військові дії в окремих регіонах країни вимагають адаптації правових норм і судової практики до нових реалій. Важливість цього дослідження зумовлена необхідністю забезпечення ефективного правосуддя та захисту прав громадян навіть у надзвичайних умовах.

Територіальна підсудність визначається згідно з параграфом 3, Глави II, Кодексу адміністративного судочинства України, що містить основні положення щодо підсудності адміністративних справ. Можна виділити два підходи до визначення територіальної підсудності:

1. Підсудність за місцем проживання або перебування відповідача. Відповідно до статті 26 КАСУ, позови до фізичної особи подаються до суду за місцем її проживання або перебування, зареєстрованим у встановленому законом порядку, якщо інше не передбачено КАСУ; позови до юридичних осіб подаються до суду за їхнім місцезнаходженням, зазначеним у Єдиному державному реєстрі юридич-

них осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАСУ [2].

Тобто, адміністративний позов подається до адміністративного суду за місцем проживання чи перебування відповідача, якщо інше не встановлено законом. Це правило є основним принципом визначення підсудності, який забезпечує зручність для відповідача та відповідність загальним правовим нормам [3, с. 142–147].

Для наочності доцільно навести Ухвалу Житомирського окружного адміністративного суду від 15 травня 2023 року м. Житомир справа № 240/6541/23. У провадженні Житомирського окружного адміністративного суду знаходилась справа за позовом Головного управління ДПС у м. Києві до ТОВ «ЦЕНТР ТОРГІВЛІ 777» про стягнення податкового боргу. Підготовче засідання призначено на 14:00 5 квітня 2023 року. Справу буде розглянуто у порядку відеоконференції. Позивач подав клопотання про передачу справи до Київського окружного адміністративного суду. Суд постановив розглянути це клопотання у порядку письмового провадження. Відповідно суд зазначив, що визначення територіальної підсудності адміністративних судів регулюється параграфом 3 глави 2 розділу I Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до ч. 1 ст. 26 КАС України, позови до фізичної особи пред'являються за місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено Кодексом. Згідно з ч. 3-5 ст. 170 КАС України, якщо відповідачем є фізична особа, суддя звертається до відповідного органу реєстрації для отримання інформації про її зареєстроване місце проживання (перебування). Якщо суд встановить, що справа не підсудна цьому суду, вона буде передана за належною підсудністю. Оскільки ТОВ «ЦЕНТР ТОРГІВЛІ 777» зареєстроване за адресою: м. Київ. Враховуючи ці обставини, суд дійшов висновку, що справа має розглядатися окружним адміністративним судом, юрисдикція якого поширюється на місто Київ, згідно з ч. 1 ст. 26 КАС України [4].

Схожу адміністративну справу розглядав Кіровоградський окружний адміністративний суд, за позовом Першого

заступника керівника Голованівської окружної прокуратури в інтересах держави (Головне управління ДСНС у Кіровоградській області) до АТ «Укрпошта» (філія Кіровоградська дирекція) про визнання протиправної бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії передати до Київського окружного адміністративного суду за територіальною підсудністю. Де суд зазначив, що згідно з ч. 1 ст. 26 КАС України, позови до юридичних осіб пред'являються за місцезнаходженням юридичної особи. Кіровоградська дирекція є філією АТ «Укрпошта» і не є юридичною особою, тому місцезнаходження відповідача – місто Київ. За таких обставин, справа має розглядатися Київським окружним адміністративним судом. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 29 КАС України, суд передає справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо вона належить до територіальної юрисдикції іншого суду. Це питання розглядається у порядку письмового провадження або в судовому засіданні, а ухвалу про передачу справи може бути оскаржено [5].

Київський окружний адміністративний суд, ухвалою від 26.02.2024 розглянув справу щодо територіальної підсудності наступним чином. Так, позивач звернувся із цим позовом до Київського окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого охоплює Київську область та місто Київ згідно з Додатком № 1 до Указу Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» та Законом України від 13.12.2022 № 2825-IX «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду». Оскільки справа підсудна Кіровоградському окружному адміністративному суду за місцезнаходженням відповідача, для дотримання правил підсудності та забезпечення прав учасників справи на розгляд справи «судом, встановленим законом», суд вважає за необхідне передати справу до Кіровоградського окружного адміністративного суду. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 29 КАС України, суд передає справу іншому адміністративному суду,

якщо при відкритті провадження встановить, що справа належить до юрисдикції іншого суду. Згідно з ч. 6 та ч. 8 ст. 29 КАС України, питання про передачу справи вирішується ухвалою суду, яку може бути оскаржено [6].

2. Підсудність за місцем знаходження позивача. Відповідно до статті 25 КАСУ, адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийнятих (вчинених, допущених) стосовно конкретної фізичної або юридичної особи (їх об'єднань), розглядаються за вибором позивача адміністративним судом за місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи, зареєстрованим у встановленому законом порядку, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, справа вирішується адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. У разі відсутності чіткої територіальної підсудності, визначеної КАСУ, справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача [2].

Таким чином, у вищезазначеному випадку, якщо позивач є фізичною особою і справа стосується оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів, що мають територіальні підрозділи, позов може бути поданий за місцем проживання або перебування позивача. Це положення створює додаткові гарантії для захисту прав фізичних осіб, дозволяючи їм подати позов до суду у зручному для них місці [7].

Наведемо приклад судового рішення щодо передачі справи за територіальною підсудністю в рамках статті 25 КАСУ. А саме, Ухвали Київського окружного адміністративного суду від 23 березня 2023 року 320/9509/22. За матеріалами справи, до Київського окружного адміністративного суду звернулася фізична особа-підприємець ОСОБА\_1 з позовом до Державної служби України з безпеки на транспорті про визнання протиправною та скасування постанови. Суд відзначив, що згідно з ч. 1 ст. 25 КАС України, адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів або дій чи бездіяльності

суб'єктів владних повноважень, що стосуються конкретної фізичної чи юридичної особи, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за місцем його проживання або за місцезнаходженням відповідача, якщо інше не передбачено КАСУ. Беручи до уваги вищевикладене, суд доходить висновку про наявність підстав для передачі матеріалів справи до Котовського міськрайонного суду Одеської області, який є місцевим загальним судом за місцем проживання позивача [8].

Територіальна підсудність визначається місцем проживання або перебування відповідача, місцем знаходження об'єкта спору, або іншими критеріями, встановленими законодавством. Проте, під час воєнного стану, коли нормальне функціонування державних інституцій порушене, ці критерії можуть бути неефективними або навіть неможливими для застосування. Можна виділити наступні основні причини:

1. Переміщення населення. Значна кількість громадян вимушено переміщується з районів активних бойових дій до більш безпечних регіонів країни або за кордон. Зазначене створює складнощі для визначення підсудності, оскільки традиційні критерії територіальної приналежності можуть втратити свою актуальність.

2. Переміщення органів державної влади. Державні установи та органи місцевого самоврядування також можуть бути переміщені до інших регіонів. Це впливає на можливість доступу до судових органів та визначення їх підсудності.

3. Воєнні дії. У зонах активних бойових дій нормальна діяльність судів є неможливою, що вимагає перенесення розгляду справ до інших регіонів.

У разі введення надзвичайного або воєнного стану, визначення територіальної підсудності може ускладнюватися. КАСУ передбачає певні механізми для врегулювання таких ситуацій.

Застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України щодо територіальної підсудності на практиці вимагає врахування різноманітних обставин справи. Судді повинні бути уважними до деталей кожної справи та враховувати можливість використання кількох різ-

них критеріїв для визначення підсудності [9, с. 161–170].

На перший план виходить необхідність судами врахування інтересів сторін. Суд має брати до уваги інтереси всіх сторін процесу, забезпечуючи баланс між зручністю для позивача і відповідача та оперативністю розгляду справи. Крім того, важливою є здатність судової системи адаптуватися до змін законодавства, оскільки умови визначення територіальної підсудності можуть змінюватися у зв'язку з новими законодавчими актами або постановами Верховного Суду. Це вимагає від суддів постійного оновлення знань та адаптації до нових норм [10, с. 171–183].

Адміністративні суди, які розглядають публічно-правові спори, змушені адаптувати свою діяльність до умов воєнного стану. Практика показує декілька основних підходів до вирішення проблеми територіальної підсудності в умовах воєнного стану:

1. Перенесення справ до інших судів. У випадках, коли діяльність суду в певному регіоні є неможливою, справи можуть бути передані до судів інших регіонів. Це дозволяє забезпечити безперервність правосуддя та захист прав громадян.

2. Використання електронних засобів. Використання технологій для дистанційного розгляду справ стало критично важливим. Електронні засоби зв'язку дозволяють продовжувати судовий процес навіть в умовах обмеженого доступу до судових установ.

3. Спеціальні законодавчі заходи. Введення спеціальних законодавчих норм для регулювання територіальної підсудності під час воєнного стану може сприяти більш ефективному та оперативному розгляду справ.

Як вже наголошувалось, навіть під час надзвичайних правових режимів судова система повинна продовжувати розглядати адміністративні справи. Функціонування правосуддя повинно залишатися безперервним, за винятком випадків, коли це фактично неможливо [11, с. 121–125].

Станом на теперішній час простежується тенденція, коли законодавчі ініціативи спрямовані на спрощення процедур судочинства, зокрема через зміну територіальної підсудності судів за розпоря-

дженням Голови Верховного Суду, а також через впровадження механізмів дистанційної роботи учасників судового процесу. Представники Європейської комісії з ефективності правосуддя підтримують Україну у впровадженні цих нововведень, зазначаючи, що вони відповідають стандартам і принципам прав людини.

**Висновки.** В умовах воєнного стану визначення територіальної підсудності адміністративних справ набуває особливого значення та складності. Переміщення населення та державних установ, а також активні бойові дії вимагають адаптації правових норм і судової практики. Адміністративні суди України демонструють гнучкість та здатність до адаптації, використовуючи перенесення справ, електронні засоби зв'язку та спеціальні законодавчі заходи для забезпечення ефективного правосуддя.

Подальші дослідження в цій сфері повинні зосереджуватися на розробці нових підходів до визначення підсудності та вдосконаленні існуючих практик, щоб забезпечити стабільність правової системи в умовах надзвичайних ситуацій.

Визначення територіальної підсудності в адміністративному судочинстві є важливим аспектом забезпечення ефективного правосуддя. Норми Кодексу адміністративного судочинства України створюють чітку і зрозумілу систему критеріїв для визначення підсудності, проте їх застосування на практиці вимагає уважного підходу та врахування специфічних обставин кожної справи. В умовах надзвичайних ситуацій, таких як воєнний стан, доцільне застосування додаткових заходів для забезпечення безперервності правосуддя.

### Список використаної літератури:

1. Міщук І. В., Киричук Б. С. Особливості здійснення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнським правничий часопис*. 2023. № 1. С. 200–205.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.
3. Kononets V. P. Practice of application by administrative courts of legislation in cases of appeals of decisions, actions or inaction

- of state executor. *KELM*. 2020. № 6. С. 142–147.
4. Ухвала суду № 110855750, 15.05.2023, Житомирський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/110855750>.
  5. Ухвала суду № 115379439, 30.11.2023, Кіровоградський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/115379439>.
  6. Ухвала суду № 117242935, 26.02.2024, Київський окружний адміністративний суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/117242935>.
  7. Резворович К.Р., Юнін О.С., Круглова О.О., Савельєва М.О., Юніна М.П., Ярошенко А.С., Нагорна О.О., Шурин І.В., Костенко О.М. Фінансово-економічна безпека: теоретико-правові аспекти : навч. посіб.: Дніпро, 2019. 195 с.
  8. Ухвала від 23.03.2023 по справі 320/9509/22. URL: <https://opendatabot.ua/court/109791612-c8d5e2e68f285aa5a1bc925dc688624c>
  9. Кононець В. П. Підходи до розуміння адміністративноправового механізму забезпечення примусового виконання судових рішень. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 161–170.
  10. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/louu-2020-10-171>.
  11. Мороз В. П., Приймаченко Д. В. Особливості адміністративної процедури досудового вирішення спорів щодо примусового відчуження майна. *Держава та регіони. Серія: Право*, 2023. № 1. С. 121–125.

**Kozhevnykov A. Features of determining territorial jurisdiction and practice of consideration by administrative courts of public law disputes under martial law**

*The scientific article is dedicated to exploring the issue of determining territorial jurisdiction and the practice of administrative courts handling public law disputes under martial law conditions. The relevance of this topic is driven by the changes occurring in the legal system and administrative judiciary due to the influence of martial law. Special attention is paid to the analysis of legislative and regulatory acts governing territorial jurisdiction in such conditions, as well as to examining practical aspects of handling administrative cases.*

*The article states that the imposition of martial law affects all aspects of the functioning of state institutions, including the judicial system. In particular, the rules and procedures for determining the territorial jurisdiction of administrative courts are changing. This is driven by the need for the prompt consideration of cases under conditions of limited resources and movement, as well as the need to ensure the safety of the participants in the judicial process. The impact of these changes on law enforcement practice requires detailed analysis and the adaptation of judicial procedures to the new conditions.*

*It is argued that adapting territorial jurisdiction under martial law conditions is necessary to ensure access to justice. It is important that changes in jurisdiction comply with the principles of legal certainty and fairness, preserving citizens' rights to effective judicial protection. An analysis of the practice of administrative courts handling public law disputes shows that the implementation of new rules and procedures does not always occur without difficulties, requiring additional measures to maintain the stability of the judicial system.*

*The conclusion is drawn that under martial law conditions, determining territorial jurisdiction and handling public law disputes by administrative courts require a flexible approach that takes into account the specifics of the situation and ensures the protection of citizens' rights. Continuous monitoring and analysis of the effectiveness of newly introduced rules are necessary, considering practical experience and potential challenges. This will ensure the stability and continuity of the judicial system even in extraordinary situations such as martial law.*

**Key words:** *administrative proceedings, sub-department, public legal disputes, legal reforms, access to justice, administrative process, territorial jurisdiction, administrative case.*

УДК 351.741

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.9>**А. В. Кубаєнко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0002-6648-9764>

## СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто стратегічне управління як ключовий фактор підвищення ефективності поліцейської діяльності в умовах сучасних викликів. Автор акцентує увагу на тому, що ефективність управління в органах поліції набуває особливої актуальності через зростання рівня загроз, таких як кіберзлочинність, соціальні конфлікти та напруга, що зростає в умовах воєнного стану. Традиційні моделі управління, що не забезпечують належного рівня адаптивності та оперативності, вимагають перегляду та оновлення.

Досліджено роль стратегічного управління у забезпеченні функціонування Національної поліції України з урахуванням специфічних умов регіонів та зони обслуговування. Визначено необхідність інтеграції оперативних та стратегічних рішень, орієнтованих на подолання комплексних загроз національній безпеці, що потребує впровадження інноваційних підходів, заснованих на сучасних методах аналізу даних і прогнозування. Зокрема, акцентовано увагу на важливості застосування науково обґрунтованих управлінських моделей та системного підходу, які включають інтеграцію новітніх технологій, вдосконалення кадрової політики та підвищення рівня координації між підрозділами.

У статті також розглянуто психологічний аспект стратегічного управління, який включає врахування мотивації, особистих характеристик та поведінкових факторів працівників поліції. Важливою складовою цього аспекту є розробка управлінських рішень, що сприяють підвищенню мотивації, професійному розвитку працівників та створенню сприятливого психологічного клімату в колективі.

У статті досліджено ефективність управлінських рішень на основі системного підходу, що включає всебічний аналіз внутрішніх та зовнішніх факторів, які впливають на діяльність поліції. У висновках наголошується на важливості запровадження стратегічного управління, яке здатне забезпечити високу адаптивність, оперативність та ефективність поліцейської діяльності в умовах динамічних викликів та загроз сучасності.

**Ключові слова:** ефективність, поліцейська діяльність, Національна поліція, стратегічне управління, кадрова політика, ефективність управління, управлінське рішення, модель управління.

**Постановка проблеми.** Проблема ефективного управління в органах поліції набуває особливої ваги в умовах сучасних викликів, які суттєво трансформують середовище та вимоги до правоохоронних органів. Управлінські рішення, будучи квінтесенцією управлінської діяльності, визначають не лише тактичні та оперативні аспекти діяльності поліції, але й слугують фундаментом для стратегічного планування та реалізації загальнодержавної політики

у сфері безпеки. В умовах наростаючих загроз, зокрема кіберзлочинності, ескалації конфліктів та зростання соціальної напруги, особливо у контексті воєнного стану, традиційні моделі управління втрачають свою актуальність, оскільки не забезпечують належного рівня оперативності та адаптивності до динамічно змінюваних умов.

Сучасна реальність висуває нові вимоги до системи управління, що обумовлюється потребою в інтеграції оперативних

та стратегічних рішень, спрямованих на подолання комплексних загроз національній безпеці. Це, зокрема, вимагає запровадження інноваційних підходів до управління, що базуються на науково обґрунтованих моделях прогнозування та системах аналізу даних, здатних забезпечити високу швидкість та точність реагування на загрози, оптимізацію ресурсів та підвищення ефективності функціонування органів поліції.

В умовах глобалізації загроз та постійного розвитку інформаційних технологій, що кардинально змінюють структуру злочинності, зокрема кіберпростору, критично важливим є переосмислення традиційних управлінських підходів та впровадження новітніх моделей, що здатні забезпечити високу адаптивність та ефективність у контексті динамічно змінюваних обставин. Водночас, необхідність підвищення рівня координації дій між різними правоохоронними та військовими структурами у воєнний час вимагає створення інтегрованих систем управління, здатних забезпечити єдність зусиль та високу синергетичну ефективність.

Таким чином, дослідження ролі стратегічного управління у підвищенні ефективності органів поліції в сучасних умовах набуває ключового значення, оскільки саме інноваційні управлінські рішення здатні забезпечити необхідну адаптивність та ефективність поліцейської діяльності в умовах зростаючих викликів та загроз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання стратегічного управління є центральним у забезпеченні ефективності діяльності Національної поліції України. Науковці наголошують на важливості системного підходу, який включає інтеграцію сучасних технологій, удосконалення кадрової політики та покращення координації між підрозділами. Предметом наукових досліджень щодо стратегічного управління в органах поліції та його складових були праці таких вчених як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, А.І. Берендєєвої, О.С. Доценка, С.В. Медведенка, Н.В. Медведенко, В.Л. Ортинського, В.М. Плішкіна, В.В. Сокурєнка, С.О. Шатрави та ін.

У той же час стратегічне управління як ключовий фактор ефективності поліцейської діяльності залишається малодослідженим, особливо в умовах воєнного стану. Воєнний стан вимагає від Національної поліції України не тільки високого рівня мобільності та готовності до кризових ситуацій, але й застосування новітніх управлінських підходів. Це включає розробку і впровадження стратегій, які забезпечать ефективну взаємодію між різними підрозділами поліції, адаптацію кадрової політики до нових реалій, а також інтеграцію сучасних технологій у службу діяльності.

**Мета статті** полягає у визначенні впливу стратегічного управління на підвищення ефективності функціонування органів поліції в умовах сучасних викликів, охоплюючи зростання злочинності, проблеми взаємодії з мультикультурними спільнотами, що виникають в умовах воєнного стану, з метою формулювання рекомендацій щодо впровадження науково обґрунтованих та інноваційних управлінських підходів у поліцейській діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з ключових аспектів ефективності управлінських рішень є їх відповідність принципам системного підходу. Це означає, що процес прийняття рішень у поліцейській діяльності має базуватися на всебічному аналізі внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на функціонування органів правопорядку. Системний підхід передбачає, що управлінські рішення повинні бути інтегрованими та узгодженими з іншими елементами управлінської системи, такими як організаційна структура, кадрова політика, інформаційні технології та стратегічне планування.

Заслугує на увагу позиція С.В. Медведенка та Н.В. Медведенко, які зазначають, що стратегічне управління під час воєнного стану в органах та підрозділах Національної поліції України вимагає від керівництва всіх рівнів врахування специфічних умов у регіоні та зоні обслуговування, оперативної обробки даних, дотримання управлінських принципів, підвищення ефективності роботи та раціонального використання кадрового потенціалу. Це також передбачає створення



відповідних умов для несення служби підлеглыми, забезпечення їх професійного зростання та вдосконалення навичок, що в сукупності сприятиме покращенню ефективності та функціональних можливостей підпорядкованих органів і підрозділів [1, с. 205].

На думку О.С. Доценка, стратегічне управління представляє собою динамічний, замкнутий цикл, в якому оцінка діяльності та прийняття рішень про корективи є водночас завершенням і початком циклу. Основна мета керівництва полягає у вдосконаленні стратегії та моніторингу її виконання. Процес стратегічного управління включає п'ять тісно взаємопов'язаних завдань, що не виконуються ізольовано. Він є трудомістким і вимагає від керівників значних витрат часу. Як зазначає вчений, у Національній поліції України стратегічне управління здійснюється на чотирьох рівнях: вищому рівні для загальних рішень, управлінні структурними одиницями, функціональному і регіональному рівнях для специфічних напрямків, та на оперативному рівні для реалізації деталей стратегічних планів. Стратегічне управління є основою управлінської діяльності на всіх рівнях [2, с. 24].

Ефективність управлінських рішень у поліцейській діяльності також значною мірою залежить від їхньої відповідності принципам науковості та обґрунтованості. Це вимагає застосування сучасних методів аналізу даних, моделювання та прогнозування, що дозволяє приймати оптимальні рішення в умовах невизначеності та ризику. Зокрема, застосування методів системного аналізу, статистичних моделей та комп'ютерних симуляцій дає можливість оцінити можливі наслідки тих чи інших рішень та обрати найкращі варіанти для досягнення стратегічних цілей органів правопорядку.

Однак, процес прийняття управлінських рішень у поліцейській діяльності не обмежується лише аналітичними та науковими підходами. Важливою складовою цього процесу є також психологічний аспект, що включає врахування мотивації, особистих характеристик та поведінкових факторів працівників поліції. Ефективне управління людськими ресурсами вима-

гає розробки таких управлінських рішень, які б не лише враховували раціональні обґрунтування, але й сприяли підвищенню мотивації працівників, їхньому професійному розвитку та створенню сприятливого психологічного клімату в колективі.

У цьому контексті слушною є позиція А.І. Берендєєвої, яка вказує, що поліцейські, які виконують обов'язки в умовах воєнного стану, піддаються значному ризику травм та стресу, тому кадрова політика повинна передбачати заходи для їхньої захисту та підтримки. Важливо забезпечити належне соціальне та медичне обслуговування, а також гідну оплату праці, що сприятиме підвищенню привабливості професії поліцейського. В умовах конкуренції з недержавними структурами необхідно зберігати кадри, забезпечуючи оптимальні умови служби та права на відпочинок. Також необхідно надавати доступ до психологічної допомоги, особливо для поліцейських, які повертаються із зони бойових дій і можуть мати посттравматичні розлади [3, с. 277].

Додатковим аспектом, що впливає на ефективність управлінських рішень у поліцейській діяльності, є їхня відповідність принципам етичності та законності. Органи поліції виступають важливими суб'єктами забезпечення правопорядку, що накладає на них особливу відповідальність за дотримання прав і свобод громадян. Управлінські рішення, прийняті у сфері поліцейської діяльності, мають базуватися на принципах верховенства права, справедливості та дотримання етичних норм. Це особливо важливо в умовах демократичного суспільства, де поліція повинна діяти не лише як інструмент примусу, але й як гарант дотримання прав людини та забезпечення публічної безпеки.

Сучасні виклики, з якими стикаються органи правопорядку, вимагають постійного вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень. Це включає впровадження інноваційних технологій, що дозволяють автоматизувати процеси збору, аналізу та обробки даних, а також застосування штучного інтелекту для прогнозування злочинності та оптимізації поліцейських ресурсів. Крім того, важливим напрямком розвитку є інтеграція

управлінських рішень на всіх рівнях організації, що передбачає залучення працівників до процесу прийняття рішень та створення умов для ефективного обміну інформацією між різними підрозділами.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій у процесі прийняття управлінських рішень у поліцейській діяльності має значний вплив на підвищення ефективності роботи органів правопорядку. Сучасні технології дозволяють не лише автоматизувати рутинні завдання, але й забезпечують можливість для оперативного реагування на зміни у зовнішньому середовищі. Наприклад, використання систем відеоспостереження, аналізу великих даних та прогнозування може значно покращити ефективність розслідувань, запобігання злочинності та підтримання публічного порядку.

Ще одним важливим аспектом управлінських рішень є їх роль у забезпеченні стійкості та адаптивності поліцейської діяльності в умовах кризових ситуацій. Сучасні загрози, такі як тероризм, організована злочинність, кіберзлочинність, особливо в умовах воєнного стану вимагають прийняття управлінських рішень, що спрямовані на забезпечення готовності органів правопорядку до оперативного реагування на надзвичайні ситуації. Це передбачає розробку та впровадження кризових планів, створення спеціалізованих підрозділів для роботи в умовах підвищеного ризику, а також забезпечення постійної взаємодії між різними правоохоронними органами як на національному, так і на міжнародному рівні.

У цьому аспекті заслуговує на увагу проведене І.М. Охріменком дослідження щодо вивчення психологічного благополуччя персоналу органів поліції, що є критично важливим для забезпечення ефективності правоохоронної діяльності та підтримки здоров'я працівників. Дослідження показує, що значна частина поліцейських стикається з високим рівнем професійного стресу та незадоволеністю своєю роботою, що негативно впливає на їх психоемоційний стан і загальне благополуччя. Соціальна напруга, зокрема через воєнний стан, погіршує ситуацію. Вчений зазначає, що для покращення

стану необхідно впроваджувати комплексні програми психологічної підтримки, створювати сприятливий соціально-психологічний клімат та ефективно стимулювати персонал [4, с. 115].

Важливо також зазначити, що управлінські рішення у поліцейській діяльності мають враховувати питання ефективного управління конфліктами. З огляду на специфіку поліцейської діяльності, конфліктні ситуації можуть виникати як всередині організації, так і в процесі взаємодії з громадськістю. Ефективне управління конфліктами вимагає застосування різноманітних методів, включаючи медіацію, переговори, а також розробку та впровадження чітких протоколів поведінки в конфліктних ситуаціях. Це дозволяє знижувати рівень напруги, мінімізувати ризики для працівників поліції та забезпечувати дотримання прав і свобод громадян.

Окрім того, важливою складовою управлінських рішень у поліцейській діяльності є забезпечення підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень. У демократичному суспільстві, де поліція виступає важливим інструментом забезпечення публічного порядку, громадськість має право знати, на яких засадах приймаються рішення, що впливають на їхню безпеку та права. Це передбачає створення механізмів зовнішнього контролю, впровадження відкритих процедур прийняття рішень, а також забезпечення можливості для громадян брати участь у формуванні політики правопорядку.

Досліджуючи сучасні проблеми стратегічного управління в умовах забезпечення публічної безпеки, Бал Мюджахіт зазначає, що ключовими викликами є відсутність чіткого законодавчого визначення поняття «публічна безпека» та неефективність існуючих механізмів забезпечення безпеки. Він підкреслює, що відсутність системного підходу до аналізу загроз та управління ними, а також недостатня координація між державними органами і громадськими інститутами ускладнює реалізацію ефективних стратегій у цій сфері. Вчений також наголошує на необхідності розробки нових стратегічних планів і впровадження інноваційних інструментів для покращення системи публічної

безпеки, що включає в себе як національні, так і міжнародні практики [5, с. 107].

У контексті сучасних викликів та загроз, що постають перед правоохоронними органами, традиційні методи управління вже не завжди здатні забезпечити належний рівень ефективності. Це обумовлює необхідність впровадження нових підходів до управлінських рішень, таких як парадигма «розумного управління», когнітивне управління, адаптивна модель управління, кіберінтегративне управління, превентивне управління. Кожен з цих підходів сприяє підвищенню ефективності поліцейської діяльності, дозволяючи органам правопорядку ефективно реагувати на нові виклики та забезпечувати публічну безпеку.

**Висновки.** У результаті здійсненого наукового аналізу можна стверджувати, що стратегічне управління в контексті сучасних викликів є центральним елементом забезпечення системної ефективності органів поліції, інтегруючи складний комплекс взаємозалежних факторів, що зумовлюють адаптацію до мінливих умов оперативного середовища. Усе більша комплексність загроз, таких як зростаюча інтенсифікація кіберзлочинності, еволюція новітніх форм деструктивної діяльності та необхідність адаптації до мультикультурних реалій, особливо у періоди посиленої соціальної напруги, вимагає кардинального переосмислення традиційних управлінських підходів, що втрачають свою релевантність в умовах динамічних трансформацій.

Таким чином, комплексний підхід до стратегічного управління в умовах сучасних викликів, що ґрунтується на впровадженні інноваційних технологій і моде-

лей, є ключовим фактором забезпечення стійкості та ефективності поліцейської діяльності. Впровадження цих моделей забезпечить не лише відповідність новітнім міжнародним стандартам, але й буде сприяти побудові гнучкої, адаптивної системи, здатної оперативно реагувати на зміни, підтримуючи баланс між стабільністю та інноваційністю у контексті глобальних трансформацій.

### Список використаної літератури:

1. Медведенко С.В., Медведенко Н.В. Засади стратегічного управління в умовах воєнного стану в органах та підрозділах національної поліції України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 200-206.
2. Берендєєва А.І. Стратегічні напрями кадрової політики Національної поліції в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 274-277.
3. Доценко О.С. Процес стратегічного управління в Національній поліції України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Ч.1 С. 21-25.
4. Охріменко І.М. Психологічне благополуччя персоналу поліцейських організацій в умовах соціальної напруженості. *Медична реабілітація в Україні: сучасний стан та напрями розвитку, проблеми та перспективи*: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю. м. Полтава, 8 вересня 2023 р. Полтава, 2023. С. 110-115.
5. Мюджахіт Б. Сучасні проблеми стратегічного управління в умовах забезпечення публічної безпеки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. № 4 Том 32 (71). С. 104-108.

### **Kubaienko A. Strategic management as a key factor in the effectiveness of police activities**

*The article examines strategic management as a key factor in enhancing the effectiveness of police activities in the face of modern challenges. The author emphasizes that the efficiency of management within police organizations is becoming particularly relevant due to the rising levels of threats such as cybercrime, social conflicts, and increasing tensions under martial law. Traditional management models that fail to provide adequate adaptability and responsiveness require revision and modernization.*

*The role of strategic management in ensuring the functioning of the National Police of Ukraine is explored, taking into account the specific conditions of regions and service areas. The necessity of integrating operational and strategic decisions aimed at overcoming complex national security threats is identified, which requires the implementation of innovative*

*approaches based on modern data analysis and forecasting methods. In particular, the importance of applying scientifically grounded management models and a systematic approach that includes the integration of advanced technologies, improvement of personnel policies, and enhancement of coordination between departments is highlighted.*

*The article also addresses the psychological aspect of strategic management, which includes considering the motivation, personal characteristics, and behavioral factors of police personnel. An essential component of this aspect is the development of management decisions that contribute to increasing motivation, professional development of employees, and creating a favorable psychological climate within the team.*

*The article investigates the effectiveness of management decisions based on a systematic approach, which includes a comprehensive analysis of internal and external factors influencing police activities. The conclusions emphasize the importance of implementing strategic management that can ensure high adaptability, responsiveness, and effectiveness of police operations in the face of dynamic challenges and threats of modern times.*

**Key words:** *effectiveness, police activity, police organizations, strategic management, personnel policy, management efficiency, management decision, management model.*

УДК 342.24:342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.10>**В. В. Масалітін**аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права  
Класичного приватного університету

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості адміністративно-правового статусу громадян України. Автор підкреслює важливість дослідження, вивчення та розуміння цього статусу, оскільки правовий статус, як сукупність основних правових характеристик і можливостей особи, має різне значення в різних галузях права. У контексті адміністративно-правової науки цей статус має унікальний склад і сутність.

Кожен громадянин України володіє всіма правами та свободами на території країни і несе рівні обов'язки, встановлені Конституцією, конституційні положення формують адміністративно-правовий статус громадян, який визначається нормами конституційного, адміністративного та інших галузей права, надаючи громадянам права, свободи і покладаючи на них обов'язки у сфері управління, а також встановлюючи їхню відповідальність перед державою. Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначаються законами та адміністративними актами, що містять відповідні норми адміністративного права. Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері господарювання залежить від різних факторів, таких як вік, стан здоров'я та рівень освіти. Наприклад, сімейні відносини можуть обмежувати право на зайняття певних посад у державних органах.

Громадяни України, реалізуючи свої права, свободи та обов'язки у сфері господарювання, вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами, їх підрозділами, посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративного права. У статті підкреслюється, що правовий статус не є статичним поняттям, а залежить від багатьох факторів, включаючи законодавство, судові рішення та адміністративну практику.

Аналіз правового статусу з адміністративної точки зору виявляє його динамічний характер, що відповідає потребам суспільства та правовим змінам, дослідження надає уявлення про права та обов'язки, надані громадянам, механізми їх захисту та юридичну відповідальність, яку вони несуть у рамках адміністративного права. Таким чином, дослідження сприяє глибшому розумінню адміністративно-правового статусу та його впливу на взаємодію громадян із державою в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус громадянина, елементи правового статусу громадянина, адміністративно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правовий статус громадян України є складним та багатогранним явищем, яке включає в себе сукупність прав, обов'язків та відповідальності громадян у взаємодії з державними органами. Незважаючи на значну увагу, приділену цьому питанню в наукових дослідженнях, актуальність його дослідження не зменшується через постійні соціально-політичні та економічні зміни в країні. Однією з основних проблем є недостатність системного підходу до визначення та аналізу адміністративно-правового статусу громадян, що

зумовлює певні прогалини в законодавстві та практиці його реалізації. Зокрема, виникає необхідність у більш детальному вивченні механізмів забезпечення реалізації прав і свобод громадян, які закріплені в Конституції України та інших нормативно-правових актах.

Додатково, важливо дослідити вплив адміністративного права на повсякденну взаємодію громадян з органами державної влади, включаючи питання надання адміністративних послуг, захисту прав громадян та встановлення відповідальності за порушення адміністративно-право-

вих норм. Необхідно розробити нові підходи та методики для оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання, зокрема, в умовах сучасних викликів, таких як децентралізація влади, боротьба з корупцією, забезпечення прозорості та підзвітності органів державного управління. Актуальність проблеми також полягає у необхідності адаптації адміністративного законодавства до європейських стандартів та міжнародних зобов'язань України, що потребує глибокого теоретичного та практичного аналізу. Вивчення цих аспектів сприятиме підвищенню ефективності адміністративно-правового статусу громадян, забезпеченню їх прав та свобод, а також покращенню якості державного управління в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань адміністративно-правового статусу громадян України, а також його особливостей здійснювали такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, С.Д. Гусарев, О.В. Зайчук, С.В. Ківалов, В.В. Лазарев, Н.М. Оніщенко, В.С. Нерсисянц, О.Ф. Скакун, А.В. Панчишин та інші. Незважаючи на значну кількість досліджень адміністративно-правового статусу громадян України, поза увагою науковців залишилися деякі важливі аспекти цієї проблематики в контексті сучасних викликів. Зокрема, потребують подальшого вивчення питання реалізації та захисту прав громадян в умовах цифровізації публічного адміністрування, впровадження нових організаційно-правових форм взаємодії органів публічної адміністрації з громадянами (наприклад, електронних петицій, онлайн-консультацій тощо), адаптації адміністративно-правового регулювання до європейських стандартів. Крім того, динамічні зміни суспільно-політичної ситуації в Україні, пов'язані з процесами демократизації, децентралізації влади, впровадженням принципів належного урядування, зумовлюють необхідність переосмислення ролі та місця громадянина в системі адміністративно-правових відносин.

**Метою статті** є здійснення комплексного аналізу адміністративно-правового статусу громадян України

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правовий статус громадян

України є однією з фундаментальних категорій адміністративного права, яка характеризує місце та роль особи у відносинах з органами публічної адміністрації, статус визначає сукупність прав, обов'язків та відповідальності громадян у сфері публічного адміністрування. Належне забезпечення та реалізація адміністративно-правового статусу громадян є запорукою розбудови демократичної, соціальної та правової держави в Україні. Дослідження особливостей адміністративно-правового статусу громадян України має важливе теоретичне та практичне значення. З теоретичної точки зору, воно дозволяє поглибити розуміння сутності та змісту цього статусу, його структури, принципів та гарантій реалізації. З практичної точки зору, аналіз адміністративно-правового статусу громадян сприяє удосконаленню адміністративного законодавства, підвищенню ефективності діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав та законних інтересів громадян [1].

Адміністративно-правовий статус громадян України ґрунтується на конституційному статусі людини і громадянина. Стаття 3 Конституції України проголошує, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Зміст адміністративно-правового статусу громадян України складають їхні права, обов'язки та відповідальність у сфері публічного адміністрування. Ядром цього статусу є адміністративна правосуб'єктність – здатність мати та здійснювати права й обов'язки у сфері публічного адміністрування, а також нести відповідальність у разі порушення встановлених норм. Адміністративна правоздатність громадян України виникає з моменту народження особи та припиняється з її смертю. Зміст і обсяг адміністративної правоздатності визначаються Конституцією та законами України. Громадяни України володіють рівною правоздатністю незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етніч-

ного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [2].

У певних випадках, передбачених законом, повна дієздатність може бути надана особі, яка досягла 16 років (у разі працевлаштування за трудовим договором або зайняття підприємницькою діяльністю) або особам віком до 18 років, які зареєстрували шлюб [3].

Основу адміністративно-правового статусу громадян України складають їхні права у відносинах з органами публічної адміністрації. До таких прав належать право на участь в управлінні державними справами безпосередньо або через представників, право на звернення до органів публічної адміністрації, право на доступ до публічної інформації, право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної адміністрації чи їх посадових осіб, право на безоплатну правову допомогу у випадках, передбачених законом та інші. Поряд з правами, важливим елементом адміністративно-правового статусу громадян України є їхні обов'язки у сфері публічного адміністрування. До таких обов'язків належать обов'язок неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи інших людей, обов'язок шанувати державні символи України, обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, обов'язок не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані збитки, обов'язок з'являтися на виклик органів публічної адміністрації та їх посадових осіб та інші [2].

У разі невиконання громадянами своїх обов'язків вони можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності. Підставою такої відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення – протиправної, винної дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління. Види адміністративних правопорушень та стягнень за їх вчинення визначаються Кодексом Укра-

їни про адміністративні правопорушення [4]. Важливою особливістю адміністративно-правового статусу громадян України є його галузевий характер. На відміну від загального правового статусу, який відображає загальні права, обов'язки та відповідальність особи, адміністративно-правовий статус стосується лише сфери публічного адміністрування. Він конкретизується та деталізується в законодавчих актах, які регламентують відносини громадян з органами публічної адміністрації у різних сферах та галузях державного управління.

Так, Закон України «Про звернення громадян» [5] визначає особливості реалізації права громадян на звернення до органів публічної адміністрації. Зокрема, громадяни України мають право звернутися до органів публічної адміністрації зі скаргами, зауваженнями, клопотаннями, пропозиціями. Закон встановлює вимоги до оформлення звернень, порядок та строки їх розгляду, обов'язки органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації цього права.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [6] регламентує особливості здійснення права громадян на доступ до інформації, якою володіють або розпоряджаються органи публічної адміністрації. Громадяни мають право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію, крім обмежень, встановлених законом. Розпорядники публічної інформації зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, а також реагувати на запити на інформацію.

Кодекс адміністративного судочинства України [7] визначає особливості реалізації права громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації. Кожна особа має право в порядку адміністративного судочинства оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, якщо вважає, що вони порушують її права, свободи або законні інтереси. Адміністративні суди перевіряють законність таких рішень, дій чи бездіяльності та можуть їх скасувати чи зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії.

Закон України «Про адміністративні послуги» [8] встановлює правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Громадяни мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, а також на отримання адміністративних послуг своєчасно, у повному обсязі та належної якості. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити фізичним особам доступність та зручність їх отримання.

Ще однією особливістю адміністративно-правового статусу громадян України є його динамічний, мінливий характер, статус не є статичним, раз і назавжди закріпленим, він постійно розвивається та збагачується новим змістом відповідно до змін та потреб суспільного життя. Як слушно зауважує Ю. Р. Лозинський, зміни адміністративно-правового статусу відбуваються під впливом ряду чинників, серед яких – рівень демократизації та децентралізації публічної влади, розвиток інститутів громадянського суспільства, євроінтеграційні процеси, технологізація та діджиталізація публічного адміністрування [5].

Водночас, попри позитивні зрушення, у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу громадян України ще зберігається низка проблем. До таких проблем вчені відносять недостатній рівень правової культури та правосвідомості як громадян, так і представників публічної адміністрації, наявність корупційних ризиків під час реалізації громадянами своїх прав, недостатню цифрову грамотність населення та технологічну оснащеність органів публічної адміністрації, відсутність ефективних механізмів громадського контролю за їх діяльністю [8].

Підсумовуючи, слід зазначити, що адміністративно-правовий статус громадян України є комплексною категорією, яка відображає юридично закріплене становище особи у сфері публічного адміністрування, статус ґрунтується на засадах людиноцентризму, верховенства права, законності та характеризується наявністю у громадян низки прав, обов'язків та адміністративної відповідальності.

Особливостями адміністративно-правового статусу громадян є його галузевий характер, динамічність та мінливість під впливом суспільних трансформацій, спрямованість на забезпечення ефективної взаємодії людини та публічної влади. Розвиток цього статусу в Україні відбувається у руслі демократизації, децентралізації та діджиталізації публічного адміністрування, але й досі стикається з низкою викликів та проблем. Їх подолання потребує удосконалення адміністративного законодавства, підвищення правової культури, посилення заходів запобігання корупції, розширення електронного урядування та можливостей для участі громадян.

**Висновки.** Адміністративно-правовий статус громадян України є фундаментальною категорією адміністративного права, яка відображає юридично закріплене становище особи у взаємовідносинах з публічною адміністрацією, статус має низку особливостей: ґрунтується на конституційному статусі людини і громадянина; реалізується через систему суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та адміністративної відповідальності; має галузевий, динамічний характер та спрямований на забезпечення ефективної взаємодії людини і влади на демократичних засадах. Розвиток адміністративно-правового статусу громадян відбувається у руслі демократизації, децентралізації та діджиталізації публічного адміністрування, але стикається з низкою проблем, які потребують комплексного вирішення.

### Список використаної літератури:

1. Безпалова О.І., Горбач Д.А. Поняття та структура адміністративно-правового статусу національної гвардії України. *Forum Prava*, 2017. (5). 31–38. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1188950>
2. Білоус-Осін Т.І. Структура адміністративно-правового статусу громадян. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 21 травня 2021 р. : у 2-х т. Одеса : Гельветика, 2021. Т. 2. С. 25–29.
3. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України, дис...



- канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 213 с.
4. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
  5. Лозинський Ю. Р. Елементи адміністративно-правового статусу. *International independent scientific journal*. 2020. № 15. С. 13-18. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3383>
  6. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. 95-97 с.
  7. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 19 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
  8. Сердюк, В.І. Адміністративно-правовий статус громадян України як різновид правового статусу. В.І. Сердюк; наук. кер. В.С. Шапіро. Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного фак-ту, м. Суми, 25 травня 2013 р. Ред. кол. А.М. Куліш, М.М. Бурбика, М.І. Логвиненко, В.М. Семенов, А.В. Баранова. Суми. СумДУ, 2013. С. 195-196.

### **Masalitin V. The features of the administrative-legal status of Ukrainian citizens**

*The article examines the features of the administrative-legal status of Ukrainian citizens. The author emphasizes the importance of researching, studying, and understanding this status, as the legal status, as a set of basic legal characteristics and capabilities of an individual, has different implications in various branches of law. In the context of administrative-legal science, this status has a unique composition and essence.*

*Every citizen of Ukraine possesses all rights and freedoms within the country's territory and bears equal responsibilities as established by the Constitution. These constitutional provisions shape the administrative-legal status of citizens, which is determined by the norms of constitutional, administrative, and other branches of law. This status confers rights and freedoms on citizens and imposes responsibilities in the field of governance, as well as establishing their accountability to the state.*

*The scope and content of administrative legal capacity are defined by laws and administrative acts that contain relevant norms of administrative law. The specific extent of citizens' rights, freedoms, and obligations in the field of economic activity depends on various factors, such as age, health condition, and level of education. For example, family relationships may restrict the right to hold certain positions in state bodies. Ukrainian citizens, in exercising their rights, freedoms, and responsibilities in the economic sphere, enter into administrative-legal relations with state bodies, their departments, officials, and other subjects of administrative law. The article emphasizes that legal status is not a static concept but depends on numerous factors, including legislation, judicial decisions, and administrative practice.*

*Analyzing the legal status from an administrative perspective reveals its dynamic nature, which corresponds to the needs of society and legal changes. The research provides insights into the rights and obligations conferred on citizens, the mechanisms for their protection, and the legal responsibility they bear within the framework of administrative law. Thus, the study contributes to a deeper understanding of the administrative-legal status and its impact on citizen-state interactions in Ukraine.*

**Key words:** *administrative-legal status of a citizen, elements of the legal status of a citizen, administrative-legal regulation.*

УДК 351.713:347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.11>

**О. В. Мащенко**

доктор економічних, юридичних наук, професор,  
перший проректор Класичного приватного університету

**Ю. П. Козаченко**

доктор наук з державного управління,  
виконуюча обов'язки начальника Головного управління ДПС  
у Київській області

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ КОМПЛАЄНС-РИЗИКАМИ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

В статті обґрунтовано доцільність запровадження системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) за для підвищення рівня дотримання платниками податків податкового законодавства.

Надано визначення поняття комплаєнсу – як системі заходів та процедур, що здійснюються контролюючими органами з метою підвищення рівня добровільного виконання платниками податків податкових та інших обов'язків та зменшення ймовірності настання податкового ризику (комплаєнс-ризиками). Доведено, що попередня оцінка ефективності управління ризиками у Державній податковій службі з використанням Діагностичного інструменту оцінки податкового адміністрування показала свою нездатність.

Виявлено некоректність поняття „податковий ризик (комплаєнс-ризиками)”, в якому законодавець посилаючись на невиконання платником податків податкового обов'язку, розширив зміст пункту 36.1, статті 36 Податкового кодексу України, додав до поняття „податкового обов'язку” – „обов'язок щодо взяття його на облік як платника податків”, тоді як ця процедура здійснюється автоматично на підставі переданих відомостей від державного реєстратора до інформаційних систем контролюючих органів. Вказано що обов'язком платників податків може бути лише подати заяву до контролюючого органу про взяття на облік за неосновним місцем обліку. Запропоновано внести зміни до підпункту 14.1.221 Податкового кодексу України щодо визначення поняття „податковий ризик (комплаєнс-ризиками)”.

Наведено критерії, яким має відповідати платник податків для отримання статусу платника з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства.

Наголошено на незрозумілості норми щодо одного з критеріїв, які висуваються до платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства – як то відсутність податкового боргу, що перевищує 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з дня виникнення якого минуло більше 30 днів. На сьогодні в законодавстві відсутнє чітке визначення розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Наголошується на невизначеності правового статусу комплаєнс-менеджера, який має взаємодіяти з платником податків, якого визнано з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства.

**Ключові слова:** податковий ризик (комплаєнс-ризиками), платник податків, податковий обов'язок, комплаєнс-менеджер, контролюючі органи.

**Постановка завдання.** Податкова система України опинилась у становищі, коли виконувати високоякісно свої функ-

ції платникам податків і посадовим особам контролюючих органів стало проблематично без здійснення адекватних заходів

щодо її вдосконалення. Проте проведення податкових реформ завжди пов'язано з великими труднощами, оскільки практично неможливо цілком задовольнити інтереси всіх сторін оподаткування: реалізувати наміри держави, пристосувати фіскальний режим до комерційних інтересів підприємців, забезпечити соціальні ідеали справедливості та суспільного добробуту. Неодноразові спроби поспішного і необґрунтованого вирішення проблем і суперечностей шляхом постійного корегування податкового законодавства викликають нові проблеми. Сьогодні, можна побачити, що управління в сфері оподаткування проводиться в умовах невизначеності, конфліктності, дії дестабілізуючих чинників і зумовлених ними ризиків [1, с. 185]. Найбільш негативним чинником, який впливає на реалізацію податкових реформ та наповнення бюджетів – стала збройна російська агресія, яка нанівець звела здобутки від значної фіскальної консолідації, досягнутої за останні роки.

Задля швидкого відновлення економічного зростання країни у середньостроковій перспективі, та реалізації європейського вектору розвитку – необхідно проводити виважену податкову політику, метою якої має стати досягнення партнерських відносин між бізнесом та державою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивчення поняття податкового ризику, методів його дослідження та процесів управління ними у різних галузях науки здійснювалося фрагментарно. Зокрема, зміст цього терміну розкривався у роботах вчених в галузі адміністративного та фінансового права, як то: Л. К. Воронової, Д. М. Веприняк, П. В. Коломійця, М. П. Кучерявенка, В. В. Курила; у галузі економіки – В. Л. Андрущенко, В. П. Вишневського, О. М. Десятника, І. О. Луніної, О. М. Тимченко, П. В. Мельника, В. М. Опаріна, В. А. Онищенко, та ін. Зокрема, О. С. Риженко розглядали окремі елементи методології дослідження податкових ризиків у науці фінансового права [2]. В. І. Курило, В. В. Мушенко здійснили аналіз вітчизняної правової категорії „податковий ризик” та запропонувати розширення смислового наповненням

даного поняття для подальшого його правозастосування у сучасній податково-правовій науці [1]. Н. О. Євтушенко у своїх працях дослідив зміст системи керування ризиками та запропонував напрямки підвищення через запровадження системного підходу в умовах великої частки тіньової економіки [3]. Але реформування податкової системи у напрямку посилення співпраці з платниками податків та підтримки соціально-відповідальних платників вимагають розробки нової системи управління податковими комплаєнс-ризиками, що обумовлює актуальність обраної теми.

#### **Виклад основного матеріалу.**

З початком збройної російської агресії на території України національна економіка знаходиться у досить складному становищі через: руйнування об'єктів цивільної, критичної та промислової інфраструктури, відновлення яких потребує значних зусиль і часу та пошуку джерел інвестицій; зупинення на постійній або тимчасовій основі роботи підприємств – платників податків через безпосередню військову загрозу або відсутність доступу до ринків збуту; руйнування логістичних зав'язків платників податків; міграція та внутрішнє переміщення громадян України, зростання трудового навантаження та нестача кадрового потенціалу й погіршення його якості; складність адаптації платників податків до нових умов господарювання в умовах воєнного стану.

За для вирішення вище перелічених проблем та виведення країни з фінансової кризи Кабінетом міністрів України було схвалено „Національну стратегію доходів до 2030 року” у якій за для підвищення рівня надходження податків та зборів в умовах дотримання податкового законодавства було передбачено впровадження системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками).

Комплаєнс-ризики – це потенційні втрати і юридичні санкції через недотримання законів або правил. Проведення ідентифікації та оцінки ризиків є необхідною попередньою роботою, яка проводиться перед виконанням основного завдання – мінімізацією ризиків. Якщо ж контроль податкових ризиків недостатній, то це може призвести до вкрай негатив-

них наслідків: зниження вартості бізнесу, значної переплати податків, адміністративної і карної відповідальності, навіть банкрутства підприємства [4].

О. С. Риженко наголошує, що: „... під поняттям „ризик” для платника податку можна розуміти ступінь потенційної можливості для суб’єкта понести фінансові або інші втрати внаслідок негативних відхилень від очікуваних результатів, що ґрунтуються на чинних нормах права та враховуються суб’єктом при прийнятті рішень” [2, с. 228]. Тобто це негативні наслідки, які можуть мати місце для платника податку у зв’язку з невиконанням ним свого податкового обов’язку.

ЗУ „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства” [5] було доповнено зміст пп. 14.1.221, п. 14.1, ст. 14 ПК України, де надано визначення поняття „податковий ризик (комплаєнс-ризик)” – як ймовірність невиконання платником податків податкового обов’язку щодо взяття його на облік як платника податків, реєстрації платником окремих видів податків, подання податкової звітності, декларування, сплати платником податків податкових зобов’язань, інших податкових обов’язків [6]. Зокрема, було доповнено пп. 14.1.221-1 в якому з’явилося поняття „комплаєнс” – система заходів та процедур, що здійснюються контролюючими органами з метою підвищення рівня добровільного виконання платниками податків податкових та інших обов’язків та зменшення ймовірності настання податкового ризику (комплаєнс-ризик) [5].

Ще у 2018 році було затверджено оцінку ефективності управління ризиками у ДПС з використанням Діагностичного інструменту оцінки податкового адміністрування TADAT, проте, ця система управління показала цілий ряд слабких сторін, як то:

- неструктурованість процесу оцінки податкових ризиків;
- відсутність багаторічного стратегічного документу, який би охоплював всю сферу оцінки податкових ризиків;

- формалізація чинного процесу управління податковими ризиками відразу у декількох документах, затверджених вищим керівництвом ДПС, дотримання вимог яких контролювалося лише на індивідуальній основі;

- відсутність щорічного плану покращення податкової дисципліни, який би охоплював усі комплаєнс-ризиків та передбачав би кроки їх зменшення;

- обмеженість застосування плану податкового органу щодо зменшення податкових ризиків, який, окрім розділу, що стосувався податкових перевірок, не зосереджував окремої уваги на конкретних галузях економіки чи географічних регіонах або окремих категоріях платників податків;

- відсутність узгодженого підходу до зменшення податкових ризиків шляхом комунікації з платниками податків;

- визначення лише проведення перевірок та не передбачення проведення навчальних заходів з підвищення кваліфікації, вдосконалення робочих інструкцій або ефективного розподілу персоналу щодо зменшення податкових ризиків;

- відсутність регулярного відслідковування процесу управління податковими ризиками або успішності заходів з їх зменшення, проведення відповідного моніторингу [7].

Але у 2020 році в межах реформ ДПС було створено відділ реалізації стратегії комплаєнсу, який на сьогодні, складається з чотирьох відділів: методології податкового комплаєнсу; забезпечення функціонування інформаційної СУР; планування та реалізації податкового комплаєнсу; інформаційної підтримки та технічного забезпечення [8].

А у жовтні 2023 року Наказом ДПС України № 813 було затверджено „Концепцію функціонування системи управління податковими ризиками”, яка мала запровадити та визначити комплексний і єдиний підхід в управлінні ризиками дотримання податкового законодавства, контроль за виконанням якого покладено на ДПС. Метою Концепції стало – підвищення податкової свідомості платників податків внаслідок попередження про ризик, можливість самостійного усунення ризику

платником податків і спрямування податкового контролю на діяльність платників податків, які систематично порушують податкове законодавство, через запровадження системи управління податковими ризиками платника податків із ідентифікації, оцінювання, встановлення ризиків та вжиття заходів своєчасного реагування на них [7].

Як наголошують Є. Курілов та В. Кругляк «Комплаєнс-ризик в системі податкового адміністрування – ризик, що призводить до втрати доходів, у разі якщо платники податків не дотримуються чотирьох основних обов'язків, визначених податковим законодавством: належної реєстрації в податковій системі; своєчасного подання податкової звітності; зазначення повної та достовірної інформації у податковій звітності та своєчасної сплати податкового зобов'язання в установлені терміни [8]. Тобто не виконання свого податкового обов'язку, передбаченого п. 36.1, ст. 36 ПК України.

Податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені Податковий кодексом та законами з питань митної справи (п. 36.1, ст. 36 ПК України [6]). Отже, ми бачимо, що законодавець, надаючи визначення поняттю „податковий ризик (комплаєнс-ризик)“, яким є невиконання платником податків податкового обов'язку, розширив зміст п. 36.1, ст. 36 ПК України, додав до поняття „податкового обов'язку“ – „обов'язок щодо взяття його на облік як платника податків“, тоді як, обов'язок стати на облік визначено у пп. 16.1.11, п. 16.1, ст. 16 ПК України. Проте, вважаємо, трохи некоректним визначення „податковий ризик (комплаєнс-ризик)“, де серед складових податкового обов'язку вказано „взяття на облік як платника податків“, адже пп. 16.1.11, п. 16.1, ст. 16 ПК України акцентує увагу на обов'язку „стати на облік“, тоді як у п. 63.2–63.3, ст. 63 ПК України вказано, що взяттю на облік у контролюючих органах підлягають всі платники податків за місцезнаходженням юридичних осіб, їх відокремлених підрозділів; місцем проживання особи, а також

за місцем розташування рухомого та нерухомого майна, об'єктів оподаткування [9].

Процедура взяття на облік відбувається наступним чином: юридична або фізична особа для здійснення державної реєстрації як суб'єкта господарювання звертається з відповідними документами до державного реєстратора, і в день проведення реєстраційної дії технічний адміністратор Єдиного державного реєстру забезпечує передачу відомостей про особу до інформаційних систем центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і саме ці відомості – є підставою для взяття на облік платника податків в податкових (контролюючих) органах [9]. Тобто взяття на облік – є обов'язком контролюючих органів на підставі переданих їм відомостей від державного реєстратора, що відбувається із застосуванням програмного забезпечення, що забезпечує автоматизацію процесу державної реєстрації та інших реєстраційних дій та передачу даних інформаційних систем державних органів, зокрема контролюючих. Взяття на облік – не є обов'язком платника податків.

Але, у п. 63.3, ст. 63 ПК України вказано обов'язок платників податків подати заяву до контролюючого органу про взяття на облік за неосновним місцем обліку протягом 10 робочих днів після створення відокремленого підрозділу або реєстрації рухомого чи нерухомого майна, і можна сказати, що саме цей обов'язок корегує з пп. 16.1.11, п. 16.1, ст. 16 ПК України, і він стосується неосновного місця обліку. Тому доцільно внести зміни до пп. 14.1.221 п. 14.1, ст. 14 ПК України щодо визначення поняття „податковий ризик (комплаєнс-ризик)“ та змінити фразу „ймовірність невиконання платником податків податкового обов'язку щодо взяття його на облік як платника податків“, наступною „*ймовірність невиконання платником податків обов'язку щодо подання документів для взяття його на облік за неосновним місцем обліку, або неповідомлення про зміну місцезнаходження юридичної особи та зміну місця проживання фізичної особи – підприємця*“ (цей обов'язок покладено на платника податків пп. 16.1.11, п. 16.1, ст. 16 ПК України).

Процедура податкового комплаєнсу була прописана у пп. 69.41, п. 69 підрозділу 10, розділу XX «Перехідні положення» ПК України, який було доповнено ЗУ „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства”, внаслідок чого з’явилося нове поняття – як платник податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства, до яких належать юридичні особи та фізичні особи – підприємці, що одночасно відповідають всім таким вимогам:

- податковий борг не перевищує 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та з дня їх виникнення минуло не більше 30 днів;

- відсутність заборгованості (недоїмки, штрафу, пені) із сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування;

- відсутність фактів порушення платником податків податкових обов’язків щодо подання звітності та/або документів (повідомлень);

- відсутність винесених щодо платника податку податкових повідомлень-рішень про порушення граничних строків розрахунків за операціями з експорту та/або імпорту товарів протягом останніх 12 місяців;

- відсутність рішення про відповідність платника податків критеріям ризиковості платника податку на додану вартість;

- відсутність розпочатої процедури припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця;

- відсутність порушеного провадження у справі про банкрутство (неплатоспроможність) платника податків;

- відсутність прийнятого щодо платника податків та/або його засновників (учасників), кінцевих бенефіціарних власників рішення про застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій);

- відсутність у платника податків та/або його засновників (учасників), кінцевих бенефіціарних власників громадян-

ства держави, що здійснює збройну агресію проти України, тощо [5].

Крім того, платник податків має відповідати певним критеріям, як то:

- мати показник рівня сплати податку на прибуток підприємств той, що дорівнює або перевищує середній показник у відповідній галузі за останні чотири квартали;

- мати показник рівня сплати податку на додану вартість такий, що дорівнює або перевищує середній показник у відповідній галузі за останні 12 звітних (податкових) періодів (місяців);

- показник середньомісячної нарахованої та/або виплаченої податковим агентом – юридичною особою заробітної плати за останні чотири звітні (податкові) періоди становить не менше середньої заробітної плати у відповідній галузі у відповідному регіоні, помноженої на коефіцієнт 1,1, за умови що середньомісячна чисельність працюючих за зазначений період становить не менше п’яти осіб (пп. 69.41.2, п. 69.41, ст. 69 розділу XX «Перехідні положення» ПК України [6]).

І виникають певні питання з приводу визначення критеріїв, які висуваються до платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства, зокрема, стосовно відсутності податкового боргу, що перевищує 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з дня виникнення якого минуло більше 30 днів.

В останнє, розмір неоподатковуваного мінімуму доходів громадян було встановлено Указом Президента України від 13 вересня 1994 р., № 519/94 „Про збільшення неоподатковуваного мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” [10] на рівні 1 700 000 крб., що відповідно до Указу Президента України „Про грошову реформу в Україні” [11] склало 17 грн. Проте, 25 грудня 2003 р., цей Указ [10] втратив чинність [12].

У ч. 5, підрозділу 1, розділу XX «Перехідні положення» ПК України міститься норма, яка вказує, що якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміні-

стративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги [6]. Але норма, яка міститься у пп. 69.41, п. 69 підрозділу 10, розділу XX «Перехідні положення» ПК України прописана, саме у Податковому кодексі. Тобто, не виникає питань, що при визначенні адміністративних стягнень у вигляді штрафу передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення, або покарання за вчинення кримінального правопорушення відповідно до Кримінального кодексу України, – застосовується неоподатковуваний мінімум у розмірі 17 гривень. Відповідне роз'яснення свого часу і надало Міністерство доходів і зборів України у своєму Листі від 29.07.2013 р., № 7692/6/99-99-10-04-02-15/2667 [13].

Тоді як в частині кваліфікації кримінальних або адміністративних правопорушень, сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної пп. 169.1.1, п. 169.1, ст. 169 ПК України для відповідного року (на що вказується у цьому ж Листі Міністерство доходів і зборів України [13] та у ч. 5, підрозділу 1, розділу XX «Перехідні положення» ПК України, а саме – 50 % розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року.

Можна сказати, що ч. 5, підрозділу 1, розділу XX «Перехідні положення» ПК України не може бути застосована для визначення суми податкового боргу з метою віднесення платника податків до категорії з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства, тому як вона не вказує на можливість її застосування у податкових правовідносинах, зокрема для класифікації податкових ризиків.

Незрозумілим залишається й умова, якої має відповідати платник податків, для віднесення його до категорії з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства, як то – дотримання показника середньомісячної нарахованої **та/або** виплаченої податковим агентом заробітної плати, зокрема виникає питання коректності застосування законодавцем сполучника **«та/або»**. Можна зробити висновки, що до категорії цього виду платника податків може бути віднесений суб'єкт господарювання, який у поточному місяці виплатив заробітну платню, яку нарахував у попередніх період, отже мав заборгованість із виплати заробітної плати (саме таких висновків ми дійшли застосовували альтернативний сполучник «або»).

Більш того, безпідставна невивплата заробітної плати строком понад за один місяць, вчинена умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності, вважається кримінальним правопорушенням, склад якого визначено у ст. 175 КК України [14], тому віднесення такого платника податків до категорії сумлінного платника – з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства, – є некоректним. Тому, доцільно внести зміни до пп. 69.41, п. 69 підрозділу 10, розділу XX «Перехідні положення» ПК України в частині скасування сполучника «або», у даному випадку, мова може йти лише про платника, який нарахував **та** виплатив заробітну платню.

Серед привілеїв платникам податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства законодавець визначив: закріплення за платником податків посадової особи територіального органу державної податкової служби особу, відповідальну за взаємодію з платником податків (комплаєнс-менеджера) [5]. Взаємодія комплаєнс-менеджера з платником податків передбачає його консультування з питань виконання податкового обов'язку. Така взаємодія може бути у формі в усній формі, а також з використанням засобів дистанційного зв'язку, у тому числі в режимі відео конференції [5]. Але виникають декілька питань з приводу такої взаємодії:

– по-перше, з аналізу змісту пп. 69.41.3, п. 69.41, розділу XX «Перехідні положення» ПК України, ми бачимо, що головною метою такої співпраці – є надання повної, компетентної консультації за для виконання платником податків своєчасно

і в повному обсязі податкового обов'язку (сплати податків та зборів, ведення податкового обліку, подання податкової звітності). Отже, виникає питання, якщо консультація комплаєнс-менеджера з-за наданих ним непрофесійних порад призвела до помилки в даних податкового обліку, чи буде такий менеджер притягнутий до відповідальності? Чи понесе відповідальність за негативні наслідки від таких порад платник податків? Чи зможе довести платник податків, що він припустив помилку з причин надання некомпетентної консультації комплаєнс-менеджера, адже пп. 69.41.4, п. 69.41, розділу ХХ «Перехідні положення» ПК України вказує на форми взаємодії як то: усна, в режимі відео конференцій, – не зрозуміло, що буде доказовою базою для підтвердження надання такої консультації у разі застосування таких форм. Отже, можна зробити висновки, що надання консультацій має бути лише у формі надання індивідуальних консультацій з обов'язковим письмовим оформленням (відповідно до п. 52.3, 52.4 ПК України) – у протилежному випадку вина комплаєнс-менеджера не може бути доведена;

– по-друге, ЗУ „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства” від 18 червня 2024 р., № 3813-IX не містить чіткого механізму взаємодії між комплаєнс-менеджером та платником податків передусім в частині настання правових наслідків некомпетентного консультування;

– по-третє, у разі проведення податкової перевірки, чи буде враховано на користь платника податків дотримання порад комплаєнс-менеджера;

– по-четверте, у разі вчинення податкового правопорушення за наслідками некомпетентних порад комплаєнс-менеджера, чи буде платник податків й надалі належати до категорії платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства та підпадати під особливі умови податкового адміністрування.

**Висновки.** Отже, не дивлячись на те, що законодавець спробував створити „клуб сумлінних платників податків”, які б мали можливість мати заохочення за своєчасність та повноту виконання податкового обов'язку, а у держави з'явилася б можливість збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів – процедура податкового комплаєнсу потребує доопрацювання.

### Список використаної літератури:

1. Курило В. І. Мушенко В.В. Визначення поняття «податковий ризик» у податковому законодавстві України: Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. – 2015. – Вип. 213(1). С. 181-187. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau\\_prav\\_2015\\_213\(1\)\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2015_213(1)_27)
2. Риженко О. С. Методологія дослідження податкових ризиків у науці фінансового права: Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. 2015. Вип. 218. С. 226-231. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau\\_prav\\_2015\\_218\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2015_218_37)
3. Євтушенко Н. О. Податкові ризики та система керування ними: Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Менеджмент інновацій. 2016. Т. 24, вип. 6. С. 68-77. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdumi\\_2016\\_24\\_6\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdumi_2016_24_6_9)
4. Впровадження державною податковою службою системи податкового комплаєнсу. Офіційний портал Державної податкової служби України. URL: <https://evp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-466176.html>
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства: 18 червня 2024 р., № 3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-20#Text>
6. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Курілов Є. Проблеми впровадження системи управління податковими ризиками у податкових органах. URL: [https://biz.ligazakon.net/analytics/227311\\_problemi-](https://biz.ligazakon.net/analytics/227311_problemi-)



- vprovadzhennya-sistemi-upravlnnya-podatkovimi-rizikami-u-podatkovikh-organakh
8. Курілов Є., Кругляк В. Робота ДПС України над впровадженням системи управління податковими компаніями-ризиками – одна зі стратегічних цілей Національної стратегії доходів до 2030 року. URL: <https://azones.law/analytics/roboata-dps-ukrayiny-nad-vprovadzhennyam-sistemy-upravlnnya-podatkovymu-komplayens-ryzykam-y-odna-zi-strategichnyh-tsilej-natsionalnoyi-strategiyi-dohodiv-do-2030-roku/>
  9. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон від 15 травня 2003 р., № 755-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
  10. Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян: Указ від 13 вересня 1994 р., № 519/94 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/519/94#Text>
  11. Про грошову реформу в Україні: Указ від 25.08.1996 р., № 762/96 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/762/96#Text>
  12. Про визнання такими, що втрачають чинність, деяких указів Указ від 25 грудня 2003 р., № 1497/2003 / Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1497/2003#Text>
  13. Щодо розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян при застосуванні штрафних санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення: Лист від 29.07.2013 № 7692/6/99-99-10-04-02-15/2667 / Міністерства доходів України. URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/listi-dps/62866.html>
  14. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р., № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

### **Mashchenko O., Kozachenko Yu. Organizational and legal aspects of the implementation of the tax compliance risk management system: current problems and solution ways**

*The article substantiates the expediency of introducing a tax risk management system (compliance risks) in order to increase the level of tax payers' compliance with tax legislation.*

*The concept of compliance is defined as a system of measures and procedures carried out by controlling bodies with the aim of increasing the level of voluntary fulfillment of tax and other obligations by taxpayers and reducing the probability of tax risk (compliance risk). It has been proven that the preliminary assessment of the effectiveness of risk management in the State Tax Service using the Diagnostic Tool for the Assessment of Tax Administration showed its inability.*

*The incorrectness of the concept of «tax risk (compliance risk)» was revealed, in which the legislator, referring to the taxpayer's failure to fulfill the tax obligation, expanded the content of clause 36.1, Article 36 of the Tax Code of Ukraine, added to the concept of «tax obligation» – «condition» communication regarding his registration as a taxpayer», while this procedure is carried out automatically on the basis of the information transferred from the state registrar to the information systems of the controlling authorities. It is indicated that the duty of taxpayers can only be to submit an application to the controlling body for registration at a non-main place of registration. It is proposed to make changes to subsection 14.1.221 of the Tax Code of Ukraine regarding the definition of the concept of «tax risk (compliance risk)».*

*The criteria that a taxpayer must meet in order to obtain the status of a taxpayer with a high level of voluntary compliance with tax legislation are given.*

*The ambiguity of the norm regarding one of the criteria put forward for taxpayers with a high level of voluntary compliance with tax legislation is emphasized – such as the absence of a tax debt that exceeds 3,000 of the tax-free minimum income of citizens from the date of occurrence of which more than 30 days have passed. To date, there is no clear definition of the tax-free minimum income of citizens in the legislation.*

*Emphasis is placed on the uncertainty of the legal status of the compliance manager, who has to interact with the taxpayer, who is recognized as having a high level of voluntary compliance with tax legislation.*

**Key words:** tax risk (compliance risk), taxpayer, tax liability, compliance manager, controlling authorities.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.12>

**І. П. Шумейко**

доктор філософії за спеціальністю 081 Право

## **ОБСТАВИНИ, ЩО ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена обставинам, які враховуються при призначенні заходів фінансової відповідальності. В законодавстві України про фінансову відповідальність немає однакового підходу до диференціації розміру санкцій залежно від певних обставин. Загальним для багатьох сфер застосування фінансової відповідальності є правило про те, що санкція за перше порушення не може перевищувати мінімальний розмір санкції. До обставин, які пом'якшують заходи фінансової відповідальності, віднесено: вчинення правопорушення вперше, добровільне припинення дій (бездіяльності), відшкодування шкоди, завданої порушенням, чи усунення наслідків порушення в інший спосіб, поведінка правопорушника, спрямована на зменшення негативних наслідків правопорушення, співпраця порушника з органом, уповноваженим виявляти порушення, вжиття порушником заходів з метою запобігання повторному вчиненню порушення. Обтяжуючими обставинами є: неусунення порушення після видачі припису або після застосування заходів відповідальності, суспільно-шкідливі наслідки порушення, повторність, а також приховування порушником своєї поведінки та її наслідків. Крім того, при застосуванні заходів фінансової відповідальності враховуються такі показники (характеризуючі обставини) як: показник наявності чи відсутності наслідків (якщо цей критерій не вказаний як обтяжуюча обставина), часовий, кількісний, якісний та вартісний показники порушення, кількість порушень за певний період (якщо відсутня норма про повторність), майновий стан порушника, а також невимірювані показники. До останніх, зокрема, належать характер, передумови, причини порушення, ступінь вини порушника, рівень суспільної небезпеки (шкідливості) порушення.

**Ключові слова:** наслідки порушення, обтяжуючі обставини, пом'якшуючі обставини, повторність, співмірність, тяжкість порушення, фінансова відповідальність, характеризуючі обставини.

**Актуальність проблеми.** Потреба в систематизації норм про фінансову відповідальність, що містяться в численних законодавчих актах, давно назріла. Кроком до такої систематизації має бути комплексне осмислення такого інституту адміністративного права як фінансова відповідальність. Таке осмислення включає в себе аналіз існуючих матеріально-правових норм цього виду відповідальності. Невід'ємною складовою системи таких норм є правила, які визначають ті обставини, що підлягають врахуванню при призначенні заходів фінансової відповідальності. Слід систематизувати наявний нормативний матеріал і визначити, які саме пом'якшуючі, обтяжуючі та характеризуючі обставини впливають на роз-

мір фінансових санкцій. Результати такої систематизації дозволять запозичити кращий досвід правового регулювання та поширити його на ті правовідносини, в яких фінансова відповідальність врегульована недостатньо чітко. Як наслідок, підвищиться рівень дотримання принципу співмірності в цьому виді юридичної відповідальності.

**Метою статті** є систематизувати відомості про обставини, які підлягають врахуванню при призначенні заходів фінансової відповідальності.

Засади пропорційності, адекватності та співмірності юридичної відповідальності загалом, і окремих аспектів фінансової відповідальності зокрема – були предметом наукових досліджень. Принцип про-

порційності, як зазначає у своїй статті С. Шевченко, є універсальним принципом права, який реалізується в різних галузях права як принцип балансування (дотримання балансу між приватними та публічними інтересами), так і як принцип правообмеження (розумне співвідношення між легітимним обмеженням прав людини та метою, яку необхідно досягти, застосовуючи таке обмеження) [1, с. 107]. І. Беспалько характеризує засаду пропорційності як одну з необхідних вимог, яка повинна дотримуватися державою під час обмеження прав людини, а призначення цього принципу вбачає в збалансуванні публічних і приватних інтересів і недопущенні неправомірного обмеження прав і свобод людини [2, с. 123]. Є. Устименко, досліджуючи принцип адекватності в застосуванні адміністративних санкцій, справедливо наголошує на тому, що нагальною потребою в правовому регулюванні застосування різноманітних адміністративних санкцій є нормативне закріплення обов'язковості дотримання принципу адекватності (пропорційності) виду й розміру санкції характеру правопорушення, за вчинення якого такі санкції застосовуються, і меті їх застосування [3, с. 186]. В. Ліпінський, дослідивши адміністративно-правові заходи відповідальності за порушення конкурентного законодавства, наголошує на необхідності тлумачення цього законодавства у частині штрафів за антиконкурентні правопорушення так, щоб вплив штрафів на фінансовий стан та платоспроможність суб'єктів господарювання не підривав безповоротно їх підприємницьку діяльність з фактичним виведенням їх з ринку [4, с. 207].

Базовим нормативно-правовим актом, який встановлює засади призначення заходів фінансової відповідальності суб'єктам господарювання (за винятком 15 галузей, зазначених у ч. 2 ст. 2 цього Закону), є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Норма ч. 2 ст. 12 цього Закону передбачає, що у разі застосування санкцій за порушення вимог законодавства, зокрема, якщо законом передбачаються мінімальні та максимальні розміри санкцій, врахову-

ється *принцип пропорційності порушення і покарання* [5]. Окрім загального припису про принцип пропорційності, ця ж норма встановлює також і конкретне правило про те, що санкція, що застосовується до суб'єкта господарювання при **першому порушенні, не може бути вищою за мінімальну санкцію**, передбачену відповідним законом [5].

**Пом'якшуючими обставинами** слід визнати такі, які зменшують відповідальність, поліпшують правове становище порушника. Вони можуть бути або враховані з метою зменшення розміру стягнення в межах певного складу правопорушення, або призводити до утворення привілейованого складу правопорушення. За часом настання пом'якшуючих обставин їх можна класифікувати на ті, що пов'язані з самим правопорушенням, та ті, що пов'язані з поведінкою порушника після вчинення порушення.

До пом'якшуючих обставин, що пов'язані з самим правопорушенням, законодавство відносить таку обставину як вчинення правопорушення вперше (наведене вище положення ч. 2 ст. 12 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» зобов'язує враховувати цю обставину).

До пом'якшуючих обставин, пов'язаних із поведінкою порушника після вчинення порушення, слід віднести такі.

1. Добровільне припинення дій (бездіяльності), відшкодування шкоди, завданої порушенням, чи усунення наслідків порушення в інший спосіб до початку перевірки. В якості прикладу слід навести п. 3 розділу II Методики розрахунку розміру штрафу за порушення законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр, затвердженої постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку від 14 вересня 2022 року № 159 [6].

2. Поведінка правопорушника, спрямована на зменшення негативних наслідків правопорушення (абзац другий ч. 5 ст. 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» і абзац другий ч. 5 ст. 59

Закону України «Про ринок природного газу») [7; 8].

3. Співпраця порушника з органом, уповноваженим виявляти порушення. До прикладу наведемо положення п. 7 ч. 7 ст. 32 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», де в якості обставини, яка підлягає врахуванню, вказана співпраця суб'єкта первинного фінансового моніторингу з державними органами, включеними до системи запобігання та протидії [9].

4. Вжиття порушником заходів з метою запобігання повторному вчиненню порушення (наприклад – норма п. 5 ч. 2 ст. 121 Закону України «Про страхування») [10].

**Обтяжуючими обставинами** слід визнати такі, які посилюють відповідальність, погіршують правове становище порушника. Вони можуть бути або враховані з метою посилення стягнення в межах певного складу правопорушення, або призводити до утворення кваліфікованого складу правопорушення. Застосування системно-структурного методу дослідження дозволило об'єднати обтяжуючі обставини у фінансовій відповідальності в такі групи обставин.

1. Неусунення порушення:

а) після того, як особу було притягнуто до фінансової відповідальності за вчинення порушення. Приклад – абзаци третій-четвертий п. 117.1 ст. 117 Податкового кодексу України, які встановлюють відповідальність за порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрації) у контролюючих органах, у разі неусунення таких порушень [11];

б) після того, як було видано припис про усунення порушення. Приклад – ч. 7 ст. 8 Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», яка передбачає посилену відповідальність за невиконання припису про усунення порушення вимог щодо розкриття інформації про подільний об'єкт незавершеного будівництва [12].

2. Наявність суспільно-шкідливих наслідків порушення.

Наприклад, нормою ч. 2 ст. 22 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» передбачено підвищену відповідальність за незаконну розробку природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України, якщо такі дії призвели до аварії суден [13].

3. Повторність вчинення порушення. Ця обтяжуюча обставина є такою, що найчастіше передбачена в законах про фінансову відповідальність. До прикладу можна навести положення п. 4 ч. 3 ст. 25 Закону України «Про географічні зазначення спиртних напоїв», якими передбачено підвищений розмір штрафу за *повторне* порушення вимог цього Закону щодо сертифікації спиртного напою із зареєстрованим географічним зазначенням, яке мало наслідком неправомірну видачу сертифіката [14]. Іншим прикладом є норма ч. 4 ст. 27 Закону України «Про рекламу», згідно з якою, повторне вчинення перелічених порушень протягом року тягне за собою накладення штрафу у подвійному від передбаченого за ці порушення розмірі [15].

4. Поведінка правопорушника, спрямована на приховування правопорушення та його негативних наслідків (абзац третій ч. 5 ст. 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» і абзац третій ч. 5 ст. 59 Закону України «Про ринок природного газу») [7; 8].

**Характеризуючими обставинами** слід визнати такі, які враховуються при призначенні заходів фінансової відповідальності, проте не мають однозначного вектору спрямування (на погіршення чи поліпшення правового становища особи, яка притягається до відповідальності). Такими обставинами є, зокрема:

1. *Показник наявності чи відсутності наслідків*, які були спричинені порушенням. Так, у ст. 25 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» диференційована відповідальність за критерієм завдання шкоди національним інтересам України (політичним, економічним, військовим) чи порушення міжнародних зобов'язань України: якщо такі наслідки настали, то штраф становить 150 % вар-

тості товарів, які були об'єктом відповідної міжнародної передачі, а якщо ні – то лише 100 % вартості таких товарів [16].

2. *Часовий показник порушення.* Прикладом є те, що ст. 265 КЗпП України передбачає відповідальність за порушення встановлених строків виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, *більш як за один місяць* – у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, а якщо прострочення тривало менше місяця – таке порушення є «порушенням інших вимог законодавства про працю» і тягне за собою штраф у розмірі мінімальної заробітної плати [17]. В нормативно-правових актах може міститися диференціація відповідальності залежно від конкретного проміжку часу невиконання суб'єктом певного обов'язку. Зокрема, розміри штрафів за порушення вимог законодавства щодо подання банком звітності до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – відрізняються залежно від тривалості прострочення: якщо воно становить до 15 днів включно, то штраф становить 0,03 % розміру зареєстрованого статутного капіталу банку, а якщо понад 15 днів – то вже 0,05 % цього розміру (п. 9.3 Положення про порядок накладення адміністративно-господарських санкцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 23.07.2012 № 11) [18].

3. *Кількісний показник конкретного порушення.* Прикладом є норми абзаців чотирнадцятого-сімнадцятого ст. 60 Закону України «Про автомобільний транспорт», які розмежовують відповідальність перевізників за перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм, залежно від відсотку перевищення: від 5 до 10 %; понад 10 %, але не більше 20 %; понад 20 %, але не більше 30 %; понад 30 % [19]. Іншим прикладом є диференціація розміру штрафу, що накладається на суб'єктів господарювання, яким встановлено зобов'язання щодо досягнення цільового показника щорічного скорочення споживання енергії: якщо недотримання показника не перевищує 50 %, накладається штраф у розмірі 30000 нео-

податковуваних мінімумів доходів громадян, а якщо становить 50 і більше відсотків – штраф зростає вдвічі (ч. 3 ст. 20 Закону України «Про енергетичну ефективність») [20].

4. *Показник кількості порушень за певний період.* Так, у відповідності до п. 19 Порядку притягнення до відповідальності та порядку визначення розмірів штрафів за порушення у сфері державної реєстрації юридичних осіб, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 13 вересня 2023 року № 3258/5, під час визначення розміру штрафу за порушення має бути врахована, зокрема, кількість порушень, вчинених особою, щодо якої складено протокол, протягом останніх трьох років [21].

5. *Якісний показник порушення.* Прикладом є норма п. 4 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», яка розмежовує відповідальність за наведення недостовірних даних у декларації про готовність об'єкта до експлуатації чи в акті готовності об'єкта до експлуатації залежно від класу наслідків об'єкта (СС1, СС2 чи СС3) [22].

6. *Вартісний показник порушення.* В якості прикладу можна навести норму ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилятів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального», згідно з якою, до суб'єктів господарювання (у тому числі іноземних суб'єктів господарювання, які діють через свої зареєстровані постійні представництва) застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафів у разі, зокрема: виробництва спирту етилового, спиртових дистилятів, біоетанолу, алкогольних напоїв та тютюнових виробів без наявності ліцензії – *200 відсотків вартості виробленої продукції* (за оптово-відпускними цінами), але не менш 85000 гривень [23]. До економічного показника порушення можуть бути віднесені також «здобутки» порушника: у відповідності до п. 3 ч. 7 ст. 32 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочин-

ним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», при визначенні заходу впливу та/або розміру штрафу суб'єкти державного фінансового моніторингу враховують, в тому числі, вигоду, одержану суб'єктом первинного фінансового моніторингу внаслідок вчинення порушення, якщо сума такої вигоди може бути визначена [9].

7. *Майновий стан порушника.* Так, у відповідності до ч. 2 ст. 126 Закону України «Про електронні комунікації», у разі якщо постачальник електронних комунікаційних мереж та/або послуг працював менше одного року, розмір штрафу обчислюється від його доходу, отриманого за весь час до прийняття регуляторним органом рішення про накладення штрафу [24]. Крім того, згідно з ч. 6 ст. 46 Закону України «Про кредитні спілки», регулятор може зменшити розмір штрафних санкцій (...) у разі, якщо стягнення суми штрафу призведе до суттєвого погіршення фінансового стану кредитної спілки або спричинить неспроможність кредитної спілки своєчасно виконувати зобов'язання перед своїми членами, або створить загрозу їхнім інтересам... [25].

8. *Невимірювані показники.* Їхнє врахування здійснюється за допомогою здійснення дискреційних повноважень. Прикладом норми про такі показники є ч. 5 ст. 44 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», згідно з якою, при визначенні розміру штрафу за порушення враховуються *всі обставини його вчинення, зокрема характер, передумови і причини порушення, (...), ступінь вини особи ...* [26]. Іншим прикладом є норма ч. 12 ст. 110 Закону України «Про медіа», згідно з якою, при визначенні розміру штрафу, який обраховується у мінімальних заробітних платах, Національна рада враховує *технологію*, що застосовується для надання сервісу, *територію* надання та аудиторію сервісу, а також інші обставини, що впливають на *рівень суспільної небезпеки* вчиненого порушення, про що зазначає у своєму рішенні [27]. А відповідно до ч. 3 ст. 25 Закону України «Про побічні продукти тваринного походження,

не призначені для споживання людиною», під час визначення розміру штрафу враховується *ступінь ризику* для здоров'я людей і тварин [28].

Способами нормативного закріплення обставин, які підлягають врахуванню під час накладення фінансових санкцій, є:

1) чітка диференціація розміру санкції з прив'язкою до одного чи декількох показників, які можливо виміряти – цей спосіб є характерним для безальтернативної абсолютно-визначеної пропорційної моделі штрафу;

2) надання дискреційного повноваження з вибору розміру санкції у встановлених межах з наведенням (в законі або в підзаконному акті) переліку обставин, які підлягають врахуванню (як тих показників, які можливо виміряти, так і невимірюваних показників) – цей спосіб застосовується для безальтернативної відносно-визначеної моделі штрафу;

3) повна відсутність нормативного закріплення обставин, які підлягають врахуванню – цей спосіб характерний для безальтернативної абсолютно-визначеної фіксованої моделі штрафу, однак застосовується також і в безальтернативній відносно-визначеній моделі.

Мотиваційний потенціал фінансової відповідальності наразі є недостатнім. Перш за все слід відмітити значну кількість законодавчих актів, в яких взагалі відсутні норми про чинники, які слід враховувати при обранні розміру фінансової санкції. Це є порушенням принципу пропорційності (співмірності) юридичної відповідальності. Крім того, в тих законах, які диференціюють заходи фінансової відповідальності, в основному відсутні пом'якшуючі обставини. На думку автора, фінансова відповідальність наразі недостатньо стимулює правомірну поведінку, оскільки одним із засобів її стимулювання має бути, в тому числі, система чинників, які пом'якшують відповідальність. Тому при реформуванні фінансової відповідальності має бути розширено перелік і сферу застосування пом'якшуючих обставин. Зокрема, такими обставинами мають бути: визнання порушником своєї вини, добровільна сплата частини штрафної

санкції (за умов звільнення при цьому від сплати іншої частини санкції), вчинення порушення з необережності (якщо форма вини не має значення при кваліфікації діяння), вчинення порушення в умовах збігу несприятливих випадкових обставин, попередня бездоганна поведінка, малозначність порушення (якщо вона не визначена як підстава для звільнення від відповідальності).

**Висновки.** В законодавстві України про фінансову відповідальність немає однакового підходу до диференціації розміру санкцій залежно від певних обставин. Існує декілька способів нормативного закріплення в законодавстві цих обставин – від чіткої диференціації розмірів санкцій залежно від вимірюваних показників – до повної відмови законодавця від встановлення чинників, які впливають на розмір санкцій. Загальним для багатьох сфер застосування фінансової відповідальності є правило про те, що санкція за перше порушення не може перевищувати мінімальний розмір санкції. Як правило, в законах про фінансову відповідальність зроблено акцент не на обтяжуючих і пом'якшуючих обставинах, а на тих обставинах, які не мають однозначного вектору спрямування (характеризуючі обставини).

Застосування системно-структурного методу дозволило встановити, що до обставин, які пом'якшують заходи фінансової відповідальності, віднесено: вчинення правопорушення вперше, добровільне припинення дій (бездіяльності), відшкодування шкоди, завданої порушенням, чи усунення наслідків порушення в інший спосіб, поведінка правопорушника, спрямована на зменшення негативних наслідків правопорушення, співпраця порушника з органом, уповноваженим виявляти порушення, вжиття порушником заходів з метою запобігання повторному вчиненню порушення.

В свою чергу, обтяжуючими обставинами є: неусунення порушення після видачі припису або після застосування заходів відповідальності, суспільно-шкідливі наслідки порушення, повторність, а також приховування порушником своєї поведінки та її наслідків.

Крім того, при застосуванні заходів фінансової відповідальності враховуються такі показники (характеризуючі обставини) як: показник наявності чи відсутності наслідків (якщо цей критерій не вказаний як обтяжуюча обставина), часовий, кількісний, якісний та вартісний показники порушення, кількість порушень за певний період (якщо відсутня норма про повторність), майновий стан порушника, а також невимірювані показники. До останніх, зокрема, належать характер, передумови, причини порушення, ступінь вини порушника, рівень суспільної небезпеки (шкідливості) порушення.

### Список використаної літератури:

1. Шевченко С.В. Принцип пропорційності у вітчизняній доктрині права: дискусійні та малодосліджені аспекти. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2019. № 1. Т. 30 (69). С. 103-110. URL: [https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/1\\_2019/20.pdf](https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/1_2019/20.pdf).
2. Беспалько І.Л. Реалізація пропорційності при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2020. № 2. С. 119-124. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/2\\_2020/28.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/2_2020/28.pdf).
3. Устименко Є.В. Принцип адекватності в застосуванні адміністративних санкцій. *Право і суспільство.* 2016. № 1. С. 181-186. URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/0f97b4c5-d4b3-4049-83d3-89430ba76bc0/content>.
4. Ліпинський В.В. Адміністративно-правові заходи відповідальності за порушення конкурентного законодавства: питання тлумачення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право.* 2021. Випуск 67. С. 201-207. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/01/41.pdf>.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
6. Про затвердження Методики розрахунку розміру штрафу за порушення законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних

- комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку від 14 вересня 2022 року № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1149-22>.
7. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2019-19>.
  8. Про ринок природного газу: Закон України від 9 квітня 2015 року № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>.
  9. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/361-20>.
  10. Про страхування: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1909-20>.
  11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
  12. Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому: Закон України від 15 серпня 2022 року № 2518-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>.
  13. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#n95>.
  14. Про географічні зазначення спиртних напоїв: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2800-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2800-20#Text>.
  15. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>.
  16. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20 лютого 2003 року № 549-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/549-IV>.
  17. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
  18. Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративно-господарських санкцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 23 липня 2012 року № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1584-12>.
  19. Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2344-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>.
  20. Про енергетичну ефективність: Закон України від 21 жовтня 2021 року № 1818-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1818-20>.
  21. Про затвердження Порядку притягнення до відповідальності та порядку визначення розмірів штрафів за порушення у сфері державної реєстрації юридичних осіб: наказ Міністерства юстиції України від 13 вересня 2023 року № 3258/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1614-23>.
  22. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
  23. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилатів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального: Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/481/95-%D0%B2%D1%80>.
  24. Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1089-20>.
  25. Про кредитні спілки: Закон України від 14 липня 2023 року № 3254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2908-14>.
  26. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2735-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>.
  27. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2849-20>.
  28. Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною: Закон України від 7 квітня 2015 року № 287-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/287-19>.



---

**Shumeiko I. Circumstances which are taken into account during appointing measures of financial responsibility**

*The article is devoted to the circumstances that are taken into account when imposing measures of financial responsibility. In the legislation of Ukraine on financial responsibility, there is no uniform approach to differentiating the amount of sanctions depending on certain circumstances. Common to many areas of application of financial responsibility is the rule that the sanction for the first violation cannot exceed the minimum amount of the sanction. Circumstances mitigating measures of financial responsibility include: committing an offense for the first time, voluntary cessation of actions (inaction), compensation for damage caused by the violation, or elimination of the consequences of the violation in another way, behavior of the offender aimed at reducing the negative consequences of the offense, cooperation of the offender with the body authorized to detect violations, taking measures by the violator to prevent repeated violations. Aggravating circumstances are: failure to eliminate the violation after the issuance of the order or after the application of measures of responsibility, the socially harmful consequences of the violation, repetition, as well as the concealment by the violator of his behavior and its consequences. In addition, during applying measures of financial responsibility, such indicators (characteristic circumstances) are taken into account as: an indicator of the presence or absence of consequences (if this criterion is not indicated as an aggravating circumstance), time, quantity, quality and cost indicators of the violation, the number of violations for a certain period (if there is no rule on repetition), property status of the violator, as well as non-measurable indicators. The latter, in particular, include the nature, prerequisites, causes of the violation, the degree of guilt of the violator, the level of social danger (harmfulness) of the violation.*

**Key words:** *aggravating circumstances, characterizing circumstances, consequences of the violation, financial responsibility, gravity of the violation, mitigating circumstances, proportionality, repetition.*

---

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

---

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.13>

**А. Ю. Куликович**

кандидат юридичних наук

## ЛАТЕНТНІСТЬ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ЛЮЦИФЕРІАНСТВОМ

Стаття присвячена аналізу латентності кримінальних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, і розглядає специфічні аспекти цієї теми в контексті українського законодавства. Визначаючи термін «латентний» як «прихований» або «невидимий», стаття досліджує різні типи латентності злочинності, включаючи природну, штучну та латентність суміжних ситуацій, а також класифікацію правопорушень за рівнями латентності: низьким, середнім і високим. Стаття звертає увагу на те, що латентність злочинів може суттєво вплинути на статистику і ефективність боротьби з кримінальними правопорушеннями, вказуючи на дослідження, які свідчать про те, що понад 80% злочинів у певних категоріях залишаються непоміченими правоохоронними органами. Особливу увагу приділено релігійно мотивованим кримінальним правопорушенням, зокрема тим, що мають відношення до люциферіанства та сатанізму, і розглядаються як ті, що завдають шкоди життю, здоров'ю, релігійним почуттям і культурним об'єктам. Огляд кримінального законодавства України вказує, що хоча конкретна категорія злочинів, пов'язаних із сатанізмом або люциферіанством, відсутня, деякі дії можуть бути охоплені існуючими статтями Кримінального кодексу України. Стаття аналізує можливі правові наслідки і кваліфікацію таких дій, включаючи умисні вбивства, образу почуттів громадян, вандалізм, рекет, злочини проти моральності, а також правопорушення проти свободи совісті та соціальної безпеки. З юридичної точки зору, розслідування таких злочинів може бути ускладнене недостатньою кількістю конкретних даних та труднощами в класифікації. Стаття підкреслює важливість комплексного підходу до дослідження латентності кримінальних правопорушень, включаючи релігійно мотивовані злочини, і необхідність удосконалення правового регулювання та практики розслідування.

**Ключові слова:** люциферіанство, сатанізм, латентна злочинність, кримінальні правопорушення, релігійно мотивовані кримінальні правопорушення.

**Постановка проблеми.** Злочинність, пов'язана з діяльністю релігійних культур, є складним та багатогранним явищем, яке залишається недостатньо вивченим у сучасній кримінології. Трансформація законослухняних осіб у серйозних правопорушників під впливом культових середовищ становить серйозну загрозу для суспільної безпеки, що вимагає розробки нових підходів до дослідження та протидії цьому явищу. Існуючі кримінологічні тео-

рії, які зосереджуються на індивідуальних або соціальних чинниках злочинності, не завжди здатні адекватно пояснити складні процеси, що відбуваються в культурах.

Латентність кримінальних правопорушень, зокрема тих, що пов'язані з люциферіанством і сатанізмом, є однією з найактуальніших проблем у сфері кримінології та правознавства. Термін «латентність» описує невидимий чи прихований характер певних злочинів, що ускладнює

їх виявлення та реєстрацію правоохоронними органами. Це особливо важливо для релігійно мотивованих злочинів, таких як ті, що пов'язані з люциферіанськими практиками, які можуть мати складний і часто замаскований характер.

Попри те, що українське законодавство не містить окремих норм, що прямо кваліфікують злочини як такі, що пов'язані із сатанізмом чи люциферіанством, існують численні випадки, коли дії, що мають відношення до цих вірувань, можуть підпадати під різні статті Кримінального кодексу України. Проте, через латентність таких правопорушень, багато з них залишаються непоміченими і не реєструються у офіційній статистиці.

Основною проблемою є те, що латентність кримінальних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, може бути обумовлена рядом факторів, таких як секретність практик, труднощі в правовій кваліфікації певних дій, соціальний страх і стигматизація. Це створює серйозні виклики для правоохоронних органів у їхній роботі з виявлення, розслідування і запобігання таким злочинам.

Важливим є також те, що недостатнє розуміння специфіки люциферіанських практик та їхніх можливих правових наслідків може ускладнювати розробку ефективних стратегій боротьби з такими правопорушеннями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика латентної злочинності привернула увагу вчених, зокрема таких кримінологів, як Г.Й. Забрянський, Ю.А. Турлова, О.М. Литвінов, Н.С. Юзікова, А.П. Закалюк, В.С. Батиргареєва, В.В. Топчій, А.М. Шульга, В.В. Голіна, Т.В. Корнякова, М.Г. Максименцев та інші, які досліджували її в межах монографій та дисертаційних робіт. На науковому рівні кримінологічні аспекти злочинів, вчинених на релігійному ґрунті, аналізувалися різними вченими з різних напрямів. До числа таких дослідників відносяться: Г.П. Байдако, Л.Д. Башкатов, В.М. Петренко, С.С. Вітвіцька, Г.С. Касторський, Є.В. Ліхштейн, В.В. Гринько, О.В. Старков, Савонюк Р.Ю., Палій М.В., Б.В. Яцеленко та інші. Проте загальне наукове дослідження з цих двох тем досі

залишається під питанням та потребує комплексного підходу.

**Метою** є всебічний аналіз латентності кримінальних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, для виявлення ключових чинників, що сприяють їх невиявленню та неповній реєстрації правоохоронними органами.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «латентний» походить від латинського «latens», що перекладається як «прихований» або «невидимий» [7, с. 403]. Дослідження класифікації латентної злочинності є предметом як теоретичних, так і практичних інтересів.

Зазвичай класифікацію латентної злочинності здійснюють за двома основними критеріями:

- а) за механізмом виникнення, тобто в залежності від обставин, що призвели до того, що кримінальні правопорушення залишились невиявленими і не були зареєстровані державою як правопорушення;
- б) за рівнем латентності окремих кримінальних правопорушень.

Класифікація латентної злочинності за механізмом виникнення [1, с. 226]:

1. Природна латентність. Охоплює ситуації, коли правоохоронні органи мають знання про факти вчинення кримінального правопорушення (наприклад, неповідомлення про потерпілих, незаконне отримання вигоди, шахрайство, розкрадання).

2. Штучна латентність. Включає випадки, коли правоохоронці усвідомлюють факт вчинення злочину, але не створюють умов для його реєстрації з метою підтримання видимості боротьби з злочинністю.

3. Латентність суміжних ситуацій. Виникає, коли факт кримінального правопорушення відомий, але особа, яка про нього дізналася, не усвідомлює його значення (наприклад, кишенькові крадіжки).

Класифікація латентної злочинності за рівнем [3, с. 150]:

1. Низький рівень латентності. Включає кримінальні правопорушення, які є очевидними і швидко стають відомими (наприклад, вбивства, розбій).

2. Середній рівень латентності. Охоплює правопорушення, які не є настільки

очевидними, щоб потерпілі зверталися до правоохоронних органів, але не приховують факт кримінального правопорушення.

3. Високий рівень латентності. Включає кримінальні правопорушення, відомі переважно лише злочинцю і потерпілому, при цьому потерпілий може зберігати мовчання через сором, страх, хворобу чи помсту (наприклад, шахрайство, хабарництво, сексуальні злочини).

Цифрові прогнози щодо латентних кримінальних правопорушень в Україні справді вражають. За даними досліджень, кількість прихованих злочинів перевищує офіційну статистику в кілька разів. Вважається, що більше 80% вчинених злочинів у певних категоріях залишаються непоміченими правоохоронними органами.

Зокрема, рівень латентності різних видів кримінальних правопорушень є досить значним, наприклад, вбивства і тяжкі тілесні ушкодження) можуть залишатися прихованими від 20% до 30% від їх фактичної кількості [6, с. 32].

Об'єктивна сторона складів релігійно мотивованих кримінальних правопорушень має багатогранний характер і включає два основних варіанти злочинних діянь. По-перше, це дії, що завдають шкоди життю та здоров'ю осіб (пункти 14 частини 2 статті 115, частина 2 статті 121, частина 2 статті 122, частина 2 статті 126, частина 2 статті 129, статті 181, 258, 442 КК України). По-друге, це діяння, які ведуть до приниження, образи та обмеження прав людей через їх релігійні переконання, виявляють релігійну нетерпимість і розпалюють ворожнечу на релігійному ґрунті, в тому числі через заподіяння шкоди об'єктам, призначеним для релігійних потреб (статті 161, 178, 179, 180, 300 КК України).

Відповідно до критеріїв, закладених у законодавстві для визначення суб'єкта кримінального правопорушення, суб'єктом релігійно мотивованих злочинів є фізична осудна особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства або з подвійним громадянством), яка вчинила правопорушення в віці, що визначений Кримінальним кодексом для кримінальної відповідальності. Частина 2 статті 161 КК України також передбачає

службову особу як спеціального суб'єкта злочину. Питання посилення кримінальної відповідальності для службових осіб за умисні дії, спрямовані на розпалювання релігійної ворожнечі, є актуальним. Проте чинна редакція частини 2 статті 161 КК України є недостатньою і потребує доповнення фразою «з використанням свого службового становища».

Кримінальний кодекс України включає ряд мотивів релігійного походження, що впливають на суспільно небезпечні діяння. Це такі мотиви, як «нетерпимість», «ненависть», «ворожнеча», «розбрат». Ненависть розглядається як почуття ворожості та сильної злості, однак, на наш погляд, це почуття не є повноцінним мотивом. Почуття представляє собою усвідомлення емоцій та переживань, початковий етап рефлексії щодо ситуації, що переживається суб'єктом. Воно виступає як етап на шляху формування мотиву поведінки, включаючи протиправну. На відміну від почуттів, функція мотиву полягає в постановці мети дій (або бездіяльності) і визначенні шляхів її досягнення. Тому ненависть як почуття не може бути визнана повноцінним мотивом злочинної поведінки. Крім того, ненависть є вторинною і супроводжує активні дії, які можуть бути кваліфіковані як ворожнеча.

В українському законодавстві відсутня окрема категорія кримінальних правопорушень, що безпосередньо кваліфікуються як «сатанізм» або «люциферіанство». Однак дії, пов'язані із люциферіанством, можуть потрапляти під різні статті Кримінального кодексу України, якщо вони мають кримінально-правовий характер:

1. Умисні вбивства та заподіяння тяжких тілесних ушкоджень (ст. 115, ст. 121, ст. 122 КК України) – якщо сатаністські ритуали призводять до смерті або серйозних ушкоджень особи.

2. Образа почуттів громадян (ст. 161 КК України) – якщо ритуали або акти сатанізму призводять до приниження релігійних почуттів чи расової чи національної гідності.

3. Вандалізм (ст. 297 КК України) – якщо сатаністські ритуали призводять до пошкодження чи знищення релігійних або культурних об'єктів.

4. Рекет та шантаж (ст. 189, ст. 189-1 КК України) – якщо зловживання сатаністськими мотивами призводять до вимагання грошей або іншого майна.

5. Злочини проти моральності (ст. 301–303 КК України) – якщо ритуали включають порушення норм моралі, наприклад, через розподіл порнографії чи аморальні дії.

6. Кримінальні правопорушення проти свободи совісті (ст. 161 КК України) – якщо вчинки в рамках сатанізму порушують права інших на свободу совісті і релігійні переконання [2, с. 149].

7. Вчинення дій, що спричиняють соціальну небезпеку (ст. 279, ст. 280 КК України) – якщо сатаністські практики загрожують суспільному порядку або безпеці.

8. Примусове або насильницьке залучення до ритуалів (ст. 152 КК України) – якщо особи примушують інших до участі в сатаністських ритуалах.

Зазначене вище стосується випадків, коли дії, пов'язані з люциферіанством та сатанізмом, потрапляють під дію норм кримінального законодавства через їх кримінально-правову природу.

Латентність кримінальних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством та сатанізмом, може мати кілька причин:

- Люциферіанські практики часто проводяться у закритих групах, що ускладнює їх виявлення правоохоронними органами.

- Деякі дії, що відбуваються в рамках люциферіанських ритуалів, можуть не бути чітко визначеними як кримінальні правопорушення, оскільки їхнє юридичне кваліфікування може бути проблематичним.

- Люди, які дотримуються люциферіанських вірувань, можуть стискати інформацію про правопорушення через страх соціального осуду або наслідків з боку своїх співвітчизників.

З юридичної точки зору, виявлення латентних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, може бути ускладнене [4, с. 12]:

- Розслідування може ускладнюватися через недостатню кількість конкретних даних про такі практики.

- Може бути важко класифікувати специфічні дії як кримінальні без чіткої пра-

вової основи, яка враховувала б специфіку люциферіанських практик.

Соціальні аспекти також грають важливу роль:

- Різні культури можуть мати різні погляди на люциферіанство, що може впливати на те, як сприймаються і виявляються правопорушення.

- Для деяких осіб, які дотримуються люциферіанства, ритуали можуть мати важливе психологічне значення, що може впливати на їхню поведінку і те, як вони реагують на можливі правопорушення.

Сатанізм та, зокрема, люциферіанство, є таємничим віруванням, оточеним секретами та непорозуміннями. Це ставить перед правоохоронними органами унікальні виклики, оскільки часто асоціюється з жахливими злочинами і дивними діями, а також мотивами. При розслідуванні злочинів, пов'язаних із сатанізмом, слід уникати суб'єктивних оцінок і проявляти обережність, щоб не внести особисті упередження. Сатанізм сам по собі не є кримінальним правопорушенням, але дії деяких сатаністів призводять до кримінальної поведінки. Людину можна назвати зловмисником, якщо вона займається насильницькими діями з дітьми, що є незаконним. Не можна стверджувати, що сатаністи займаються насильницькими діями тільки тому, що вони є сатаністи. Хоча сатанічна теологія може заохочувати девіантну поведінку, сатанічний вплив не змінює факт, що особа вирішила вчинити злочин за власною волею або через конкретне вірування. Щоб взяти участь у сатанічному ритуальному насильстві, потрібно приймати певні рішення і мати ментальний елемент або *mens rea* для цього. У деяких випадках патологія та психічні розлади пов'язані з сатанічними ритуалами, але з наукових статей бачимо, що сатаністи не є людьми із психічними розладами. Проте їхні дії можуть призвести до психічного розладу.

Крім того, дуже мало досліджень проводиться для, наприклад, вивчення духовного світу і того, як він може впливати на кримінальну поведінку. Ступені зла присутні в окультизмі, містицизмі, люциферіанстві, сатанізмі. «Часто, мотивовані певним віруванням, люди можуть вчиняти

злочини, і навіть тяжкий злочин, такий як вбивство. Необхідний парадигмальний зсув у соціальних науках для дослідження впливу духовного світу на людську поведінку», – зазначає Руелофсе [5, с. 204]. У деяких книгах з аномальної психології та психокримінології академіки і дослідники залишають сатанізм поза дискурсом, оскільки недостатньо доказів, щоб довести його існування і негативний вплив на людей. Однак наукова дискусія є обов'язковою, на нашу думку, оскільки час від часу з'являються повідомлення про серйозні злочини, де дії та мотиви злочинця пов'язані з сатанізмом та люциферіанством і психічними розладами.

**Висновки.** Латентність кримінальних правопорушень визначається різними критеріями, зокрема механізмом виникнення та рівнем латентності. Природна, штучна і латентність суміжних ситуацій показують, як і чому злочини залишаються невиявленими, що впливає на статистику і ефективність правоохоронних органів. Важливо розрізняти рівні латентності злочинів, від низького до високого. Це впливає на стратегії боротьби з правопорушеннями і потребу в розробці спеціалізованих методів розслідування. Кримінальні правопорушення, пов'язані з релігійними мотивами, мають складну об'єктивну сторону і включають як насильницькі дії, так і ті, що принижують релігійні почуття. Законодавство передбачає різні статті Кримінального кодексу України для таких дій, але може потребувати уточнення і доповнення для кращого відображення специфіки релігійних злочинів. В українському законодавстві відсутня спеціальна категорія злочинів, пов'язаних із сатанізмом чи люциферіанством, що ускладнює їх класифікацію. Однак, відповідні дії можуть бути охоплені існуючими статтями, якщо вони мають кримінально-правовий характер. Латентність кримінальних правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, ускладнює їх виявлення і розслідування через таємні практики і недостатню правову основу для кваліфікації деяких дій. Важливим є усунення цих проблем через спеціалізовані методи розслідування

і підвищення обізнаності правоохоронних органів. Люциферіанські практики часто супроводжуються соціальними та психологічними аспектами, такими як страх, стигматизація і специфічні вірування, які можуть впливати на поведінку і виявлення правопорушень. Важливо враховувати ці аспекти при розслідуванні і формулюванні політики. Сатанізм і люциферіанство є складними темами для дослідження, і існує потреба в подальшому вивченні їх впливу на кримінальну поведінку. Щоб зменшити латентність правопорушень, пов'язаних з люциферіанством, можуть бути корисні наступні підходи: розробка спеціальних методів для розслідування та виявлення правопорушень у рамках релігійних або філософських практик; підвищення обізнаності правоохоронних органів і суспільства про специфіку люциферіанських практик і потенційних правопорушень, співпраця з експертами в галузі релігієзнавства та кримінології для кращого розуміння специфічних аспектів люциферіанських практик.

#### Список використаної літератури:

1. Гумін О.М. Проблема латентності насильницької злочинності: шляхи вирішення. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2009. Вип. 2 (30). С. 226-231.
2. Зінченко І.О. Деякі проблеми кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 161 КК України. *Проблеми законності*. 2009. № 106. С. 148-156.
3. Курс кримінології. Особлива частина: підручник: у 2 кн. / за заг. ред. О.М. Джужі. – К.: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 2. 480 с.
4. Палій М.В. Злочинність у сфері віросповідання та боротьба з нею: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. 12.00.08. Київ. 2002. 17 с.
5. Петрик В.М. Нетрадиційні релігійні та містичні культури України. Київ : РОСАВА, 2003. 336 с.
6. Поклад В.І. Методологія та методика вивчення латентної злочинності: навч. посіб. / В.І. Поклад. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. 48 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 3 / За ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія», 2001. 789 с.

---

**Kulykovych A. Foreign experience in studying the dynamics of cult and criminal transformation**

*The article is devoted to the analysis of the latency of criminal offenses related to luciferism, and considers specific aspects of this topic in the context of Ukrainian legislation. Defining the term «latent» as «hidden» or «invisible,» the article explores various types of crime latency, including natural, artificial and latency of related situations, as well as the classification of offenses by latency levels: low, medium and high. The article draws attention to the fact that the latency of crimes can significantly affect the statistics and effectiveness of the fight against criminal offenses, pointing to studies that indicate that more than 80% of crimes in certain categories go unnoticed by law enforcement agencies. Particular attention is paid to religiously motivated criminal offenses, in particular those related to Luciferianism and Satanism, and are considered as harmful to life, health, religious feelings and cultural objects. A review of the criminal legislation of Ukraine indicates that although there is no specific category of crimes related to Satanism or Luciferianism, some actions may be covered by existing articles of the Criminal Code of Ukraine. The article analyzes the possible legal consequences and qualifications of such actions, including intentional killings, insulting the feelings of citizens, vandalism, racketeering, crimes against morality, as well as offenses against freedom of conscience and social security. From a legal point of view, the investigation of such crimes may be complicated by a lack of specific data and difficulties in classification. The article emphasizes the importance of a comprehensive approach to the study of the latency of criminal offenses, including religiously motivated crimes, and the need to improve legal regulation and investigative practices.*

**Key words:** *luciferianism, satanism, latent crime, criminal offenses, religiously motivated criminal offenses.*

---

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 35:791.43(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.14>

**Г. І. Казаков**

кандидат історичних наук,  
провідний професіонал відділу методології  
навчання і наукових досліджень  
Вищої школи публічного управління

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО УКРАЇНСЬКОГО КІНЕМАТОГРАФУ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті здійснено аналіз державної політики в галузі кінематографу в контексті забезпечення національної безпеки України. За основу взято питання дублювання кінопродукції державною мовою, а також демонстрація російського кіно на телебаченні та кіно-театрах. Відзначено, що тривалий час російська кіноіндустрія не давала розвиватися українській, через фільми відбувалося насадження російського нарративу, в публічному просторі масово демонструвалась продукція кіновиробництва мовою держави-агресора. Спроби протидії культурній анексії, розпочаті за президенства В. Ющенко встановленням обов'язкового дубляжу кіно державною мовою зустрічали неодноразовий опір з боку прихильників держави-агресора. Зокрема, наголошено, що останнє рішення Конституційного Суду України з питання конституційності заборони демонстрації російського кіно було прийняте у грудні 2021 року, тобто за декілька місяців до повномасштабного вторгнення. Автором відзначено, що з 2014 року до сьогодні з боку держави прийнята низка нормативно-правових актів, які забороняють демонстрацію російського кіно випущеного після 1 січня 2014 року.*

*Досліджується питання протидії демонстрації російського кіно, яке може бути використане як інструмент пропаганди та дезінформації. Обмеження на імпорт і демонстрацію російських фільмів, разом із підтримкою українського кіновиробництва, сприяють захисту інформаційного простору країни та формуванню сприятливого культурного середовища для розвитку національного кіно. Запровадження реєстру дозволених для демонстрації в Україні фільмів та переліку осіб, продукція до створення яких вони були долученні є забороненою до демонстрації, посилила державне регулювання сфери, забезпечуючи публічний простір та потенційного глядача від російських фейків та дезінформації. На основі проведеного аналізу робиться висновок, що стратегічна підтримка українського кінематографу в контексті мовної політики та протидії демонстрації російського кіно сприятиме не лише розвитку культурного сектору, але й зміцненню національної безпеки.*

**Ключові слова:** державна політика, кінематограф, мовна політика, національна безпека, інформаційна безпека, Державний реєстр фільмів.

**Постановка проблеми.** Сьогодні телебачення втрачає популярність не лише в Україні, а й у всьому світі. Люди починають віддавати перевагу коротким

інформаційним повідомленням у соцмережах, що дозволяє охопити більший масив інформації. Водночас, телебачення продовжують дивитися значна частка осіб



старших 40 років і майже всі люди пенсійного віку. Для них воно – головне джерело інформації, яка до того ж сприймається як єдина вірна. Тому медіа стали знаряддям агресора у гібридній війні. Хоча більшість вважає, що небезпеку складає саме блок новин та інші аналітичні програми, не варто виключати і фільми та серіали, які формують уявлення про життя в росії, роль тієї держави у світі тощо. Протидіяти таким впливам не менш важливо, ніж боротися з фейковими новинами та іншими видами дезінформації. Водночас, не варто виключати і кінотеатральні релізи, які привертають увагу більш молодого покоління, а також театральні вистави, що зараз набувають нової популярності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В контексті національної безпеки України вперше тему кінематографу була піднята у статті О. Кузьменко, в якій було вказано, що кіно впливає на формування національної ідентичності особи [21]. Т. Конівіцька та І. Бабій [7] наголосили, що мова кіно впливає на національну ідентичність. А ідентичність в свою чергу сприяє національній безпеці держави. В контексті впливу мовного питання на національну безпеку, деякі аспекти проблеми окреслено в роботі М. Мозер [8].

**Метою дослідження** поставлений аналіз державної політики в галузі кінематографу в контексті забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Кінематограф є не лише засобом для відпочинку, але й потужним майданчиком для просування ідей, закладених авторами фільму (серіалу) у маси. Окрім розважальної функції, кінематографічне мистецтво відіграє значну роль у формуванні національної безпеки, адже здатне впливати на суспільну свідомість, культурну ідентичність та соціальні настрої, зокрема: через кіно можлива популяризація патріотичних цінностей, національної історії та культури; держави можуть фінансувати створення фільмів, які протидіють дезінформації, поширюють правдиву інформацію про національні та міжнародні події, а також демонструють позитивний імідж країни на міжнародній арені; може сприяти виявленню та ана-

лізу потенційних загроз; як засіб культурної дипломатії.

Звертаючись до законотворчої практики уряду можемо відзначити, що кінематограф став першою сферою, на яку звернули увагу високопосадовці в контексті протидії російській агресії та забезпечення національної безпеки України. Так, 5 лютого 2015 року було прийнято закон № 159-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України» [10], який залишається чинним та яким внесені зміни до статті 15.1 Закону України «Про кінематографію» [14]. Закон став можливий завдяки започаткованому у серпні активістами громадського руху в рамках кампанії «Не купуй російське!» щодо заборони російського кіно на телебаченні та в кінотеатрах [1].

Згідно з цими змінами, в Україні заборонено розповсюдження та показ фільмів, що містять елементи популяризації або пропаганди державних органів агресора та їх окремих дій, що сприяють створенню позитивного образу співробітників цієї держави або радянських органів державної безпеки. Крім того, забороняється показ фільмів, які виправдовують або визнають правомірною окупацію території України. Також заборонено трансляцію фільмів, створених фізичними та юридичними особами держави-агресора, а також усіх фільмів, вироблених державою-агресором після 1 січня 2014 року.

Закон стосується не лише кінотеатрального, але й телевізійного прокату. Він дозволив прибрати з українського ринку нові російські фільми, тим самим скоротивши їх прибуток (не надаючи українські кошти на підтримку армії агресора), адже Україна була другим за фінансовими показниками дистриб'ютором російського кіно. Окрім того, відбулося скорочення тем, які позитивно зображали б російські спецслужби, армію тощо, адже ці органи постійно займають чільне місце в російському кінематографі.

Окрім того, було передбачено штрафи за порушення законодавства у розмірі 10 мінімальних заробітних плат (на момент прийняття закону приблизно 13000 грн) при першому порушенні та 50 мінімальних

заробітних плат – при повторному [19]. Враховуючи фінансові можливості великих майданчиків, закон в цілому створював видимість забезпечення національної безпеки, хоча і був певним зрушенням у культурну боротьбу проти агресора.

Важливо зазначити, що такі законодавчі заходи не тільки сприяють захисту національного інформаційного простору, але й зміцнюють національну безпеку. Заборона на показ фільмів, що пропагують позитивний образ держави-агресора, допомагає запобігти дезінформації та маніпуляціям громадською думкою. Таким чином, кінематографічна політика, спрямована на захист національних інтересів, відіграє важливу роль у формуванні стійкості суспільства перед зовнішніми загрозами.

Крім того, ці законодавчі ініціативи підкреслюють важливість культурної безпеки як складової національної безпеки. Обмеження впливу ворожих державних наративів через кіно дозволяє зберегти культурну ідентичність та підтримувати єдність нації. В умовах конфлікту з державою-агресором, захист культурного простору стає не менш важливим, ніж захист територіальної цілісності.

Проте доречно наголосити, що на телебаченні продовжувалися (в українському перекладі або з субтитруванням) демонструватися ранні російські фільми. А продукція, яку створювали канали «Україна» часом СТБ були російською мовою, залучали російських акторів та демонструвала в першу чергу російський спосіб життя.

Водночас, більш активна підтримка виробництва українського кіно, започаткована після розробки проєкту Національної стратегії розвитку кіноіндустрії України на 2015-2020 роки [9] дала певний розвиток українському продукту, який дозволяє просувати власні наративи у маси та формувати серед громадян проукраїнські позиції. Проте, відзначимо, що суттєвий розвиток та підтримка населенням українського кіно відбулася вже після повномасштабного вторгнення. До 2022 року Держкіно продовжував активно виділяти кошти фільмам українського виробництва (переважно низькоякісним комедіям, які взагалі не підіймали українське питання),

але при цьому російськомовних, як більш вигідним з фінансової точки зору.

Тому не дивно, що час від часу з'являються петиції, які закликають до заборони російського кіно. Від доволі логічної петиції А. Сироти від 27 січня 2016 року, в якій автор петиції наголосив, що покупка та демонстрація російського кіно телеканалами фінансує російську армію та впливає на маси, які після перегляду такої продукції бачать ідеальне життя в росії [6]. До більш радикальної та з правової точки зору недоречної петиції А. Стефурака від 7 грудня 2023 року, де автор закликає заборонити перегляд українцями російських фільмів та серіалів та штрафувати за такий перегляд [5]. Запропоновані обмеження є втручанням в особисте життя та є не конституційними. Окрім того, неможливо перевірити, що дивилася людина, особливо враховуючи популярність піратства медійної продукції в Україні. Тому, більш доречним була б заборона наявності російської кінопродукції в онлайн-кінотеатрах та їх демонстрація у публічному просторі. Подібні штрафи, особливо в умовах війни проти держави-агресора є більш доречними, адже, від офіційних демонстрацій, йдуть безпосередні виплати ворогу.

Жодна з петицій, в якій закликалися про заборону російського кіно не була підтримана населенням (2016 року – 325 підписів, 2023 року – 148 з необхідних 25000), що демонструє нерозуміння більшістю цієї загрози, яку несе російська продукція національній безпеці України, як в економічному, так і культурному планах.

Деякі кроки вже здійснені в цьому напрямку. Зокрема, у листопаді 2023 року, Національною радою з питань телебачення і радіомовлення були заборонені 16 медіасервісів на підставі розбіжностей у структурі власності цих суб'єктів та їх орієнтації на територію і аудиторію держави-агресора, а також використання російської мови як мови інтерфейсу за замовчуванням; ґрунтування на законодавстві країни-агресора та використання доменних імен, зареєстрованих в росії для забезпечення доступу до сервісу [2]. На момент написання статті, цей перелік складав вже 22 сервіси.

Такий підхід не є ідеальним, адже існують VPN сервіси, створюються сервіси-дублікати. Проте, в контексті національної безпеки він забезпечує пересічного користувача, який не має прямого наміру зайти саме на вказані сервіси, від користування ресурсом, який виплачує податки в російський бюджет.

Хотілося б зупинити увагу і на проблемі дубляжу фільмів (передач). Багато українців не мають змоги дивитися іноземний продукт мовою оригіналу, тому вимушені звертатися до перекладів. Проте переклади російською мовою часто спотворені з метою возвеличення росії у свідомості глядача. Наведемо один з таких прикладів. У фільмі «Падіння Лондона» є сцена прибуття на саміт G-8 керівників держав, за відсутності президента рф. На вказівку, що він не зміг приїхати, в оригіналі, як і в українському дубляжі вказується, що ніхто не буде жалкувати на його відсутність. Російській же дубляж вміщує фрази «на жаль» та за причину відсутності наголошені більш важливі справи їх президента. І це лише один з багатьох подібних випадків. Таким чином, спотворюється те, що намагався продемонструвати режисер фільму та маніпулювання масами.

В Україні вже тривалий час іноземні фільми дублюються виключно українською мовою. Так, ще у 2006 році Кабінетом Міністрів України було видано постанову № 20 «Деякі питання порядку розповсюдження і демонстрування фільмів». Згідно з цим рішенням, україномовний дубляж фільмів впроваджувався поступово:

- з 1 вересня 2006 року частка фільмів з українським дубляжем повинна була становити не менше 20%;

- з 1 січня 2007 року – не менше 50%;

- з 1 липня 2007 року – не менше 70% [4].

Рішення уряду було підтримано тими українськими кінопрокатними компаніями, які безпосередньо співпрацювали з голлівудськими студіями, оскільки студії самостійно фінансували україномовний дубляж (близько 70% усього ринку). Проти ж виступили: підрозділи російських прокатних компаній, які опосередковано купували права на показ іноземних фільмів в Україні через російські компанії (30% ринку); Міністерство закордон-

них справ Росії, зокрема один з провідних ідеологів путінського режиму В. Сурковт; тогочасний віцепрем'єр України з гуманітарних питань від Партії регіонів Д. Табачник, який стверджував, що дублювання фільмів українською мовою є фінансово необґрунтованим [20]. Тобто, вже тоді російська сторона намагалася повністю контролювати Україну, не давати їй розвиватися самостійно. Проте це рішення, як і рішення КСУ від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007 підтвердило конституційність постанови Кабміну, а сам уряд підтримав ініціативу звільнивши до 1 січня 2016 року кінопрокат іноземних фільмів дубльованих українською від ПДВ [18]. Хоча уряд регіоналів зумів в період каденції В. Януковича за ініціативи нинішнього агресора частково скасувати попередні положення, які призвели до того, що лише дві третини фільмів в прокаті були продубльовані українською мовою. Проте, анексія Криму та Донбасу у 2014 році змінило погляди суспільства, а нові закони 2017 року надали нову підтримку українському дубляжу.

Відповідно до законів «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо державної підтримки кінематографії в Україні» та Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної підтримки кінематографії в Україні» [12; 11] були запроваджені пільги з ПДВ та ввізним митом на товари до 1 січня 2023 року для операцій з постачання, робіт та послуг, пов'язаних з виробництвом національних фільмів. Вони стосуються виготовлення архівного комплексу вихідних матеріалів, тиражування національних фільмів, а також іноземних фільмів, дубльованих або озвучених державною мовою на території України. Тимчасово звільненні від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання послуг з демонстрації та розповсюдження національних фільмів.

Ці доповнення дозволяють змінити підходи до державного фінансування в галузі кінематографії та створити ефективні механізми залучення приватних інвестицій у цю індустрію. Зокрема, передбачено пільги зі сплати ввізного мита при імпорті на територію України обладнання та комп-

лектуючих для виробництва та демонстрації національних фільмів [2]. Крім того закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII зобов'язує увесь кінопрокат здійснювати державною мовою [13].

Що стосується телебачення то на ньому починаючи з 1995 року відбувався дубляж іноземних серіалів українською мовою, тоді як російськомовні проекти демонструвалися мовою оригіналу. Наразі ж державну мову на телебаченні, у тому числі і в художніх фільмах, забезпечують Закони України «Про медіа» № 2849-IX [15] від 13 грудня 2022 року та згаданий закон № 2704-VIII [13], які вилучають російську мову з ефіру, за винятком окремо сказаних фраз.

Підтримка державної мови в дубляжі є досить важливою, адже росія, насаджуючи свою мову (а точніше не даючи розвитку української) намагалася впливати культурним простором країни, роблячи громадян України залежними від подібного продукту. Це в результаті давало їм фіктивний привід наголошувати на захисті російськомовного населення в Україні, як мету збройного вторгнення.

Наголосимо, що закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» стосується не лише телебачення, а всіх сфер культурного життя. Так, матеріали, які анонсують захід (постер, афіша) зроблені лише українською мовою, за винятком коли текст іноземною мовою не перевищує за обсягом і шрифтом текст державною мовою.

Вистави, які проводяться іншою мовою в державних та комунальних театрах, повинні супроводжуватися перекладом українською мовою за допомогою субтитрів, звукового перекладу або іншими зручними способами.

У музеях та на виставках основною мовою повинна бути державна. Вся інформація, включаючи аудіовізуальні матеріали, повинна надаватися українською мовою, з можливістю дублювання іншими мовами.

Туристичне та екскурсійне обслуговування також має здійснюватися українською мовою. Іншими мовами обслугову-

вання проводиться для іноземців та осіб без громадянства [4].

У 2021 році Конституційним судом України (далі – КСУ) було визнано конституційність заборони демонстрації російських фільмів, фільмів російською мовою, а також тих, в яких присутні актори, що популяризують та підтримують російську агресію в Україні. Так, у рішенні КСУ від 14 липня 2021 року № 1-р/2021 було вказано, що законодавство про державну мову «не порушує прав національних меншин на використання своєї мови в галузі кінематографії» [16]. Рішення КСУ від 21 грудня 2021 року № 3-р/2021 є більш змістовним та повністю зняло питання заборони російської продукції в Україні. Так, в рішенні вказано «Україна має право захищати свою незалежність, свій державний суверенітет і свою територіальну цілісність шляхом здійснення таких системних заходів і застосування засобів, що є співмірними, допустимими і прийнятними з огляду на рівень небезпеки, загроз і викликів, що постали перед нею» [17]. В цілому, КСУ підтвердив конституційність в умовах війни наступних рішень уряду:

1) Використання телерадіоорганізацій для трансляції аудіовізуальних творів (фільмів, телепередач, за винятком інформаційних та інформаційно-аналітичних програм) не допускається, якщо одним із учасників є особа, внесена до Переліку осіб, які становлять загрозу національній безпеці, оприлюдненого на вебсайті центрального органу виконавчої влади, що відповідає за формування державної політики у сферах культури та мистецтв. Цей захід спрямований на запобігання проникненню потенційно небезпечних для національної безпеки осіб у медійний простір України.

2) Забороняється показ фільмів, якщо одним із їх учасників є фізична особа, включена до Переліку осіб, які становлять загрозу національній безпеці, оприлюдненому згідно з установленим порядком. Така заборона є важливою складовою інформаційної безпеки, оскільки запобігає розповсюдженню контенту, який може підривати державну безпеку та національні інтереси.

3) Припиняється показ фільму у разі внесення одного з його учасників до Переліку осіб, які становлять загрозу національній безпеці, оприлюдненого згідно з установленим порядком. Цей захід забезпечує оперативне реагування на зміни в безпековій ситуації та підтримує актуальність заходів захисту інформаційного простору країни.

4) Перелік осіб, які становлять загрозу національній безпеці, складає центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування державної політики у сферах культури та мистецтв, на підставі звернень Ради національної безпеки і оборони України, Служби безпеки України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Цей процес гарантує всебічний аналіз та координацію між різними державними органами для забезпечення національної безпеки.

5) Перелік осіб, які становлять загрозу національній безпеці, та його своєчасне оновлення оприлюднюються на офіційному вебсайті відповідного центрального органу виконавчої влади. Публікація цього переліку забезпечує прозорість та доступність інформації для суспільства, що є важливим елементом у підтримці довіри до державних заходів щодо захисту національної безпеки.

6) Забороняється трансляція фільмів, вироблених фізичними та юридичними особами держави-агресора. Цей захід спрямований на обмеження впливу ворожої пропаганди та дезінформації, що є критично важливим для підтримки національної безпеки в умовах конфлікту.

7) Заборонено трансляцію фільмів, вироблених фізичними та юридичними особами держави-агресора, які не містять популяризації або пропаганди органів держави-агресора та їхніх окремих дій, поширюється на фільми, вироблені та/або вперше оприлюднені (демонстровані) після 1 січня 2014 року. Такий підхід забезпечує ретельний контроль над контентом, який може впливати на національну безпеку, запобігаючи поширенню потенційно небезпечних фільмів.

Це рішення є актуальним і сьогодні. Водночас відбулися зміни у ментальності українців після 24 лютого 2022 року і за даними за 2022 та 2023 роки не було запрошено

жодного клопотання про видачу ліцензії якомусь російському фільму. Водночас, перелік повністю заборонених до трансляції фільмів за участі акторів РФ постійно зростає за рахунок додання до нього робіт, в яких знялися актори, що підтримують російську агресію в Україні [3].

**Висновки.** Таким чином, з боку держави існує розуміння небезпеки, яку несе російський контент національній безпеці України, тому починаючи з подій на Донбасі та АР Крим були здійснені заходи щодо обмеження трансляції російського кіно в публічному просторі, конституційність яких було визнано КСУ. Водночас, маємо відзначити, що дії уряду не були повноцінними, адже створення реєстру забороненої до прокату продукції відкриває «вікно можливостей» недоброчесним медіа, особливо у період 2014–2022 років. Сьогодні політика держави не набула кардинальних змін. Згідно чинного законодавства в Україні заборонена демонстрація усіх російських фільмів, випущених після 1 січня 2014 року, а також тієї кінопродукції, в створенні якої приймали участь особи, занесені до переліку тих, хто підтримує політику держави-агресора. Водночас зміна ментальності населення, більш патріотичне налаштування медіа та кінопрокатників прибрало переважну більшість російськомовної кінопродукції з публічного простору.

Проте слід наголосити, що ефективна державна політика у сфері кінематографу передбачає підтримку національних кіновиробників через фінансування, створення сприятливих умов для розвитку кіноіндустрії, а також впровадження освітніх програм для підготовки висококваліфікованих кадрів. Підтримка українського кінематографу є не лише питанням розвитку культури, але й важливим елементом національної безпеки. Культурна продукція, зокрема фільми, можуть слугувати інструментом зміцнення національної ідентичності, сприяти консолідації суспільства та формувати позитивне сприйняття України у світі. У зв'язку з цим, держава повинна активно підтримувати кіновиробників, створюючи сприятливі умови для їхньої діяльності та забезпечуючи необхідні ресурси для розвитку кіноіндустрії.

**Список використаної літератури:**

1. Активісти започаткували ініціативу «Бойкот російського кіно». URL: <https://ms.detector.media/telebachennya/post/11228/2014-09-22-aktyvisty-zapochatkuvaly-initsiatyvu-boykot-rosiyskogo-kino/> (дата звернення: 20.07.2024)
2. В Україні заборонили 16 медіасервісів, пов'язаних з РФ: серед них відомі сайти з фільмами (список). URL: <https://tsn.ua/ukrayina/v-ukrayini-zaboronili-16-mediaservisiv-pov-yazanih-z-rf-sered-nih-vidomi-sayti-z-filmami-spisok-2447356.html> (дата звернення: 20.07.2024).
3. Держкіно заборонило показ в Україні двох фільмів у 2023 році. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/956344.html> (дата звернення: 20.07.2024)
4. Деякі питання порядку розповсюдження і демонстрування фільмів : Постанова Каб. Міністрів України від 16.01.2006 р. № 20 : станом на 17 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20-2006-p#Text> (дата звернення: 05.08.2024)
5. Заборона на перегляд російських фільмів та серіалів : Електронна петиція від 07 грудня 2023 року № 41/005783-23еп. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/petitions/5783> (дата звернення: 05.08.2024)
6. Заборона російського кіно на українському телебаченні. Сирота Андрій Миколайович : Електронна петиція від 27 січня 2016 року № 22/020329-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/20329> (дата звернення: 20.07.2024).
7. Конівіцька Т., Бабій І. Мова кінематографа України як інструмент формування національної ідентичности. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Філологія. Журналістика*. 2023. Том 34 (73). № 3. С. 306-312.
8. Мозер М. Є. Мовне питання як чинник впливу на національну безпеку. *Стратегічна панорама*. 2020. № 1-2. С. 29-41.
9. Національна стратегія розвитку кіноіндустрії України на 2015 – 2020 роки : проект. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1201> (дата звернення: 20.07.2024)
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного теле-радіопростору України : Закон України від 05.02.2015 р. № 159-VIII : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-19#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
11. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо державної підтримки кінематографії в Україні : Закон України від 07.11.2017 р. № 2177-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2177-19#Text> (дата звернення: 20.07.2024)
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної підтримки кінематографії в Україні : Закон України від 07.11.2017 р. № 2176-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2176-19#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
13. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII : станом на 27 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
14. Про кінематографію : Закон України від 13.01.1998 р. № 9/98-ВР : станом на 2 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98-вр#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
15. Про медіа : Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX : станом на 11 лют. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про забезпечення функціонування української мови як державної“ : Рішення Конституц. Суду України від 14.07.2021 р. № 1-р/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 6 Закону України „Про телебачення і радіомовлення“, статей 15, 15-1, 26 Закону України „Про кінематографію“ : Рішення Конституц. Суду України від 21.12.2021 р. № 3-р/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-21#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень

- частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» (справа про розповсюдження іноземних фільмів) : Рішення Конституц. Суду України від 20.12.2007 р. № 13-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-07#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
- 19.Сьогодні набув чинності закон про заборону російських фільмів. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/sogodni-nabuv-chinnosti-zakon-pro-zaboronu-rosijsk/> (дата звернення: 20.07.2024).
- 20.Український дубляж та історія його заборон. URL: <https://porokhivnytsya.com.ua/2023/07/02/ukrainian-dubbing-history/> (дата звернення: 05.08.2024)
- 21.Kuzmenko O., Кіно як інструмент формування національної ідентичності. Український контекст. *Kultury wschodniosłowiańskie – oblicza i dialog*. 2012. Т. II. S. 66-75.

### **Kazakov H. State policy regarding Ukrainian cinematography in the context of national security**

*The article analyzes the state policy in the field of cinematography in the context of ensuring the national security of Ukraine. The issue of dubbing film productions in the state language, as well as the demonstration of Russian cinema on television and cinemas, is taken as a basis. It was noted that for a long time the Russian film industry did not allow the Ukrainian one to develop, the Russian narrative was planted through the films, and the production of film production in the language of the aggressor state was massively demonstrated in the public space. Attempts to counteract cultural annexation, initiated during the presidency of V. Yushchenko by establishing mandatory dubbing of films in the state language, met with repeated resistance from supporters of the aggressor state. In particular, it was emphasized that the last decision of the Constitutional Court of Ukraine on the constitutionality of the ban on showing Russian films was made in December 2021, that is, a few months before the full-scale invasion. The author noted that from 2014 to the present, the state has adopted a number of legal acts that prohibit the screening of Russian films released after January 1, 2014.*

*The question of opposing the demonstration of Russian cinema, which can be used as a tool of propaganda and disinformation, is being investigated. Restrictions on the import and screening of Russian films, along with support for Ukrainian film production, contribute to the protection of the country's information space and the formation of a favorable cultural environment for the development of national cinema. The introduction of a register of films permitted to be shown in Ukraine and a list of persons whose productions they were involved in are prohibited from showing, strengthened state regulation of the field, ensuring public space and potential viewers from Russian fakes and disinformation. Based on the analysis, it is concluded that strategic support of Ukrainian cinema in the context of language policy and opposition to the demonstration of Russian cinema will contribute not only to the development of the cultural sector, but also to the strengthening of national security.*

**Key words:** state policy, cinematography, language policy, national security, information security, State Register of Films.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.15>

**Л. М. Шулепа**

аспірант кафедри міжнародних відносин  
та політичного консалтингу  
Інституту права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»  
<https://orcid.org/0009-0009-4362-5725>

## **ФЕНОМЕНОЛОГІЧНА СУТНІСТЬ КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ ТА ЇЇ РОЛЬ У СТВОРЕННІ КОНЦЕПТУ «РЕВІТАЛІЗАЦІЯ»: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

*У статті проаналізовано науковий дискурс щодо поняття «ревіталізація» та визначено феноменологічну сутність комплементарності в публічно-управлінському аспекті. На цій основі, шляхом окреслення параметрів, які надають можливість розширення та поглиблення розуміння ревіталізації сформульовано обґрунтування ревіталізації як концепту.*

*Актуальність теми статті підсилена умовами повномасштабної війни, яку розпочала рф. Відповідно окреслився двоєдиний процес відновлення – «повернення до життя» вже звільнених та післявоєнних територій. Наголошується, що перед державними управліннями постала вимога вироблення цілісного та виваженого плану щодо реалізації публічної політики у процесі відновлення України. Вказується на вагоме значення вироблення Національною радою програми дій щодо відновлення України від наслідків війни, як консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Підготовка та реалізація зазначеного плану ґрунтується на принципах публічного управління демократичних країн – боротьби з корупцією, завершення реформи децентралізації, згуртованості, партнерства, прозорості, адаптивності тощо.*

*Доводиться, що проблемі ревіталізації приділяється увага зарубіжних та вітчизняних науковців у контексті міждисциплінарного підходу. Тож, поняття «ревіталізація» використовувався в різних значеннях залежно від особливостей тієї чи іншої дисципліни, що потребує застосування феномену комплементарності, який достатньо широко аналізується у наукових розвідках. За підсумками дослідження, обґрунтовано, що ревіталізація є трифакторним концептом, який поєднуючи в собі предмет, феномен та процес, надає можливість розширення та поглиблення розуміння й усвідомлення його сутності, ресурсів і практичних інструментів для реалізації.*

**Ключові слова:** комплементарність, концепт, ревіталізація, відновлення, «повернення до життя», публічне управління.

**Постановка проблеми.** У теперішній час, коли Україна знаходиться в умовах повномасштабної війни, яку розпочала рф, світовою і національною демократією відбувається утвердження розуміння й усвідомлення значущості інтеграції зусиль на досягнення цілей щодо перемоги українського народу у боротьбі з агресором та відновлення – ревіталізації й розвитку незалежної процвітаючої країни. Безсумнівно, що це великий тягар, відповідальність, однак і унікальні мож-

ливості, які акумулюються в комплексі ресурсів – різного роду запасів, засобів, енергії, сили, мотивації тощо. Отже, відбудова об'єктів міст та селищ, повернення переміщених громадян, забезпечення інклюзивності, відродження довкілля, економіки, – промисловості, будівництва, сільського господарства, торгівлі, управління тощо, а також підтримка бізнесу, забезпечення функціонування освіти, відновлення душевного і фізичного здоров'я людей, модернізація публічних інститу-



тів та інституцій – все, що потребуватиме ревіталізації. Однак, невідкладного відновлення та «повернення до життя» підлягає енергетична, житлова, критично важлива та соціальна інфраструктури, базові послуги для вразливих верств населення, розмінування, а також відновлення об'єктів, від яких залежить боєздатність збройних сил України. Тож, з-поміж основних завдань, постала вимога вироблення цілісної та виваженої програми дій щодо реалізації публічної політики у цьому контексті. Вироблення зазначеної програми дій було покладено на створену у 2022 р. Національну раду з відновлення України від наслідків війни, як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [1]. Підготовка та реалізація відповідного комплексного плану відновлення України, ґрунтується на принципах публічного управління демократичних країн, що є актуальними для нашої країни – боротьба з корупцією, завершення реформи децентралізації, згуртованості, партнерства, прозорості, адаптивності тощо. Ключем відновлення України на її шляху до ЄС та НАТО, спецпредставниця США з питань відбудови України Пенні Пріцкер, називає прозоре бізнес-середовище, сильне верховенство права та якісне лідерство [2].

Таким чином, для України, за участі партнерів, національного уряду та громад, окреслюється завдання відновлення, що визначається придатністю для якісної життєдіяльності людини і суспільства та постане «обличчям» сучасної європейської країни, що окреслює актуальність і вибір теми даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** дозволяє констатувати, що проблемі ревіталізації приділяється увага як у зарубіжному так і вітчизняному науковому та суспільно-політичному дискурсі. Даний контекст поповнили публікації науковців міждисциплінарного характеру – публічного управління архітектури, соціальних наук, економіки.

У сучасному науковому просторі зарубіжних та вітчизняних наукових досліджень домінують аспекти щодо визначення поняття «ревіталізація» та його складових (Вільчекевич М., 2015 р.; Павловська К.,

Сваричевська М. 2002; К. Скальські, 1996; Пламеницька О., Гнатюк Л., Гуменюк І. 2019 р., Сич О., 2020 р.; Шутка І., 2019 р.); класифікації джерел фінансування ревіталізації (О. Сич, І. Пасінович, 2015 р.); формулювання інструментів ревіталізації (Сич О., 2020); проведення аналізу закордонного досвіду щодо ревіталізації міських територій у світлі соціальних та екологічних проблем який може бути використаний Україною (Івашко Ю. Івашко О. Дмитренко А., 2023 р.); основних етапів та тенденцій формування публічної політики ревіталізації міст у США від початку її становлення і дотепер (Горблук С., 2021 р.); правовому регулюванню ревіталізації міст в Україні та ролі органів публічної влади в імплементації політики у цьому процесі (Кострубіцька А., Лук'янов О., 2021 р.); ролі реконструкції та модернізації у процесі ревіталізації (Шевченко Л., Михайлишин О., Новосельчук Н., Трошкіна О., 2023 р.); використання проектного підходу в процесі ревіталізації територіальних громад у післявоєнний період (Кравцова, Т. Лашенко, О., Кравцов, О. Павленко Л., 2023 р.); ролі органів місцевого самоврядування в ревіталізації територіальних громад України (Пшеничка Т., 2024 р.); дослідження процесу відродження сільської місцевості, керованого людським капіталом: на основі перспективи професіоналізації фермерів, 2024. (Мяо Бінг, Хе Цюнг, 2024 р.).

Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних та зарубіжних учених, дозволяє підтвердити той факт, що поняття «ревіталізація» використовувався в різних значеннях залежно від особливостей тієї чи іншої дисципліни, що потребує застосування комплементарного підходу. Відповідно окреслилася мета даної статті.

**Цета статті.** Проаналізувати науковий дискурс щодо поняття «ревіталізація» та визначити феноменологічну сутність комплементарності в публічно-управлінському аспекті. У цих межах, шляхом встановлення параметрів, які надають можливість розширення та поглиблення розуміння поняття ревіталізації, сформулювати його обґрунтування як концепту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для пояснення співвід-

ношення невизначеностей у науковому дискурсі, Н. Бором був започаткований принцип комплементарності (з лат. «complementum» – додатковості). Вчений наголошував на тому, що комплементарність має універсальний характер та конкретизує поняття «взаємодоповнення» [3]. Тож, комплементарність, шляхом доповнення, взаємодоповнення, міждисциплінарності тощо дозволяє цілісно й об'єктивно відобразити сутність тих чи інших предметів, явищ, процесів та концептів, які, на перший погляд, можуть виглядати несумісними, що визначає додаткові можливості для їх оцінки та спричиняє чіткість щодо розуміння, достовірності, відповідності реальності тощо.

Проведений наліз щодо застосування комплементарності дозволяє зазначити, про достатньо широкий спектр його застосування у наукових дослідженнях, зокрема: філософії, психології, педагогіки, економіки, маркетингу, менеджменту, публічного управління. Так, Антоненко Т. зауважує, що принцип комплементарності є методологічним принципом наукового пізнання сутнісні ознаки якого пов'язані з можливістю відобразити цілісність через різні, подекуди протилежні характеристики, взаємодоповнюваність яких й утворює цю цілісність [4, с. 13]. Дослідники Ліпич Л. Г., Хілуха О. А., Кушнір М. А., Кошовий Б.-П. О. вважають, що комплементарність концепції економіки сталого розвитку та «зеленої економіки» обґрунтовується на основі об'єднання трьох етапів розвитку – інституційно-інфраструктурного, ефективності та інноваційності [5]. На думку А. Балабаниць та Д. Сай принципи комплементарності слід використовувати в управлінні налагодження маркетингових відносин зі споживачами і бізнес-партнерами на основі гармонізації всіх груп інтересів, та досягнення синергічного ефекту від партнерства [6, с. 34]. Сторожев О. І., досліджуючи механізми розвитку лідерства керівника в публічно-управлінській діяльності наголошує, що застосування комплементарного лідерства у процесі публічно-управлінської діяльності, завдяки взаємодоповнюваності, яка не виключає суб'єктивні розуміння тих чи інших суспільних проблем, зводиться до

цілісного їх осягнення, а отже й відповідного прийняття управлінських рішень [7].

Таким чином, комплементарність дозволяє застосувати різні способи щодо розуміння й опису поняття, процесу, явища, а саме: наукового, правового, морального, ціннісного, де кожен із них постає значущим навіть при очевидній несумісності. Така взаємодоповнюваність низки протилежностей, спричиняє здатність до створення цілісності, а також дозволяє віднайти нові ресурси для реалізації визначених цілей у будь-якій діяльності. Тож, феномен комплементарності характеризується нелінійною сутністю, дозволяє визначити методи, засоби, способи досягнення мети та вирішення завдань, що на шляху прогресу, впливає на реалізацію важливих кроків та виходу з кризових станів. У цьому контексті, ревіталізація, завдяки взаємодоповнюванню постає трифакторним концептом, що цілісно спричиняє рух до побудови системи більш високого рівня.

Отже, завдяки використанню комплементарного підходу визначаються додаткові параметри та характеристики щодо розуміння й оцінки ревіталізації як концепту, що дозволяє досягти більшої вірогідності та відповідності вирішення важливих публічно-управлінських та суспільних проблем.

Обґрунтуванням доцільності звернення до концепту «ревіталізація» постали такі умовиводи. Як відомо, однією з передумов для будь-якого наукового дослідження постає наявність послідовного, логічного, ґрунтовного і неконтраверсійного тлумачення його основних понять – форми мислення, яка є результатом узагальнення та виділення предметів деякого класу за загальними та специфічними для них ознаками [8]. Тож, поняття – це сукупність пізнаних істотних ознак об'єкта, яке як мисленнєва категорія реалізується у слові та вказує на їх нерозривність.

У сучасній довідковій літературі концепт представлено як ментальне національно-специфічне утворення, змістом якого є вся сукупність знань про той чи інший об'єкт; поняття–ідею, що містить певний підхід до дійсності; інноваційну ідею, що характеризується творчим змістом [9].

На нашу думку, концепт співвідноситься з моделлю, що створюється в єдиному екземплярі, якій властиві як стабільність так і динаміка, що проявляється в його універсальності, особливостях та гнучкості.

На думку, М. Полужина між поняття, що є конструктом, логічним або інтелектуальним утворенням, концепт, що наявний у свідомості людини у вигляді понять, знань, асоціацій, переживань – це реконструкт, тобто результат відтворення й відновлення задуманого. Назвати що-небудь концептом означає реконструювати його внутрішній зміст... [10, с. 215].

На нашу думку, концепт як реконструкт наявний не тільки у свідомості людини, а й у її несвідомому, що потребує окремого обґрунтування.

Отже, у контексті вищенаведеного, поняття постає ядром концепту, який завдяки новим формам його розуміння – структурі, образу, символу, сприяє розширенню смислів поняття, феномену та процесу, що цілісно зумовлює його унікальність. Наведений висновок ми спрямовуємо до ревіталізації як концепту і нижче представляємо його обґрунтування.

У науковому дискурсі та практичній діяльності, поняття «ревіталізація» (з лат. «re – відновлення»; «vita – життя») тлумачиться як оживлення (відновлення) минулого, поєднання сьогодення з минулим [11]. І. Шутка зауважує, що смисл поняття «ревіталізація» окреслюється словосполученням «повернення до життя». Водночас ревіталізація – це багатофункціональність [12]. Зарубіжні та вітчизняні вчені акцентують увагу на тому що поняття «ревіталізація» використовувався в різних значеннях залежно від дисципліни (архітектура, соціальні науки, економіка, публічне управління тощо). Так, Дідик В. і Павлів А. визначають поняття «ревіталізація» як комплекс заходів, спрямованих на підвищення функціональної значущості архітектурного ансамблю (комплексу), фрагмента історичного архітектурного с ередовища шляхом відтворення втрачених ними громадських функцій або надання їм нових, що не порушують історичний вигляд будинків та їх оточення [13, с. 400].

К. Скальські вважає, що ревіталізація – це сукупність технічних заходів у програмах економічного оздоровлення та дій щодо вирішення соціальних проблем, які виникають у цих сферах – безробіття, злочинність, демографічний дисбаланс тощо. Разом із тим, дослідник вказує на фактори, що можуть ініціювати та формувати процеси розвитку певної території, зокрема – це суспільство, місцеві та державні органи влади й інші інституції [14].

У контексті публічного управління ревіталізацію розглядає Т. Пшенична, наголошуючи на необхідності запровадження інноваційних методів та моделей відновлення регіонів України, що визначається авторкою пріоритетним щодо вирішення зазначених проблем у воєнний та повоєнний період. Ключовою рушійною силою в зазначеному процесі дослідниця визначає ініціативність органів місцевого самоврядування та їх ефективність в організації та управлінні ревіталізацією [15].

Таким чином, аналіз представлених тлумачень поняття «ревіталізація», дозволяє констатувати, що це багатоаспектне, складне поняття, сенс якого визначаються широким спектром проблем – соціального, економічного, інфраструктурного, політичного та публічно-управлінського характеру, які потребують відповідного інструментарію.

На думку української дослідниці О. Сич, ревіталізація – це доволі нелегкий процес, оскільки місцева влада, громада та бізнес, як групи стейкхолдерів, здебільшого представляють протилежні інтереси. Водночас ревіталізація – це процес просторових, технічних, соціальних та економічних змін, а також діяльність, яка проводиться в інтересах суспільства, метою якої є виведення району з кризової ситуації, відновлення його колишніх функцій та створення умов для подальшого розвитку з використанням його ендогенних особливостей. Важливим убачається те, що О. Сич визначає основні терміни ревіталізації, що дослідниця визначає як її інструменти, а саме:

– комплексні, інтегровані та місцеві багаторічні державні програми, що ініційовані місцевою владою та спрямовані на здійснення технічної, соціальної й еконо-

мічної діяльності відповідно до принципів територіальної згуртованості та охорони навколишнього середовища в межах міст чи їх районів, де присутні кризові явища;

- територія – міський район, що піддався кризовим явищам, а саме: деградовані території, постіндустріальні, післявоєнні території та ін., що потребує ревіталізації;

- засоби та заходи, розроблені, прийняті та координовані місцевою владою чи ОТГ щодо території, технічних засобів, суспільства та економіки, спрямовані на виведення району чи території з кризи та створення умов для подальшого розвитку;

- проєкт ревіталізації, що означає сукупність заходів, які є частиною програми ревіталізації і реалізовані на певній території в конкретний час із конкретними витратами та результатами;

- територія проєкту ревіталізації, що є тією частиною території, району чи об'єктів нерухомості, де має бути реалізований цей проєкт;

- мета ревіталізації – задоволення об'єктивних потреб місцевої громади шляхом відновлення колишніх функцій деградованих районів та створення умов для їх подальшого розвитку;

- координатор ревіталізації та рада з ревіталізації – орган, утворений для забезпечення соціального контролю над розробкою та впровадженням процесу ревіталізації [16, с. 69].

Ми погоджуємося з авторкою щодо визначених нею інструментів ревіталізації. Водночас, уважаємо, що лідерство керівників органів державної влади та місцевого самоврядування також є сучасним інструментом у процесі відновлення України.

Проведений аналіз щодо визначення поняття ревіталізації, дозволяє констатувати, що здебільшого вітчизняні дослідники зосереджують свою увагу на двох напрямках – ревіталізації промислових територій та об'єктів культурної спадщини. Зазначимо, що ці напрями є актуальними в Європі і набули популярності в Україні. Так, Івашко Ю., Івашко О. та Дмитренко А. дослідили світовий досвід перепрофілювання промислових підприємств під різні функції, зосередившись на

переорієнтації колишнього промислового підприємства під арт-утворення на засадах кластеризації [17]. На думку О. Сич та І. Пасінович, ревіталізація промислових зон є одним із основних завдань, які стоять перед сучасними містами, запропонували класифікацію джерел її фінансування. Зокрема – це приватні, державні та змішані джерела фінансування, що поділяються на бюджетні, кредитні, грантові та інвестиційні групи [18, с. 88]. Шевченко Л., Михайлишин О., Новосельчук Н., Трошина О. запропонували шляхи оновлення житлових дворів як частини житлового середовища. Дослідники доводять, що як для будівель, так і для внутрішнього простору реконструкція та модернізація дають позитивні соціально-економічні результати [19].

Щодо напряму ревіталізації як теоретичного та практичного ресурсів – об'єктів культурної спадщини в Україні, зауважимо, що науковий доробок цих робіт в Україні є недостатнім. Зокрема О. Рибчинський досліджуючи містобудівний аспект ревіталізації ринкових площ історичних міст України, опирається на теоретичну базу історичних центрів Польщі та Великої Британії [20]. Характеризуючи ревіталізацію як багатогранну роботу, польські дослідниці Павловська К. та Сваричевська М. наголошують, що сьогодні ревіталізація включає ревалорізацію, реставрацію, реконструкцію, модернізацію та інші дії, спрямовані на відродження зруйнованих будівель. Водночас дослідниці виводять на перший план роль управлінців та адміністраторів у цьому процесі [21].

На нашу думку, важливим аспектом комплексного розуміння польськими вченими ревіталізації, є й те, що вони акцентують увагу на наявності високого рівня професіоналізму управлінців та адміністраторів, у якому сприйняття, розуміння та усвідомлення важливості краси і цінностей займають чільне місце.

Досліджуючи поняття «ревіталізація», Пламеницька О. Гнатюк Л., Гуменюк І. наголошують на поняттєвій розмитості термінів «ревіталізація» та «реновація» внаслідок невизначеності їх методичних засад. Водночас констатують відсутність фахових нормативів, що разом дозволяє

пояснити тотожність використання таких термінів як реабілітація, регенерація, ревалоризація, реституція, сутність яких є розмитою [22].

Представлений огляд та аналіз наукового доробку дозволив визначити ревіталізацію трифакторним концептом, який поєднуючи предмет, феномен та процес складає цілісність, створюючи умови для реалізації його публічно-управлінського аспекту. Нижче, у таблиці 1. представлено трифакторний концепт ревіталізації в публічно-управлінському аспекті.

Отже, ревіталізація в публічно-управлінському аспекті постає трифакторним концептом, який поєднуючи в собі предмет, феномен та процес, спричиняє цілісність, що разом із розширенням, поглибленням його розуміння й усвідомленням створює унікальний продукт. Прикладом наведеного, як однією з граней зазначеного концепту, вбачається комунікація і взаємодія інститутів громадянського суспільства з владними інститутами. Зауважимо на тому, що у мирний час ціннісною стороною реалізації концепту ревіталізації вбачається взаємодія соціальних громадянських інститутів та інститутів державної влади і місцевого самовряду-

вання; у військовий час – взаємодія між повноваженнями військових адміністрацій та повноваженнями відповідних місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, актуальність дослідження проблеми ревіталізації Української держави підсилилася умовами повномасштабної війни, яку розпочала РФ. У цьому контексті окреслився двоєдиний процес відновлення – «повернення до життя» вже звільнених територій та післявоєнних. Доведено, що проблемі ревіталізації приділяється увага зарубіжними та вітчизняними науковцями в контексті міждисциплінарного підходу. Тож, поняття «ревіталізація» використовувався в різних значеннях залежно від особливостей тієї чи іншої дисципліни, що потребує застосування феномену комплементарності, який достатньо широко використовується у наукових дослідженнях. Феноменальність комплементарності дозволяє визначити унікальність концепту ревіталізації. На цій основі доведено, що ревіталізація в публічно-управлінському аспекті постає трифакторним концептом, який поєднуючи в собі предмет, феномен та процес, надає можливість розширення

Таблиця 1

### Трифакторний концепт ревіталізації в публічно-управлінському аспекті

<i>Фактор 1</i> <b>Предмет, як ядро і компонент ревіталізації</b>		<i>Фактор 2</i> <b>Феномен</b>	<i>Фактор 3</i> <b>Процес</b>
Реновація	Процес збереження об'єктів історичної культурної спадщини, що може включати в себе засоби реставрації як комплексу науково обґрунтованих архітектурно-технічних заходів, спрямованих на збереження пам'ятки як архітектурно-мистецького твору і документа або свідчення історії	Лідерство Авторитет Репутація Соціальна оцінка	Методи Інструменти Комунікація та взаємодія Соціальна оцінка
Реконструкція	Комплекс будівельних робіт, пов'язаних зі зміною техніко-економічних показників чи використанням об'єкта за новим призначенням у межах існуючих будівельних габаритів. Складовою частиною реконструкції об'єкта може бути його капітальний ремонт		
Ревалоризація	Процес переоцінки цінності не тільки грошової одиниці, а й будь-якого об'єкта, що стало одним з популярних способів використання і переосмислення історичної, культурної та інших видів спадщини в постійно мінливому суспільстві		
Модернізація	Розвиток, поліпшення, оновлення, зміна чогонебудь, приведення його у відповідність із сучасними вимогами і нормами, параметрами та показниками якості		

та поглиблення розуміння й усвідомлення його сутності, ресурсів і практичних інструментів для реалізації.

Подальше дослідження концепту ревіталізації може бути присвячено обґрунтуванню того, що означений концепт як реконструктивний у несвідомому людини, а також зосереджено в контексті розширення інструментарію щодо його реалізації та визначення відповідних методів у процесі впровадження публічно-управлінської діяльності.

### Список використаної літератури:

1. Указ Президента України «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#n13> (дата звернення: 20.07.2024).
2. До Києва прибула Пенні Пріцкер. Це її останній візит на посаді спецпредставниці США з питань відбудови України. URL : <https://espresso.tv/svit-do-kieva-pribula-spetspredstavnitsya-ssha-z-pitanvidbudovi-ukraini-penni-pritsker> (дата звернення: 29.07.2024).
3. Принцип комплементарності URL : <https://uk.warbletoncouncil.org/aportaciones-niels-bohr-1982#menu-12> (дата звернення: 08.08.2024)
4. Антоненко Т. Л. Основні принципи становлення ціннісно-смыслові сфери особистості. *Духовність особистості: методологія, теорія і практика* 5 (86)-2018. С. 6–19.
5. Ліпич, Л. Г., Хілуха, О. А., Кушнір, М. А., Кошовий, Б.-П. О. Комплементарність концепції економіки сталого розвитку та «зеленої економіки». *Академічні візії*, (19). URL : <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/363/317> (дата звернення: 02.08.2024)
6. Балабаниць А.В. Сай Д.В. Технологія планування стратегічних змін у системі управління маркетингом взаємодії підприємств. *Теорія і практика управління*. 2014. № 1. С. 30–35.
7. Сторожев Р. І. Розвиток лідерства в публічно-управлінській діяльності: теоретико-методологічний аналіз : монографія. К. : НАДУ, 2020. 296 с.
8. Поняття. URL : <http://philosophy.univ.kiev.ua/uploads/editor/Files/LIBRARY/KONVERSKII/8.pdf> (дата звернення: 20.07.2024).
9. Кирик Д. П. Концепт. Енциклопедія Сучасної України. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2014. URL <https://esu.com.ua/article-3254> (дата звернення: 20.07.2024).
10. Полюжин М. Поняття, концепт та його структура. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. РОЗДІЛ III. Теоретичні засади лінгвістичних досліджень*. 4, 2015. С. 214–224.
11. Глумачення понять (словник). URL: <https://slovnuk.ua> (дата звернення: 20.07.2024)
12. Шутка І. Як і навіщо міста ревіталізують занедбані об'єкти. 2019. URL: <https://kufer.media/misto/drugyj-shans-yak-i-navishho-mista-revitalizovuyut-zanedbani-ob-yekty/> (дата звернення: 05.08.2024).
13. Дідик В. В., Павлів А. П. Планування міст: навч. посіб. для студ. напряму «Будівництво»; Л.: Видавництво Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2003. 412 с.
14. Skalski K.M. O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich, Krakowski Instytut Nieruchomosci, Krakow 1996. 208 p.
15. Пшенична Т. Роль органів місцевого самоврядування в ревіталізації територіальних громад України. *Аспекти публічного управління*. Том 12, № 1. 2024. С. 90–99.
16. Сич О.А. «Ревіталізація як складова розвитку території міста». *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна* серія «Економічна», випуск 99, 2020. С. 66–72.
17. Івашко Ю., Івашко О., Дмитренко А. Ревіталізація міських територій в світлі соціальних і екологічних проблем. *Просторовий розвиток*. 2023, (5), 33–50.
18. Sych O. A., Pasinovykh I. I. Consolidation of financial resources for postindustrial cities revitalization. *Economic Annals –XXI*. 9–10. 2015. P. 87–90.
19. Shevchenko L., Mykhaylyshyn O., Novoselchuk N., Troshkina O., Kamal M. Landscaping and Greening of the Residential Buildings Courtyards of the 50s – Early 80s of the XX Century in Ukraine: Current Situations and Renewal Perspectives. 4th International Conference on Building Innovations: ICBI 2022, Lecture Notes in Civil Engineering. Vol. 299. 2023. P. 541–558.
20. Рибчинський О.В. Місцева громада та збереження спадщини в контексті ревіталізації ринкових площ історичних міст України. *Сучасні проблеми архітектури*

- та містобудування. Київ: КНУБА, 2016. № 42. С. 120–126.
21. Pawłowska K., Swaryczewska M. Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna. Wyd. UJ, 2002. Krakow. p. 170.
22. Пламеницька О. А. Гнатюк Л. Р., Гумєнюк І. І. Методичні підходи до ревіталізації та реновації історичних будівель (аналіз досвіду). *Теорія і практика дизайну. Дизайн архітектурного середовища*. Вип. 19. 2019. С. 36–56.

**Shulepa L. Phenomenological essence of complementarity and its role in formulating the concept of "revitalization": a public administration perspective**

*This article critically examines the scientific discourse of the concept of "revitalization" and elucidates the phenomenological essence of complementarity within the domain of public administration. Building upon this foundation, it delineates parameters that facilitate the expansion and deepening of the understanding of revitalization, thereby articulating a rationale for its conceptualization.*

*The urgency of this topic has been underscored by the full-scale conflict initiated by the Russian Federation, leading to a dual restoration process characterized by the «return to life» of liberated and post-war territories. The study emphasizes the imperative for public administrators to devise a comprehensive and balanced strategy for the effective implementation of public policy in Ukraine's recovery efforts. Moreover, the research highlights the critical role of the National Council's action program, functioning as an advisory body to the President of Ukraine, in the post-war reconstruction. The development and execution of this plan are grounded in public administration principles typical of democratic governance, including anti-corruption measures, the completion of decentralization reforms, promotion of social cohesion, fostering of partnerships, and the principles of transparency and adaptability.*

*This study further demonstrates that the concept of «revitalization» has been interpreted variously across disciplines, necessitating the application of the complementarity phenomenon, which is extensively utilized in interdisciplinary research. The findings argue for the recognition of revitalization as a concept that integrates multiple dimensions—such as renovation, reconstruction, revalorization, and modernization—thereby broadening the scope and depth of its practical and theoretical applications. Additionally, the analysis of revalorization underscores the critical importance of synergistic interactions between governmental and civil institutions. The study substantiates that revitalization constitutes a tripartite concept—integrating subject, phenomenon, and process—that facilitates an expanded and nuanced comprehension of its essence, resources, and practical instruments for implementation.*

**Key words:** complementarity, concept, revitalization, restoration, "return to life," public administration.

---

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 378.147:34(477)(4-6ЄС)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.16>

**І. М. Городиський**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державного управління  
Українського католицького університету

## РЕФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВА І ВИКЛИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано ретроспективу процесу реформування юридичної освіти в Україні від початку 2000-х рр. до сьогодення. Значна увага приділяється визначенню ключових викликів правничої освіти на сучасному етапі, таких як модернізація навчальних програм, скорочення кількості випускників правничих шкіл, впровадження практично-орієнтованого навчання, а також подолання проблем академічної доброчесності та ін. У статті підкреслюється важливість реформування юридичної освіти для забезпечення високих професійних стандартів, адаптації до потреб сучасного суспільства та економіки, а також виконання вимог європейської інтеграції.*

*Проаналізовано ключові концепції та пропозиції щодо реформування, які були представлені протягом останніх двох десятиліть, та констатовано, що жодну з них не було повністю реалізовано повністю, попри окремі кроки, які дозволили підвищити прозорість та об'єктивність відбору майбутніх правників та перевірку їх кваліфікацій.*

*У статті зазначено, що процес реформування продовжується навіть під час повномасштабного вторгнення, і у 2023 році випускники магістерських програм вперше склали єдиний державний кваліфікаційний іспит. Крім цього, у 2023 році Комітет з правової політики Верховної Ради України затвердив склад Робочої групи з реформування юридичної освіти, що свідчить про важливість цього питання для українського уряду.*

*Реформа юридичної освіти стала однією із вимог на шляху європейської інтеграції України. З точки зору Європейського Союзу, юридична освіта є запорукою верховенства права та виконання зобов'язань, щодо членства в об'єднанні.*

*Висновок статті підкреслює, що реформування юридичної освіти є ключовим фактором для зміцнення верховенства права та забезпечення відповідності європейським стандартам, що, в свою чергу, є необхідною умовою для подальшої європейської інтеграції України.*

**Ключові слова:** юридична освіта, правнича освіта, реформування юридичної освіти, європейська інтеграція України, верховенство права, освіта, правничі школи.

**Постановка проблеми.** Професія юриста, як і деякі інші професії, зокрема медичні, є регульованою. У зв'язку із цим велика увага з боку держави приділяється не лише забезпеченню належних професійних стандартів і гарантій, а й рівня якості освіти.

Система юридичної освіти в Україні пройшла трансформацію з часу отримання незалежності, зокрема суттєво зросла кількість закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку правників (з 6 у 1991 р. до бл. 200 у 2024 р.). Попри зміни, в рамках Болонського процесу,



юридична освіта залишається багато в чому консервативною і орієнтованою на процес, а не результат.

Попри те, що потреба і практичні кроки щодо вдосконалення і реформування юридичної освіти обговорюються і вживаються із початку 2000-х рр., однак саме зараз, коли Європейський Союз (надалі – ЄС) називає цю реформу серед вимог, які Україна має виконати на шляху євроінтеграції її актуальність кратно зросла. Все це зумовлює потребу у аналізі ретроспективи процесу реформування юридичної освіти у контексті вступу України в ЄС.

### **Стан дослідження проблеми.**

Різні аспекти реформування юридичної освіти України розглядалися в працях таких дослідників, як В.М. Бурдін [1], С.Л. Кошарновська [2], М.В. Кравчука, [3], О.О. Крижевська, А.В. Крижевський [4], У. Парпан [5], Н.Д. Янчук [6] та ін. Водночас, комплексного дослідження ретроспективи реформування юридичної освіти в Україні до цього часу не проводилося.

**Метою статті** є оцінка актуальних проблем та викликів, з якими стикається юридична освіта в контексті європейської інтеграції України на основі аналізу процесу реформування системи юридичної освіти в Україні в 2000-х–2020-х рр.

**Виклад основного матеріалу.** Правнича (юридична) освіта є важливим елементом побудови демократичного суспільства на основі принципів верховенства права та захисту прав людини. Це пов'язане, у першу чергу, із тією роллю, яку правники відіграють у суспільстві. Як слушно вказує українська дослідниця С. Л. Кошарновська особлива роль юридичної освіти пов'язана із тим, що вона «ґрунтується на захисті базових демократичних цінностей, дієво впливає на побудову правової держави, утвердження в ній принципу верховенства права та захист прав і свобод людини» [2].

Твердження щодо ролі правників в демократичному суспільстві вірне і щодо інших держав. Зокрема, американський правник українського походження Б. Витвицький відзначав, що: «У США, найбільшій та найскладнішій економіці у світі, юристи посідають центральну

роль у політичному житті, а також у бізнесі» [7, с. 30].

Якість підготовки майбутніх юристів прямо впливає на їх подальшу діяльність, зокрема у етичному та професійному вимірі. У зв'язку із цим Україна, на шляху до розбудови суспільства, заснованого на правилах (англ. Rule-based society), європейської інтеграції, повинна переосмислити ту структуру юридичної освіти, яка, багато в чому, залишилася ще з радянських часів і знайти модель, яка б відповідала на виклики, що існують.

Ведучи мову про термін «юридичну освіту» ми говоримо винятково про спеціалізовані правничі програми на рівні університетів (вищу освіту). Питання юридичної освіти в середніх школах, викладання правничих курсів на інших програмах в закладах вищої освіти, інших освітніх юридичних форматів в цій статті не розглядаються.

Наразі, вища юридична освіта в Україні передбачає здобуття двох ступенів (бакалавра та магістра), з яких лише магістерський ступінь дає доступ до регульованих професій (судді, адвоката, нотаріуса, прокурора), а бакалаврський ступінь дає можливість працювати на окремих посадах, зокрема помічників адвоката, судді та ін. Навчання триває 5,5–6 років, з яких 4 роки на бакалавраті і 1,5–2 на магістратурі.

Отримати юридичну освіту можна за двома спеціальностями (081 «Право» та 283 «Міжнародне право») та у двох типах закладів вищої освіти (надалі – ЗВО) – класичних університетах та «відомчих закладах» різних органів влади, зокрема університети внутрішніх справ (Міністерства внутрішніх справ, надалі – МВС), Міністерства юстиції (напр., Пенітенціарна академія України), Служби безпеки України (надалі – СБУ) і т. п. Така структура, поділ на спеціальності і поширення юридичних програм пов'язані із спадщиною радянської системи вищої освіти.

У тій чи іншій формі, різні проблеми юридичної освіти в Україні артикулюються як дослідниками, так і в рамках пропозицій щодо реформування юридичної освіти. Зокрема, у та Концепції розвитку юридичної освіти 2020 р., як відповідні про-

блеми було виділено: недостатній рівень теоретичних знань і практичних навичок у значної частини випускників правничих шкіл України; брак уваги до формування у здобувачів юридичної освіти цілісного світогляду правника з розумінням суспільної місії, цінностей і значення правничої професії для утвердження верховенства права у сучасному демократичному суспільстві; непрозора система формування державного замовлення на підготовку правників; відсутність ефективної внутрішньої системи забезпечення якості освіти в закладах вищої освіти; не досить висока якість наукових досліджень у сфері права та їхня невідповідність сучасним потребам держави та суспільства; надмірна кількість закладів вищої освіти, що готують правників; низький рівень працевлаштування випускників правничих шкіл [8].

В сфері юридичної освіти, на нашу думку існує ціла низка системних та інституційних проблем, які потребують розв'язання, зокрема такими, на нашу думку, є:

1. Якість та актуальність навчальних програм і підходів, їхня формальність та застарілість, неадаптованість до запитів суспільства та економіки.

2. Питання надмірної кількості випускників правничих шкіл.

3. Проблема кількості правничих шкіл, в тому числі відомчих ЗВО системи СБУ, МВС, Мін'юсту та ін.

4. Брак практично-орієнтованого навчання, співпраці із реальним сектором, в тому числі професійними об'єднаннями правників.

5. Виклики академічної доброчесності та корупції.

Зрозуміло, що це лише частина тих питань, які необхідно розв'язати в процесі реформування.

Усвідомлення необхідності вдосконалення юридичної освіти для розв'язання цих задач на рівні держави існувало з початку 2000-х рр. Це було пов'язано із тим, що через розвиток ринкової економіки з'явилося багато нових галузей економіки і суспільного життя, які потребували юридичних експертів з питань, які раніше не викладалися в правничих школах.

Для вирішення цього питання Кабінет Міністрів України 10 квітня 2005 р. затвердив «Програму розвитку юридичної освіти на період до 2005 року». Згідно із нею завданнями із розвитку юридичної освіти були визначені: розробка і вдосконалення відповідної нормативної бази; розробка обґрунтованого кількісного прогнозу України у юридичних кадрах; визначення оптимальної мережі правничих шкіл; вдосконалення змісту навчальних програм, розробка державних стандартів та ін. [9].

Реформування юридичної освіти, як одне із ключових завдань реформи в правовій сфері, обговорюється освітнім та експертним середовищем з кінця 2000-х років, особливо активно – у період 2014–2015 рр., після Революції Гідності [10]. В той час, робота над цим питанням розпочалася у академічного середовищі спільно із іноземними колегами [11] та потрапила у фокус низки міжнародних організацій та проєктів в Україні, зокрема Програми USAID «Справедливе правосуддя» (з 2016 року «Нове правосуддя», з 2021 року «Правосуддя для всіх») [12] та Координатора проєктів ОБСЄ в Україні [13].

Згодом, це питання з'явилося у фокусі і низки неурядових організацій, які як стратегічно сфокусовані на питанні реформування юридичної освіти (Commission on Legal Education and Awareness [14]), так і є одним із ключових напрямків діяльності (Фундація «Де-Юре» [15]). Проблемою вдосконалення юридичної освіти почали займатися і професійні правничі об'єднання, в основному адвокатів, зокрема Асоціація правників України [16] та Національна асоціація адвокатів України [17].

У 2021 р. Асоціацією правників України в співпраці із низкою інших організацій та проєктів було започатковано перший щорічний Рейтинг правничих шкіл [18]. Метою Рейтингу було подальше стимулювання підвищення якості правничої освіти. До Рейтингу увійшли 59 українських університетів оцінених за комплексною методологією. На час воєнного стану підготовку та публікацію Рейтингу було призупинено.

Загалом, протягом 2009–2024 рр., було презентовано та обговорено цілу

низку концепцій реформування юридичної освіти в Україні. Серед них заслуговують на увагу Концепція розвитку вищої юридичної освіти в Україні опублікована у 2009 р. [19], проєкт Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії опублікована у 2016 р. [20]. Концепція розвитку юридичної освіти опублікована Комітетом з питань освіти і науки Верховної Ради у 2020 р. [8] та ін.

Основний фокус цих концепцій та обговорень був спрямований на зміну структури юридичної освіти в Україні із двоступеневої (бакалавр/магістр) на т.зв. «наскрізну магістратуру», без проміжних рівнів або ж запровадження змішаної моделі, яка б передбачала попереднє навчання на інших спеціальностях і згодом можливість отримання магістерського ступеню по кількох освітніх траєкторіях.

Жодну з цих концепцій не було реалізовано повністю і усі вони викликали жваві дискусії, обговорення і критику. Наприклад, Н. Д. Янчук, зазначає, що їхні положення «отримали неоднозначну оцінку, а то й цілковите несприйняття частиною академічної спільноти і практиків» [6, с. 311].

Тим не менше, протягом цього часу було прийнято низку важливих практичних кроків до реформування юридичної освіти в Україні. Першим із них стало прийняття Кабінетом Міністрів України Розпорядження № 121-р від 27 січня 2016 р. «Про проведення у 2016 році як експерименту вступних випробувань під час вступу на основі ступеня бакалавра на навчання для здобуття ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право» з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання» [21]. На думку В. М. Бурдіна саме це Розпорядження стало «Початком істотного реформування юридичної освіти» [1, с. 3].

Згідно із ним випускники бакалавратів при вступі на магістерські програми справа складала не внутрішні іспити університетів, а Єдине фахове вступне випробування (надалі – ЄФВВ). Цей підхід дозволив

вступникам подавати документи на вступ у різні університети та самостійно обирати місце навчання залежно від місця в рейтингу. Із 2017 р. таке оцінювання стало обов'язковим для вступу на всі магістерські програми з права.

Важливим кроком стало внесення 29 вересня 2017 р. до Верховної Ради проєкту Закону «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» [22]. Основними його пропозиціями стали: визначення переліку юридичних професій (суддя, адвокат, прокурор, нотаріус); виключення можливості підготовки юристів правничими школами в рамках відомчих університетів, ліквідація заочної та післядипломної юридичної освіти; запровадження «наскрізної магістратури» із виключенням двоступеневої юридичної освіти; поглиблене вивчення офіційних мов Ради Європи та вдосконалення практичної підготовки в рамках навчання; посилення вимог до викладачів права і правничих шкіл.

Особливу увагу привернули пропозиції, які передбачали усі ті, хто має вищу юридичну освіту, але не займається професійною діяльністю в рамках однієї з чотирьох правничих професій, після п'яти років зі вступу Закону в дію зобов'язані скласти Єдиний державний кваліфікаційний іспит (надалі – ЄДКІ) на підтвердження для визнання своїх кваліфікацій і знань з права [22].

Саме останнє положення викликало чи не найбільшу критику. З точки зору В. М. Бурдіна «одним нормативно-правовим актом в один «прекрасний момент» вся існуюча система юридичної освіти може бути поставлена з ніг на голову» [1, с. 11].

Критикувалися й інші положення проєкту. Зокрема, О. О. Крижевська та А. В. Крижевський твердили, що ці законодавчі пропозиції: «виглядають суперечливими з погляду принципу дії закону в часі, сумнівними з огляду на звуження обсягу гарантованих прав і свобод людини, отже, неприйнятними з таких підстав» [4, с. 75]. Своєю чергою, на думку Н. Д. Янчук: «численні недоліки та спірні положення такі програмні документи здатні нанести вітчизняній системі підготовки юридич-

них кадрів значної шкоди та призвести до великих втрат» [6, с. 316].

Зрештою, цей законопроект так і не було винесено на голосування і у 2019 році його було відкликано.

Процес реформування продовжилися і після початку повномасштабного вторгнення. У 2023 році випускники магістерських програм із права уперше склали Єдиний державний кваліфікаційний іспит (ЄДКІ), який теж ґрунтується на методиці «зовнішнього незалежного оцінювання». Згідно з ним, усі випускники централізовано складають стандартизований іспит, результати якого є підставою для надання їм магістерського ступеню. Водночас він не означає доступу до професії, для чого слід складати окремі випробовування.

Крім цих важливих кроків, одним із найважливіших підсумків дискурсу щодо реформування юридичної освіти, став загальний консенсус зацікавлених сторін стосовно того, що це питання є одним із ключових факторів, який впливає на стан верховенства права в Україні. Водночас можна констатувати, що попри окремі успішні рішення (впровадження ЄФВВ та ЄДКІ), ключових цілей реформування не вдалося досягнути і основні інституційні та системні проблеми юридичної освіти не розв'язані, що обумовлює потребу в подальших практичних кроках щодо її реформування в ході європейської інтеграції України.

Розуміння важливості реформування юридичної освіти в Україні в контексті європейського вибору України існувало задовго до отримання Україною статусу кандидата в члени ЄС та початку переговорного процесу. Ще у 2020 р. О. О. Крижевська та А. В. Крижевський наголошували, що: «Україна після Революції гідності спрямувала вектори свого розвитку на всебічне впровадження європейських стандартів життя з метою поступового входження до європейського цивілізаційного простору на засадах рівноправного членства. За позиціонування приналежності до європейської культурної та правової традиції, одним із головних інтегральних напрямів реформ в Україні було визначено освітній» [4, с. 81].

Окрім того власне і ЄС артикулює потребу у реформуванні юридичної освіти,

як передумову вступу в об'єднання. Зокрема, у Звіті Європейської комісії, Європейського парламенту, Ради ЄС та ін. щодо вступу України за 2023 рік, йдеться, що «Високоякісна та вільна від корупції юридична освіта та підготовка фахівців у сфері правосуддя та правоохоронних органів є ключовими для зміцнення верховенства права та виконання зобов'язань щодо членства в ЄС» [23].

Як ключові завдання процесу реформування юридичної освіти європейські колеги виділяють:

- чітке інституційне розмежування юридичної освіти та підготовки правоохоронних органів;
- посилення стандартів прийому та ліцензування юридичних шкіл;
- забезпечення прозорого та справедливого (заснованого на заслугах) розподілу державних коштів для підготовки майбутніх юристів;
- модернізація навчальних програм з акцентом на етику, практичну підготовку, право ЄС та міжнародні обміни;
- впровадження ЄДКІ;
- боротьба з корупцією та плагіатом [23].

Для реалізації цієї вимоги 14 грудня 2023 р. Комітет з правової політики Верховної Ради України затвердив склад Робочої групи з реформування юридичної освіти. До її складу ввійшли народні депутати, представники уряду, правничих професій та міжнародних організацій [24]. Згідно із анонсами, Робоча група повинна була напрацювати пропозиції щодо реформування юридичної освіти із врахуванням вимог Європейського Союзу до 30 червня 2024 р., проте станом на липень інформації про відповідні проекти законодавчих та підзаконних актів немає.

Тим не менше, закріплення питання реформування правничої освіти як однієї із вимог процесу європейської інтеграції України є свідченням як важливості цього питання для українського суспільства, так і певною гарантією, що, зрештою, ключові пункти реформування будуть розв'язані. Очевидно, найбільш дражливі питання – зокрема втрата відомчими закладами системи СБУ, МВС та ін. можливості підготовки правників, отримуватимуть значний опір з боку цих середовищ. Проте без

модернізації освітнього процесу, в тому числі і особливо в сфері права, вирішення питань із відбудови України і забезпечення верховенства права та захисту прав людини буде суттєво ускладненим.

**Висновки.** Реформування юридичної освіти в Україні є необхідним кроком для забезпечення високих професійних стандартів професії правника в Україні. Це обумовлено і значною кількістю проблем, включно із застарілими навчальними програмами, надмірною кількістю правничих шкіл, браком практично-орієнтованого навчання, викликами академічної доброчесності та ін. Концепції реформування, представлені протягом останніх двох десятиліть, хоча і викликали жваві дискусії, не були повністю реалізовані.

Протягом останніх двох десятиліть було запропоновано цілу низку концепцій із реформування юридичної освіти і зроблені практичні кроки на шляху до їх втілення. Зокрема, впровадження ЄФВВ та ЄДКІ стали важливими кроками у напрямку реформування. Однак, ключові цілі реформування не було досягнуто, і основні інституційні та системні проблеми залишаються невирішеними.

Важливість реформування юридичної освіти визнається як на національному рівні, так і в контексті європейської інтеграції. Європейський Союз визначає високоякісну юридичну освіту та підготовку фахівців у сфері правосуддя серед ключових факторів для підвищення рівня верховенства права в Україні та виконання зобов'язань щодо членства в ЄС.

Продовження реформування юридичної освіти в Україні є невід'ємною частиною процесу євроінтеграції. Зокрема, модернізація навчальних програм, посилення стандартів прийому та ліцензування юридичних шкіл, боротьба з корупцією та плагіатом, а також забезпечення прозорого розподілу державних коштів є критичними завданнями для досягнення цих цілей.

#### Список використаної літератури:

1. Бурдін В. Реформування юридичної освіти в Україні: реалії та перспективи *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Вип. 66. С. 3-13.
2. Кошарновська С. Л. Проблеми реформування юридичної освіти в Україні. Юридична освіта – майбутній капітал України: матеріали Круглого столу, присвяченого Дню працівника освіти, Харків, 29 вересня 2023 р. / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди,. Харків, 2023. С. 33-35.
3. Кравчук М.В. Основні напрями реформування та стандартизації вищої юридичної освіти. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 1. С. 161-167.
4. Крижевська О. О., Крижевський А. В. Державна політика у сфері юридичної освіти: актуальні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 88. С. 75-84.
5. Парпан У. Реформування юридичної освіти: зарубіжний досвід та українські реалії/ *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 320-327.
6. Янчук Н.Д. Реформування юридичної освіти в Україні: осмислення та перспективи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 311-316.
7. Витвицький Б. Верховенство права, засаднича справедливість, історія та роль правників. Л.: Центр Дністрянського. 2024. 63 с.
8. Концепція розвитку юридичної освіти 2020 р. *Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій*. URL : [https://kno.rada.gov.ua/news/main\\_news/75465.html](https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75465.html)
9. Програма розвитку юридичної освіти на період до 2005 року: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2001 р. N 344. *Офіційний вісник України* від 27.04.2001 – 2001 р., № 15, стор. 33.
10. У МОН обговорили національний стандарт юридичної освіти : 29.10.2014. *Кабінет Міністрів України*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/247717077>
11. Біла книга з реформування української юридичної освіти (за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції «Європеїзація української юридичної освіти: німецько-український досвід» / Київ, 21 і 22 листопада 2014 ; Федеральне міністерство освіти і науки Федеративної Республіки Німеччина ; Університет імені Георга Августа м. Геттінгена, юридичний факультет ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, юридичний факультет ; Центр німецького права ; Німецько-український правознавчий діалог / Упоряд-

- ники: Роман Мельник, Олена Шаблій, Бернгард Шлоер. – Київ : Корпорація «Науковий парк Київський університет імені Тараса Шевченка» ; Панов, 2015. – 360 с.
12. USAID efforts to support legal education reform in Ukraine. *USAID*. URL : [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/NJ\\_Brochure\\_Legal\\_Education\\_Apr\\_2019\\_WEB\\_ENG.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/NJ_Brochure_Legal_Education_Apr_2019_WEB_ENG.pdf)
13. OSCE presents concept for legal education reform in Ukraine : 20 September 2016. *OSCE*. URL : <https://www.osce.org/ukraine/265696>
14. Commission on Legal Education and Awareness. URL : <https://www.facebook.com/Legal.Edu.Awr/>
15. Правнича освіта й доступ до правничої професії. *Фундація Де-Юре*. URL : <https://dejure.foundation/legaleducation/>
16. Комісія при АПУ з питань удосконалення юридичної освіти. *Асоціація правників України*. URL : [https://www.uba.ua/eng/structure/7/UBA\\_Commission\\_on\\_improving\\_the\\_legal\\_education](https://www.uba.ua/eng/structure/7/UBA_Commission_on_improving_the_legal_education)
17. Комітет з питань юридичної освіти та науки. *Національна асоціація адвокатів України*. URL : <https://unba.org.ua/komitety#>
18. Перший щорічний Рейтинг правничих шкіл: презентація та пресконференція: 07.09.2021. *Асоціація правників України*. URL : <https://uba.ua/eng/news/8600>
19. Концепція розвитку вищої юридичної освіти в Україні (редакція від 14.10.2009 р.). URL : [http://old.univer.km.ua/doc/концепс.htm#\\_Точ243311774](http://old.univer.km.ua/doc/концепс.htm#_Точ243311774)
20. Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії 2016 р. *Міністерство освіти і науки України*. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/konczepczija-reformuvannya-pravnichoyi-osviti-09.09.2016-proekt.doc>
21. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 121-р від 27 січня 2016 року. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 11.03.2016 – 2016 р., № 18, стор. 471, стаття 744, код акта 80983/2016
22. Проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії від 28.09.2017. *Законодавство України*. URL : [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62613](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613).
23. *Ukraine2023Report*. European Commission. 2023. URL : [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)
24. Рішення Комітету з питань правової політики від 14 грудня 2023 року (протокол № 150) : Додаток «Персональний склад робочої групи з питань реформування юридичної освіти». *Інститут правотворчості та науково-правових експертиз НАН України*. URL : <https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/Sklad-Robocha-grupa.pdf>

### **Horodyskyy I. Reforming legal education in Ukraine: retrospective and challenges of European integration in Ukraine**

*The article analyzes the historical development and process of reforming legal education in Ukraine from the early 2000s to the present. Attention is paid to identifying the key challenges of legal education reform at the current stage, such as modernization of educational programs, reduction of the number of graduates of law schools, implementation of practice-oriented education, as well as overcoming problems of academic integrity and corruption. The article emphasizes the importance of reforming legal education to ensure high professional standards, adaptation to the needs of modern society and economy, as well as fulfillment of the requirements of the EU integration.*

*The key concepts and proposals for reform, which were presented during the last two decades, were analyzed, and it was assessed that none of them were fully implemented, despite certain steps that allowed to increase the transparency and objectivity of the admissions to the law schools and the confirmation of their qualifications.*

*The article notes that the reform process continues even during a full-scale invasion, and in 2023 graduates of LL.M. programs were taken a qualifying exam for the first time. In addition, in 2023 the Legal Affairs Committee of the Ukrainian Parliament approved the composition of the Working Group on Reforming Legal Education, which indicates the importance of this issue for the Ukrainian government.*

*In addition, the reform of legal education has become one of the requirements on the path of integration of Ukraine to the European Union. According to the EU, high-quality and non-corrupt legal education, as well as the training of specialists in the field of justice and*

*law enforcement, are crucial for strengthening the rule of law and fulfilling the obligations necessary for membership in the EU.*

*The conclusion of the article emphasizes that reforming legal education is a key factor in strengthening the rule of law and ensuring compliance with European standards, which, in turn, is a necessary condition for further European integration of Ukraine.*

**Key words:** *legal education, legal education, legal education reform, European integration of Ukraine, rule of law, education, law schools.*

УДК 35.081

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.17>

**Д. Г. Діяментович**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## **НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ, ЗОКРЕМА У СФЕРІ ОСВІТИ**

*В процесі вивчення нормативно-правової бази встановлено, що основу нормативного забезпечення державної політики у сфері подолання корупції заклав Закон України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, прийнятий 30 червня 1993 року, яким було визначено систему органів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, зокрема: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, створений при Президенті України.*

*Вперше значну роль Міністерство освіти України у боротьбі з корупцією відіграло у серпні 1994 року, коли Указом Президента України на нього поклався обов'язок: здійснити заходи, спрямовані на викриття осіб, які організовують злочинні угруповання, втягують в них молодь, учнів, студентів та інших громадян, використовують для прикриття своєї злочинної діяльності різні охоронні структури.*

*Встановлено, що перший спеціальний Закон у сфері боротьби з корупцією було прийнято 05.10.1995 року, яким було: надано визначення поняття корупції та корупційних діянь; визначено перелік суб'єктів корупційних діянь, які ведуть боротьбу з корупцією; встановлено спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; встановлено відповідальність за вчинення корупційного правопорушення та порядок відшкодування збитків фізичним та юридичним особам, завданим таким правопорушенням. Виявлено, що середина 2000-их років відзначилась ратифікацією Україною ряду Міжнародних Конвенцій по боротьбі з Корупцією, серед яких Закони України „Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією”, „Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції” та „Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією”. Саме ці Конвенції закріплювали основи для універсальної системи протидії та попередження корупції, але ефективність їх реалізації мала залежати від рівня імплементації на національному рівні.*

*Встановлено, що цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупційним ризикам у сфері освіти було прийнято, починаючи з 2018 року. А починаючи з кінця 2022 року Міністерство освіти і науки України своїми Листами затвердило ряд Методичних рекомендацій, якими доповнило правові позиції, серед яких наявність/відсутність конфлікту інтересів під час реалізації повноважень керівником закладу освіти.*

**Ключові слова:** корупція, корупційні правопорушення, державна політика, нормативне забезпечення, сфера освіти.

**Постановка завдання.** За 2023 рік Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) Україна отримала 36 балів зі 100 можливих, і тепер посідає 104 місце поміж 180 країн [1]. Досить високий рівень корупції, на сьогодні, пояснюється ще додатковими факторами, серед яких додалися: складність політичної, економічної ситуації

в країні, що обумовлено збройною агресією російської федерації, що обумовило зростання рівня корупції, саме в галузі освіти. Дослідження нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері подолання корупції дозволить виявити не врегульовані питання та встановити причини поширення корупційних явищ.



### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання попередження корупційних правопорушень та побудови державної політики подолання корупції завжди було предметом наукових пошуків вчених різних галузей науки. Так, найбільше ця тема цікавила вчених-юристів, зокрема: Д. І. Йосифович присвятив свої праці дискусійним питанням щодо визначення суспільної небезпеки та шкідливості корупційного діяння як адміністративного правопорушення [2]. В. А. Завгородній досліджував принципи і форми взаємодії органів внутрішніх справ з громадськими організаціями у сфері протидії корупції [3]. Досліджували цю тему і вчені в галузі публічного управління. С. С. Серьогін у своєму дисертаційному дослідженні визначив шляхи та засоби удосконалення механізмів протидії та запобігання корупції в органах публічної влади до яких ним віднесено: політичні, інституціональні, економічні, соціальні (суспільно-громадянські, соціокультурні, виховні). Ним приділено увагу проблемам розвитку загальної культури відносин влади в українському суспільстві [4]. Т. П. Попченко у своїх працях розглянув особливості корупції у сфері охорони здоров'я [5]. О. П. Тараненко побудовав алгоритм виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель [6]. Питанню подолання корупції у сфері освіти приділяли увагу К. А. Кононенко, Т. В. Черненко, В. М. Трепак, К. А. Бабенко, С. Ж. Лазаренко [7; 8; 9]. Проте, останнім часом, враховуючи складну політичну, економічну ситуацію, що сталася в результаті збройної агресії російської федерації, спостерігається зростання рівня корупції в усіх сферах життя, зокрема й у сфері освіти.

**Метою статті – є:** дослідження динаміки прийняття нормативно-правових актів для забезпечення державної політики у сфері подолання корупції, зокрема й у сфері вищої освіти.

### **Виклад основного матеріалу.**

Основу нормативного забезпечення державної політики у сфері подолання корупції заклав ЗУ „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, який було прийнято 30 червня

1993 року. Саме цим Законом було визначено систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, і серед яких був Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, створений при Президенті України.

До компетенції Координаційного комітету належало:

- координація і сприяння діяльності органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю;
- розробка стратегії і рекомендацій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю;
- організація співробітництва з питань боротьби з організованою злочинністю з відповідними органами інших держав та міжнародними установами;
- підготовка щорічних і спеціальних доповідей (інформацій) про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями та результати боротьби з нею;
- вирішення питань щодо розпорядження фондом сприяння боротьби з організованою злочинністю (ч. 3, ст. 5 Закону [10]).

Крім того, у Верховній Раді України було створено Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, який мав цілий ряд повноважень, серед яких:

- перевіряти виконання законів про боротьбу з корупцією, а також доручати проведення перевірок іншим органам та посадовим особам;
- вносити подання щодо виявлених правопорушень про притягнення до відповідальності посадових осіб за вчинення корупційних правопорушень (ч. 1, ст. 25 Закону [10]).

За для посилення боротьби з корупцією у серпні 1994 року Президентом України було видано відповідний Указ, де особлива роль відводилась Міністерству освіти, зокрема на них покладався обов'язок: здійснити заходи, спрямовані на викриття осіб, які організовують злочинні угруповання, втягують в них молодь, учнів, студентів та інших громадян, використовують для прикриття своєї злочинної діяльності різні охоронні структури [11]. Міністерству освіти було надано завдання: перед-

бачити включення до державних планів наукових досліджень проблематики, пов'язаної з економіко-кримінологічними дослідженнями. Для реалізації цієї мети було прийнято рішення заснувати спеціалізований вищий навчальний заклад МВС – Український інститут міліції з метою нарощування кадрового потенціалу служб з боротьби з організованою злочинністю, кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування [11].

Спеціальний Закон у сфері боротьби з корупцією було прийнято 05.10.1995 року [12], яким було: надано визначення поняття корупції та корупційних діянь; визначено перелік суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією та органів, які ведуть боротьбу з корупцією; встановлено спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції; введено декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави; встановлено відповідальність за порушення спеціальних обмежень особами, уповноваженими на виконання функцій, за порушення вимог фінансового контролю, за невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, за умисне невиконання останніми своїх обов'язків по боротьбі з корупцією; відшкодування збитків фізичним та юридичним особам, завданим корупційними правопорушеннями.

На виконання ЗУ „Про боротьбу з корупцією” у квітні 1997 року Указом Президента України було затверджено „Національну програму боротьби з корупцією”, в межах якої було надано доручення подати Кабінетові Міністрів України до 1 листопада 1997 року проект Закону „Про боротьбу з корупцією”, в якому має бути визначено: перелік можливих суб'єктів корупційних діянь; умови визнання протиправним діянням одержання посадовою особою винагороди, подарунка, послуги; механізм повідомлення, реєстрації, перевірки та розгляду фактів корупційних діянь; перелік посад, кандидати на зайняття яких підлягають обов'язковій спеціальній перевірці; конкретизацію відповідальності керівників органів виконавчої влади за

бездіяльність у боротьбі з корупцією в підвідомчих їм структурах [13].

У квітні 1998 року було затверджено Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, яка чітко визначила форми корупційних діянь, зокрема:

- зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

- розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища;

- незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

- одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

- хабарництво;

- здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень;

- сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

- використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах;

- надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень;

- протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами [14].

У Концепції велика роль віддавалась Міністерству освіти, адже передбачала: розробку та впровадження програми підвищення рівня знань й виховання різних верств населення у напрямку формування негативного ставлення до корупції, зміцнення патріотичної мотивації особистої

та участі у запобіганні й викритті фактів корупційних діянь; а також, введення до загальноосвітніх та просвітницьких програм та поширення через засоби масової інформації знань про права громадян та механізми їх реалізації в державних установах [14].

Середина 2000-их років відзначилась ратифікацією Україною ряду Міжнародних Конвенцій по боротьбі з Корупцією.

Так, у березні 2005 року було прийнято ЗУ „Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією“, відповідно до якої кожна сторона, яка підписала цю Конвенцію мала передбачити у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання їм можливості захищати свої права та інтереси [15]. Конвенція передбачала в межах національного законодавства запровадити механізм компенсації заподіяної шкоди внаслідок корупційних дій, а також встановлення обставин за якими компенсація може бути зменшена чи відмовлено у її отриманні.

У жовтні 2006 року Верховною Радою України було ратифіковано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, відповідно до якої кожна з Держав-учасниць мала особливо ретельно здійснювати підбор й підготовку кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції та сприяти виплаті належної винагороди та встановленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави для цих осіб [16].

Ратифікація цієї Конвенції торкнулася й системи освіти, адже Держави-учасниці мали сприяти розробці та запровадженню освітніх й навчальних програм, які мали містити посилення на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях [16]. І як наслідок в кожній країні мали бути розроблені кодекси і стандарти поведінки державних посадових осіб за для правильного, добросовісного й належного виконання покладених на них державою функцій.

Ратифікація Конвенції торкнулася й приватного сектору, де держава-учасниця для запобігання корупції зобов'я-

зана була вчинити заходи щодо посилення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та встановити цивільно-правові, адміністративні або кримінальні санкції [16].

Науковці зазначають, що не дивлячись на те, що Конвенція ООН проти корупції закріплює основи для універсальної системи протидії та попередженню корупції, ефективність її реалізації буде залежати від рівня її імплементації та дотримання на національному рівні. Особливо важливого значення набувають положення про міжнародне співробітництво, які дають можливість національним правоохоронним органам отримувати докази з інших держав-членів або вимагати екстрадиції осіб, винних у вчиненні злочинів корупції [17, с. 93].

Саме цій Конвенції належить центральне місце у системі міжнародних договорів у сфері протидії корупції. Її основне значення полягає у створенні теоретичної основи для адаптації національного законодавства та визначенні фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору [18].

Крім того, Конвенція визначила види корупційних правопорушень, серед яких: підкуп національних державних посадових осіб; підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій; розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою; зловживання впливом; зловживання службовим становищем; незаконне збагачення; розкрадання майна в приватному секторі; відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом; приховування. Серед видів відповідальності за вчинення корупційних дій Конвенцією було рекомендовано застосувати – призупинення операцій, арешт і конфіскацію.

У цей же час Верховна Рада України ратифікує Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією в якій було рекомендовано Державам-учасницям вжити заходи на національному рівні за вчинення кримінального діяння у вигляді: дачі хабара національним державним посадовим особам; дачі хабара у приватному

секторі, умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків [19].

У цьому ж році (2006) Схвалено Указом Президента України Концепцію подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності“, в якій серед основних шляхів подолання корупції було визначено: забезпечення доброчесності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; посилення ролі громадянського суспільства та засобів масової інформації у виявленні та запобіганні корупції покарання за корупційні діяння [20].

У червні 2009 року спостерігаються суттєві кроки по боротьбі з корупцією, що пояснюється прийняттям нового Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції“. Саме цей Закон надав нормативне визначення поняттям: „корупційне правопорушення“, „корупція“, „неправомірна вигода“, „конфлікт інтересів“.

Крім того Закон [21] уточнив склад суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції; визначив заходи щодо запобігання та протидії корупції (як то, обмеження: спрямовані на запобігання та протидію корупції, щодо одержання подарунків, щодо роботи близьких осіб, стосовно осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, щодо юридичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення). Серед заходів щодо запобігання та протидії корупції було введено: спеціальну перевірку щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування та фінансовий контроль.

І нарешті було введено в обіг поняття „кодексу поведінки“ в якому має бути визначено вимоги до поведінки осіб, які вони мають зобов'язані дотримуватись під час виконання своїх службових повнова-

жень. А держава має сприяти закріпленню норм професійної етики.

Цим Законом [21] було нормативно закріплено порядок врегулювання конфлікту інтересів та визначені вимоги щодо прозорості інформації у приватній сфері. Вперше було запроваджено інститут участі громадкості у запобіганні корупційним діянням.

ЗУ „Про засади запобігання та протидії корупції“ визначив види відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а саме: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову або дисциплінарну та усунення наслідків корупційних правопорушень (що може бути у вигляді відшкодування шкоди, завданої державі, відновлення прав та законних інтересів й відшкодування збитків, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення, вилучення незаконно одержаного майна).

У червні 2009 року було прийнято Закон, який встановив відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень та визначив види стягнень, які до них можуть бути застосовані, зокрема: штраф; заборона займатися певним видом діяльності; конфіскація майна; ліквідація юридичної особи [22]. Але, у даному випадку, мабуть, мова йде лише про адміністративну відповідальність, тому як кримінальна відповідальність юридичних осіб з'явилась лише з прийняттям ЗУ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб“ 23 травня 2013 року [23].

І у травні 2014 року інститут кримінальної відповідальності знайшов своє розповсюдження як раз то стосовно притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень. Так, ЗУ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України“ [24] було запроваджено такі види стягнень, як: спеціальна конфіскація та штраф за вчинення кримінального пра-

вопорушення у вигляді: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК України); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3 КК України); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України); незаконне збагачення (ст. 368-5 КК України); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України) [25].

Наприкінці 2009 року розпочинається активна співпраця з громадкістю у напрямку попередження корупційних діянь, що знайшло своє відображення у виданні Постанови КМУ „Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції”, відповідно до якої на державні органи було покладено обов'язок: розміщувати на інформаційних стендах у приміщеннях, в яких здійснюється прийом громадян, на власних веб-сайтах та у засобах масової інформації відомості, що постійно оновлюються, зокрема: найменування установи, поштову та електронну адреси, номер телефону, адресу офіційного веб-сайта, а також інформацію про посадових осіб, яких можна повідомити про вчинення корупційних правопорушень; нормативно-правові акти з питань протидії корупції; інформацію про корупційні правопорушення, що викликали широкий громадський резонанс, факти викриття злочинів та факти притягнення посадових та юридичних осіб до відповідальності за вчинення корупційних злочинів і правопорушень [26].

На Міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ було покладено

обов'язок подавати інформацію стосовно: результатів проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави; результати здійснення заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням; результати соціологічних досліджень, що проводилися державними та недержавними науково-дослідними установами з питань поширення корупції [27].

У квітні 2011 року було доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) главою 13-А, яка була присвячена притягненню до відповідальності за вчинення адміністративних корупційних правопорушень, зокрема було визначено такі склади правопорушень, як то: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2. КУпАП); пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3 КУпАП); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП) [28].

У квітні 2013 року було доповнено Кримінальний кодекс України з метою приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [29] в частині уточнення складів окремих корупційних правопорушень, серед яких: Підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України); провакація підкупу (ст. 370 КК України).

У вересні 2013 року Кабінет Міністрів України затвердив Типове положення

про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, основними завданнями якого стали: підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції; надання методичної та консультаційної допомоги з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства; участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції; проведення організаційної та роз'яснювальної роботи із запобігання, виявлення і протидії корупції; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства та врегулювання конфлікту інтересів [30].

14 жовтня 2014 року було прийнято новий ЗУ "Про запобігання корупції", у цьому Законі окрім уточнення понять „корупційне правопорушення”, „корупція”, „неправомірна вигода”, „конфлікт інтересів”, було надано визначення поняттям: „близькі особи”, „посадова особа юридичної особи публічного права”; визначено статус Національного агентства з питань запобігання корупції; з'явилися нові форми запобігання корупційним правопорушенням, як то: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження спільної роботи близьких осіб [31]. Нарешті, знайшли своє нормативне закріплення правила етичної поведінки, які мали відповідати принципам: політична нейтральності; неупередженості; компетентності і ефективності; нерозголошення інформації; утримання від виконання незаконних рішень чи доручень [31]. Цим Законом передбачалося здійснення моніторингу способу життя посадових осіб з метою встановлення відповідності їх та членів їх родини рівня життя від розміру одержаного доходу, який зазначений у податковій декларації.

Закон, також, встановив обов'язок юридичних осіб затверджувати антикорупційну програму на державних, кому-

нальних підприємствах, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 %), де середньооблікова чисельність працюючих перевищує п'ятдесят осіб за звітний рік, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) сімдесят мільйонів гривень [31].

Але, не дивлячись на те, що ЗУ "Про запобігання корупції" було прийнято у жовтні 2014 року, де було визначено статус Національного агентства з питань запобігання корупції, лише у березні 2015 року Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення „Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції” [32]. А у лютому 2016 року урядом було прийнято рішення про створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [33].

У червні 2016 року Національним агентством з питань запобігання корупції було визначено Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, до яких належали: посада Керівника Офісу Президента України, його першого заступника та заступника, посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів центрального апарату Національного банку України, посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, посади керівників державних підприємств, установ, організацій державної форми власності та їх заступників, посади державної служби та в органах місцевого самоврядування [34]. Пізніше (у листопаді 2023 року) Національне агентство з питань запобігання корупції затвердило новий Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків [35], перелік яких було доповнено посадами: керівників підприємств, які здійснюють діяльність у галузі містобудування, житлово-комунального господарства; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; соціально-економічного розвитку; транспорту та дорожнього господарства; управління

майном, торгівлі та розвитку підприємництва.

В цей же період Національним агентством з питань запобігання корупції було затверджено Порядок проведення перевірок, де було визначено підстави для проведення: планових та позапланових перевірок [36].

У жовтні 2016 року Кабінетом Міністрів України було видано нормативно-правовий, який визначав заходи запобігання корупції в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, зокрема окремий Розділ Постанови був призначений Міністерству освіти України.

В межах запобігання корупції в Міністерстві освіти України (далі – МОН) було передбачено:

- запровадження ефективного державного моніторингу та громадського контролю за земельними ділянками та об'єктами державної власності юридичних осіб, що належать до сфери управління МОН, шляхом створення відкритої інформаційної інтерактивної карти таких об'єктів;

- запровадження кращого європейського досвіду для конкурсного відбору МОН проектів наукових досліджень та науково-технічних розробок, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів;

- спрощення процедури ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти, переведення її в електронний формат;

- сприяння академічній доброчесності в Україні шляхом запровадження процедури перевірки дисертацій на відсутність/наявність академічного плагіату;

- запровадження системи електронного урядування з громадянами [37].

З метою ефективного обміну інформацією між державними органами та суспільством в частині виявлення та попередження корупційних порушень, Урядом було схвалено „Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції”, якою було передбачено: забезпечення суспільства достатнім обсягом інформації щодо поняття „корупція”, її видів та форм, шкоди, якої вона завдає суспільству в цілому, та кожному окремому громадянину та майбутнім поколінням; перебігу антикорупційної реформи; особливостей новостворених антикорупційних інститу-

цій та імплементації прийнятих законодавчих актів; прогресу у розслідуваннях корупційних правопорушень, здійснених високопосадовцями; формування довіри до державної антикорупційної політики та загальної підтримки антикорупційної реформи та принципу „нульової толерантності” до корупції в суспільстві [38].

У лютому 2018 року Національним агентством з питань запобігання корупції було видане Рішення „Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення”. Такий реєстр мав вестися з метою:

- забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні правопорушення, та юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру;

- забезпечення проведення спеціальної перевірки відомостей стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком;

- аналізу відомостей про осіб, які вчинили корупційні правопорушення, з метою визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з найбільш корупційними ризиками, та подальшим формуванням державної антикорупційної політики, тощо [39].

У 2018 році Міністерством освіти і науки України (МОН) було видано цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупційним ризикам.

Адже, під час ідентифікації корупційних ризиків у МОН визначалися вразливі до ризиків його сфери діяльності, окремі функції та завдання, конкретні напрями діяльності структурних підрозділів під час виконання ними функцій та завдань. Як джерела отримання інформації для ідентифікації корупційних ризиків використовувалися звернення, що надійшли до органу влади від фізичних та юридичних осіб та результати перевірок, аудитів, проведених контролюючими органами, а також внутрішніх перевірок та службових розслідувань у МОН, інтерв'ювання представників громадськості; публікації в засобах масової інформації та соціальних мережах; інформація з відкритих реєстрів [40].

Без сумніву отримана інформація вказала на існування цілого ряду проблем у сфері освіти та наявних проявів корупції.

Тому, на виконання ЗУ „Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р., № 1700-VII (статті 19), яким зобов'язано міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, приймати антикорупційні програми – МОН у березні 2018 року затвердило таку програму, якою було передбачено здійснення навчання та у 2018–2020 роках та провести ряд тренінгів, семінарів та інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення рівня знань з питань антикорупційного законодавства [41]. Пізніше, на підставі проведення оцінки корупційних ризиків у Міністерстві освіти і науки України у січні 2021 р. № 1 [42] було затверджено Антикорупційні програми Міністерства освіти і науки України на 2021–2023 роки [43] та на 2024–2026 роки [44].

У листопада 2020 року МОН видало Наказ, яким затвердило алгоритму прийняття та розгляду в Міністерстві освіти і науки України повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень закону України «Про запобігання корупції» [45], що мало здійснюватися через офіційний вебсайт Міністерства освіти і науки України, або шляхом повідомлення на „гарячу лінію”.

У цей же період Національне агентство з питань запобігання корупції видає Наказ стосовно вдосконалення процесу управління корупційними ризиками, яким було прописано етапи оцінювання корупційних ризиків; порядок дослідження середовища організації та визначення обсягу оцінювання корупційних ризиків. Середовище організації має складатися із внутрішніх та зовнішніх факторів. До внутрішніх факторів належать: активи організації; завдання, функції та повноваження організації, процеси прийняття рішень; культура організації; договірні та інші відносини і зобов'язання, які існують всередині організації, а також між організацією та юридичними особами, які належать до сфери її управління; система управління організацією, її організаційна структура; стратегії, політики та стан-

дарту діяльності організації. Зовнішніми факторами – є: правові, політичні, соціальні, економічні, технологічні, культурні, екологічні та територіальні фактори на міжнародному, національному або місцевому рівнях; взаємозв'язки між зовнішніми заінтересованими сторонами та організацією [46]. Надалі цей Наказ визначав ідентифікацію корупційних ризиків та їх подальший аналіз.

У своєму Листі „Про дотримання антикорупційного законодавства” МОН оповило Методичні рекомендації, які доповнило низкою правових позицій, серед яких наявність/відсутність конфлікту інтересів під час реалізації повноважень з оплати праці (преміювання, встановлення надбавок), зокрема: конфлікт інтересів у керівника, у якого в підпорядкуванні працюють близькі особи; конфлікт інтересів у особи при прийнятті рішень щодо свого керівника; конфлікт інтересів у керівників закладів освіти, які працюють в цих же закладах за сумісництвом; конфлікт інтересів при спільній роботі близьких осіб [47].

Також, у своєму Листі МОН уточнило, що Національне агентство розробило тест, який допомагає встановити наявність або відсутність у особи конфлікту інтересів. Тест може пройти будь-яка особа, яка має сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів, і отримати відповідь на своє питання [47].

У ч. 1, ст. 1 ЗУ „Про запобігання корупції” міститься визначення: потенційний конфлікт інтересів (як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень) та реальний конфлікт інтересів (як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій) [31]. Розділ V цього Закону повністю присвячений запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів. Звичайно, конфлікт інтересів завжди присутній



у сфері освіти, тому як є можна зіштовхнутися з ситуацією, коли близька особа керівника закладу вищої освіти виконує адміністративно-управлінські функції у цьому закладі, або ж є науково-педагогічним працівником, і не залежно від наявності прямого підпорядкування керівникові закладу вищої освіти – має місце конфлікт інтересів.

**Висновки.** Встановлено, що основу нормативного забезпечення державної політики у сфері подолання корупції заклав ЗУ „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, прийнятий 30 червня 1993 року, яким було визначено систему органів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, зокрема: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, створений при Президенті України.

Вперше значну роль Міністерство освіти України у боротьбі з корупцією відіграло у серпні 1994 року, коли Указом Президента України на нього поклався обов'язок: здійснити заходи, спрямовані на викриття осіб, які організовують злочинні угруповання, втягують в них молодь, учнів, студентів та інших громадян, використовують для прикриття своєї злочинної діяльності різні охоронні структури.

Перший спеціальний Закон у сфері боротьби з корупцією було прийнято 05.10.1995 року, яким було: надано визначення поняття корупції та корупційних діянь; визначено перелік суб'єктів корупційних діянь, які ведуть боротьбу з корупцією; встановлено спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави; встановлено відповідальність за вчинення корупційного правопорушення та порядок відшкодування збитків фізичним та юридичним особам, завданим таким правопорушенням. На сьогодні діє ЗУ „Про запобігання корупції”, який було прийнято 14 жовтня 2014 року, в якому знайшли своє нормативне закріплення правил етичної поведінки посадової особи, які мали відповідати певним принципам: політична нейтральності; неупередженості; компетентності

і ефективності; нерозголошення інформації; утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

Середина 2000-их років відзначилась ратифікацією Україною ряду Міжнародних Конвенцій по боротьбі з Корупцією, серед яких: ЗУ „Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією”, ЗУ „Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції” та ЗУ „Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією”. Саме ці Конвенції закріплювали основи для універсальної системи протидії та попередження корупції, але ефективність їх реалізації мала залежати від рівня імплементації на національному рівні.

Цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупційним ризикам у системі освіти було прийнято, починаючи з 2018 року, зокрема Міністерством освіти і науки України на виконання ЗУ „Про запобігання корупції” прийнято антикорупційні програми у березні 2018 року у січні 2021 року та у березні 2024 року. А починаючи з кінця 2022 року Міністерство освіти і науки України своїми Листами затвердило цілий ряд Методичних рекомендацій, якими доповнило правові позиції, серед яких наявність/відсутність конфлікту інтересів під час реалізації повноважень керівником закладу освіти.

### Список використаної літератури:

1. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>
2. Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2009. 20 с. – укр.
3. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2010. 20 с. – укр.
4. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд.

- наук з держ. упр. : 25.00.02 / С.С. Серьогін ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2010. 20 с. – укр.
5. Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 2010. 20 с. – укр.
  6. Тараненко О. П. Державно-управлінські механізми запобігання корупції у сфері публічних закупівель: автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 – Механізми державного управління; Національна академія державного управління при Президенті України. 2020 – укр.
  7. Кононенко К. А., Черненко Т. В. Корупція в освітній галузі: загрози стратегічному розвитку українського суспільства: Стратегічні пріоритети. 2014. № 1. С. 123-128. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa\\_2014\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_1_18)
  8. Трепак В. М. Корупція в українській освіті як пріоритетний об'єкт протидії: Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 4. С. 111-116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2016\\_4\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_4_27)
  9. Бабенко К. А. Лазаренко С. Ж. Корупція в системі вищої освіти: сутність, причини та наслідки: Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2015\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_2_3)
  10. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон від 30 червня 1993 р., № 3341-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text>
  11. Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки: Указ від 27 серпня 1994 р., № 484/94 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/484/94#Text>
  12. Про боротьбу з корупцією: Закон від 05.10.1995 р., № 356/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>
  13. Національна програма боротьби з корупцією: Указ від 10 квітня 1997 р., № 319/97 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>
  14. Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки: Указ від 24 квітня 1998 р., № 367/98 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#top>
  15. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон від 16 березня 2005 р., № 2476-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15#Text>
  16. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон від 18 жовтня 2006 р., № 251-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>
  17. Петрашко С.Я. Конвенція ООН проти корупції: універсалізація стандартів у сфері протидії корупцією: Науковий вісник Ужгородського університету. Серія „Право”. 2011. Випуск 15. с. 90-94. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17414/1/%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%9E%D0%9E%D0%9D%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A2%D0%98%20%D0%9A%D0%9E%D0%A0%D0%A3%D0%9F%D0%A6%D0%86%D0%87%20%D0%A3%D0%9D%D0%86%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%90%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%90%D0%A0%D0%A2%D0%86%D0%92%20%D0%A3%20%D0%A1%D0%A4%D0%95%D0%A0%D0%86.pdf>
  18. Задорожній О. В. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. с. 49-55. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/24d5bdf2-0286-45e8-bcbb-53bdc07e75d6/content>
  19. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон від 18 жовтня 2006 р., № 252-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16#Text>
  20. Концепція подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності”: Указ від 11 вересня 2006 р., № 742/2006 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>
  21. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон від 11 червня 2009 р., № 1506-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17#Text>

22. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон від 11 червня 2009 р., № 1507-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1507-17#Text>
23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон від 23 травня 2013 р., № 314-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-18#n6>
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон від 13 травня 2014 р., № 1261-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18#n29>
25. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
26. Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції: Постанова від 8 грудня 2009 р., № 1336 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1336-2009-%D0%BF#Text>
27. Питання інформування про результати роботи у сфері запобігання та протидії корупції: Постанова від 8 грудня 2009 р. N 1419 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1419-2009-%D0%BF#Text>
28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон від 7 квітня 2011 р., № 3207-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17#Text>
29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон від 18 квітня 2013 р., № 221-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-18#Text>
30. Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова від 4 вересня 2013 р. № 706 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF#Text>
31. Про запобігання корупції: Закон від 14 жовтня 2014 р., № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
32. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова від 18 березня 2015 р. № 118 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text>
33. Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова від 24 лютого 2016 р. № 104 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2016-%D0%BF#Text>
34. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення від 17.06.2016 р., № 2 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text>
35. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Наказ від 06 листопада 2023 р., № 249/23 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1966-23#Text>
36. Про затвердження Порядку проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції Рішення 11.08.2016 р., № 2 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1230-16#Text>
37. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Постанова від 5 жовтня 2016 р. № 803-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80#Text>
38. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Постанова від 23 серпня 2017 р. № 576-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80#Text>
39. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення від 09.02.2018 р., № 166 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#Text>

40. Про затвердження Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків в Міністерстві освіти і науки України: Наказ від 22.03.2018 р., № 275 / Міністерство освіти і науки України. URL: <file:///C:/Users/Tviy%20Device/Downloads/66167cff7617a113887856.pdf>
41. Про затвердження антикорупційної програми міністерства освіти і науки України на 2018 рік: Наказ від 22 березня 2018 р. № 274 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0675729-18#top>
42. Про проведення оцінки корупційних ризиків у Міністерстві освіти і науки України: Наказ від 04 січня 2021 р. № 1 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/npa/pro-provedennya-ocinki-korupciynih-rizikiv-u-ministerstvi-osviti-i-nauki-ukrayini>
43. Про затвердження алгоритму прийняття та розгляду в Міністерстві освіти і науки України повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень закону України «Про запобігання корупції» Наказ від 18 листопада 2020 р. № 1429 / Міністерство освіти і науки України. URL: [osviti-i-nauki-ukrayini-povidomlen-pro-mozhliivi-fakti-korupciynih-abo-povyazanih-z-korupciyeyu-pravorporushen-inshih-porush](https://mon.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennya-algoritmu-prijnyattya-ta-rozglyadu-v-ministerstvi-osviti-i-nauki-ukrayini-povidomlen-pro-mozhliivi-fakti-korupciynih-abo-povyazanih-z-korupciyeyu-pravorporushen-inshih-porush)
44. Про затвердження антикорупційної програми Міністерства освіти і науки України на 2021-2023 роки: Наказ від 23 березня 2021 р. № 353 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennya-antikorupciynoi-programi-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini-na-2021-2023-roki>
45. Про затвердження антикорупційної програми Міністерства освіти і науки України на 2024-2026 роки від 28 березня 2024 р. № 408 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennya-antikorupciynoi-programi-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini-na-2024-2026-roki>
46. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ від 28 грудня 2021 р., № 830/21 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>
47. Про дотримання антикорупційного законодавства: Лист від 21 грудня 2022 р., № 1/15571-22 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/npa/pro-dotrimannya-antikorupciynogo-zakonodavstva>
- 

### **Diamentovych D. Normative provision of the state policy to combat corruption, especially in the field of education**

*In the process of studying the regulatory and legal framework, it was established that the basis of the regulatory support of state policy in the field of combating corruption was laid by the Law of Ukraine «On the Organizational and Legal Basis of Combating Organized Crime», adopted on June 30, 1993, which defined the system of bodies engaged in the fight against organized crime organized crime, in particular: Coordination Committee to fight corruption and organized crime, created under the President of Ukraine.*

*For the first time, the Ministry of Education of Ukraine played a significant role in the fight against corruption in August 1994, when the Decree of the President of Ukraine entrusted it with the duty to carry out measures aimed at exposing persons who organize criminal groups, involve young people, pupils, students and others in them. citizens, use various security structures to cover up their criminal activities.*

*It was established that the first special Law in the field of combating corruption was adopted on October 5, 1995, which: provided a definition of the concept of corruption and corrupt acts; the list of subjects of corruption acts that fight against corruption is defined; special restrictions have been established for civil servants and other persons authorized to perform state functions; responsibility for the commission of a corruption offense and the procedure for compensation of damages to individuals and legal entities caused by such an offense have been established. It was revealed that the mid-2000s was marked by Ukraine's ratification of a number of International Conventions on the fight against corruption, including the Laws of Ukraine «On the Ratification of the Civil Convention on Combating Corruption», «On the Ratification of the United Nations Convention Against Corruption» and «On the Ratification of of the Criminal Convention on Combating Corruption». It was these Conventions that established the foundations for a universal system of combating and*

*preventing corruption, but the effectiveness of their implementation had to depend on the level of implementation at the national level.*

*It was established that a number of normative legal acts aimed at preventing and countering corruption risks in the field of education were adopted starting in 2018. And starting from the end of 2022, the Ministry of Education and Science of Ukraine approved a number of Methodological recommendations in its Letters, which supplemented the legal positions, including the presence/absence of a conflict of interests during the exercise of powers by the head of an educational institution.*

**Key words:** *corruption, corruption offences, state policy, regulatory support, the sphere of education.*

**В. В. Звірич**

кандидат медичних наук, докторант  
Прикарпатського національного університету  
імені Василя Стефаника

## СТРАТЕГІЧНИЙ PEST-АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

*У статті здійснено комплексний стратегічний аналіз тенденцій, проблем та перспектив розвитку сфери охорони здоров'я в Україні. З врахуванням важливості дослідити вплив зовнішніх факторів на сферу охорону здоров'я у роботі застосовано PEST-аналіз. Цей інструмент дає змогу проаналізувати вплив політичних, економічних, соціально-культурних та технологічних факторів на об'єкт дослідження.*

*За методикою PEST-аналізу проаналізовано основні фактори зовнішнього впливу в межах чотирьох складових: політичні, економічні, соціально-культурні та технологічні чинники. Оцінено їх позитивний чи негативний вплив на організацію системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я (медичних закладах України), а також оцінено ступінь впливу та ймовірність настання кожного з наведених факторів. При цьому до уваги беруться тільки найважливіші фактори впливу зовнішнього середовища.*

*У результаті здійсненого комплексного PEST-аналізу функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я встановлено, що загалом на об'єкт дослідження впливає 25 основних зовнішніх чинники. Серед них найбільший вплив на об'єкт дослідження мають економічні фактори з ваговим коефіцієнтом 4,60; соціально-культурні фактори з ваговим коефіцієнтом 4,45 та політичні фактори з коефіцієнтом 4,40. Найменший вплив на аналізований об'єкт на даний час мають технологічні чинники.*

*Узагальнюючи висновки з проведеного стратегічного аналізу визначено, що основними зовнішніми загрозами функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я є негативні економічні та соціальні наслідки поширення воєнних дій в Україні; знищення матеріально-технічної бази та інфраструктури багатьох медичних закладів на окупованих та постраждалих від війни територіях; проблеми з фінансуванням у постраждалих регіонах та зростання чисельності неспроможних громад; поширення інфляційних процесів у країні; зниження платоспроможності населення та міграційні процеси; відставання в професійному та технологічному аспектах від інших країн. Ці фактори слід враховувати при визначенні тактичних та стратегічних напрямів змін у сфері охорони здоров'я в Україні.*

**Ключові слова:** стратегічний аналіз, охорона здоров'я, PEST-аналіз, зовнішні фактори, тенденції розвитку.

**Постановка проблеми.** В умовах повномасштабного воєнного вторгнення росії в Україну суттєво змінились умови функціонування і розвитку сфери охорони здоров'я. На початку повномасштабного вторгнення, березні 2022 р. досліджувана сфера, як і багато інших призупинила своє функціонування у багатьох регіонах. Але враховуючи високу затребуваність медичних послуг серед громадян дана сфера одна з перших почала повертатись

до повноцінного режиму функціонування у нових складніших умовах. Водночас слід зазначити, що потенціал і перспективи розвитку сфери охорони здоров'я змінились суттєво.

На даний час спостерігається кілька паралельних процесів у процесі становлення сфери охорони здоров'я в Україні. По-перше, реорганізаційні процеси, що зумовлені медичною та децентралізаційною реформами. По-друге, цифровіза-

ція в сфері надання медичних послуг. По-третє, становлення в розвиток приватної медицини. Тому важливим є проведення комплексного аналізу зовнішнього середовища функціонування закладів охорони здоров'я задля визначення основних можливостей і загроз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань, пов'язаних з особливостями розвитку закладів сфери охорони здоров'я, що пов'язані з децентралізаційними процесами присвячено наукові праці таких науковців як: Г. Граціотова, М. Ясіновська [1], С. Кісь, І. Запужляк, О. Яцюк, Г. Малиновська [2], Неугодніков А. [3], В. Якубів, І. Боришкевич, М. Завіцкі [4], М. Дмитришин, Р. Дмитришин, А. Загороднюк, В. Якубів [5]. Висвітленню проблематики галузевих специфічних особливостей розвитку досліджуваної сфери присвячено наукові праці таких вчених як: І. Кравчук, О. Присяжнюк, О. Веселовський [6], В. Борщ [7], А. Бричко [8], Л. Ліштаба [9], В. Ровенська, О. Сажевська [10] та деякі інші. Водночас на даний час в умовах невизначеності та швидкоплин-

ності ситуації недостатньо проаналізованими залишаються питання впливу зовнішніх чинників на процес становлення і розвитку сфери охорони здоров'я.

**Мета статті** полягає у проведенні детального стратегічного аналізу тенденцій і перспектив розвитку сфери охорони здоров'я в Україні та впливу на неї сукупності зовнішніх факторів.

**Виклад основного матеріалу.** Для проведення стратегічного аналізу зовнішнього середовища функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я в Україні застосовано PEST-аналіз. Цей інструмент дає змогу проаналізувати вплив політичних, економічних, соціально-культурних та технологічних факторів на об'єкт дослідження. При цьому до уваги беруться виключно зовнішні чинники впливу, тобто ті, що впливають на об'єкт дослідження, а самі організації не можуть їх змінити.

У табл. 1 наведено результати проведеного PEST-аналізу функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я.

Таблиця 1

### Результати PEST-аналізу функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я

		Фактор	Знак впливу (+ чи -)	Ступінь впливу	Ймовірність здійснення	Зважена оцінка
1	2	3	4	5	6	7
P – Political	1	Припинення воєнних дій та мир в країні	+	0,4	5	2,00
	2	Загроза воєнних дій з боку країни-агресора росії	-	0,25	5	1,25
	3	Поширення євроінтеграційних процесів в Україні	+	0,1	4	0,40
	4	Законодавча і регуляторна стабільність в галузі охорони здоров'я	+	0,05	3	0,15
	5	Політична стабільність в країні	+	0,1	3	0,30
	6	Дотримання стратегічних напрямів і пріоритетів розвитку галузі охорони здоров'я	+	0,05	4	0,20
	7	Позитивні зміни від реформи децентралізації	+	0,05	2	0,10
		<b>Ступінь впливу політичних факторів</b>	<b>X</b>	<b>1,00</b>	<b>X</b>	<b>4,40</b>
	1	Відсутність зростання рівня заробітної плати працівників галузі	-	0,2	5	1,00
	2	Загрози погіршення економічної ситуації в країна через воєнні дії	-	0,3	5	1,50

1	2	3	4	5	6	7
	3	Поширення інфляційних процесів	-	0,2	5	1,00
	4	Загроза недофінансування медичних закладів у неспроможних громадах	-	0,1	4	0,40
	5	Можливість залучення грантових коштів на розвиток медичної інфраструктури від міжнародних донорів	+	0,1	4	0,40
	6	Розвиток конкуренції у медичній сфері за рахунок приватних закладів	+	0,1	3	0,30
		<b>Ступінь впливу економічних факторів</b>	<b>X</b>	<b>1,00</b>	<b>X</b>	<b>4,60</b>
<b>S – Social</b>	1	Зниження рівня доходності населення (купівельної спроможності)	-	0,3	5	1,50
	2	Зростання популярності здорового способу життя населення та профілактичних оглядів	+	0,05	2	0,10
	3	Поширення міграційних процесів в країні	-	0,2	5	1,00
	4	Зниження рівня соціального забезпечення та якості життя населення внаслідок воєнних дій в країні	-	0,2	5	1,00
	5	Зростання вимог до управлінського персоналу	+	0,05	1	0,05
	6	Поширення нових штамів пандемії COVID-19 чи інших пандемій	-	0,2	4	0,80
		<b>Ступінь впливу соціальних факторів</b>	<b>X</b>	<b>1,00</b>	<b>X</b>	<b>4,45</b>
<b>T – Technological</b>	1	Знищення матеріально-технічної бази багатьох закладів у воєнний час	-	0,3	5	1,50
	2	Загроза скорочення фінансування на оновлення матеріально-технічної інфраструктури медичних закладів у неспроможних громадах	-	0,2	4	0,80
	3	Удосконалення управлінсько-організаційних та технологічних процесів у медичних закладах	+	0,1	3	0,30
	4	Розвиток цифрових технологій організації роботи медичних закладів	+	0,2	4	0,80
	5	Старіння матеріально-технічної бази медичних закладів	-	0,1	4	0,40
	6	Відставання в професійному розвитку медичних працівників через обмеженість у виїзних стажуваннях, підвищенні кваліфікації	-	0,1	3	0,30
		<b>Ступінь впливу технологічних факторів</b>	<b>X</b>	<b>1,00</b>	<b>X</b>	<b>4,10</b>

Джерело: розробка автора



За методикою PEST-аналізу у табл. 1 наведено основні фактори зовнішнього впливу в межах чотирьох складових: політичні, економічні, соціально-культурні та технологічні чинники. У таблиці оцінено їх позитивний чи негативний вплив на організацію системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я (медичних закладах України), а також оцінено ступінь впливу та ймовірність настання кожного з наведених факторів. При цьому до уваги беруться тільки найважливіші фактори впливу зовнішнього середовища.

За результатами проведеного PEST-аналізу функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я встановлено, що найбільший вплив на об'єкт дослідження мають економічні фактори з ваговим коефіцієнтом 4,60; соціально-культурні фактори з ваговим коефіцієнтом 4,45 та політичні фактори з коефіцієнтом 4,40. Найменший вплив на аналізований об'єкт на даний час мають технологічні чинники.

Традиційно на практиці PEST-аналіз в організаціях проводять 1 раз на 3 роки, бо результати його практично незмінні. Водночас, слід зазначити, що результати проведеного у табл. 1 PEST-аналізу кардинально відрізняються від результатів, які ми отримували до початку війни. Оскільки на попередньому етапі проведення PEST-аналізу у 2021 р. ми отримували переважання впливу економічних та технологічних чинників, далі соціально-культурних та значно нижчі позиції – на 1,45 – політичних факторів. Очевидно, що на даному етапі змінились проблеми і виклики зовнішнього середовища, тому комплекс факторів, що впливають на об'єкт дослідження значно змінились.

Основними зовнішніми загрозами функціонування системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я є негативні економічні та соціальні наслідки поширення воєнних дій в Україні; знищення матеріально-технічної бази та інфраструктури багатьох медичних закладів на окупованих та постраждалих від війни територіях; проблеми з фінансуванням у постраждалих регіонах та зростання чисельності неспроможних громад; поши-

рення інфляційних процесів у країні; зниження платоспроможності населення та міграційні процеси; відставання в професійному та технологічному аспектах від інших країн.

Таким чином проведений PEST-аналіз показує існування значних викликів зовнішнього середовища, що здебільшого мають негативний вплив на подальший етап розвитку системи управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

### Список використаної літератури:

1. 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.
2. Кісь С., Запихляк І., Яцюк О., Малиновська Г. Кадрове забезпечення сфери охорони здоров'я України: новий підхід до розвитку управлінського персоналу. Економічний аналіз. Тернопіль. 2019. Том 29. № 4. С. 17-27.
3. Неугодніков А. О. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. Юридичний вісник. – Одеса : Гельветика – 2019. – № 3. – С. 63-69.
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. Dmytryshyn M., Dmytryshyn R., Yakubiv V., Zagorodnyuk A. Peculiarities of ukrainians' approval of decentralization reform. Administrative Sciences. Open Access. 2021. Volume 11, Issue 4. Article number 104. Doi:10.3390/admsci11040104.
6. Кравчук І. І., Присяжнюк О. Ф., Веселовський О. Б. Удосконалення управління персоналом закладів охорони здоров'я. Ефективна економіка. 2020. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7626>.
7. Борщ В.І. Сучасна парадигма системи управління персоналом закладу охорони здоров'я. Економіка та управління національним господарством.

2019. Випуск № 1(69). С. 73-79. URL: [http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/1\\_69\\_1\\_2019\\_ukr/11.pdf](http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/1_69_1_2019_ukr/11.pdf).
8. Бричко А.М. Інтернет технології закладах охорони здоров'я. *Modern Economics*. 2021. № 29. С. 24–28. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V29\(2021\)-04](https://doi.org/10.31521/modecon.V29(2021)-04)
9. Ліштаба Л. Управління персоналом як провідна функція менеджера в сфері охорони здоров'я. *Галицький економічний вісник*. 2016. Випуск № 1. Том 50. С. 163-169.
10. Ровенська В.В., Саржевська О.Є. Управління персоналом закладів охорони здоров'я в нових умовах господарювання та перспективи розвитку в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. Випуск № 3(57). С. 162-168.
- 

### **Zvirych V. Strategic PEST analysis of prospects for the development of the field health care in Ukraine**

*The article provides a comprehensive strategic analysis of trends, problems and prospects for the development of healthcare in Ukraine. Taking into account the importance of investigating the influence of external factors on the field of health care, the work uses PEST analysis. This tool makes it possible to analyze the influence of political, economic, socio-cultural and technological factors on the object of research.*

*According to the PEST-analysis method, the main factors of external influence were analyzed within four components: political, economic, socio-cultural and technological factors. Their positive or negative impact on the organization of the personnel management system in the field of health care (medical institutions of Ukraine) was assessed, as well as the degree of influence and probability of occurrence of each of the above factors was assessed. At the same time, only the most important factors influencing the external environment are taken into account.*

*As a result of a comprehensive PEST analysis of the functioning of the personnel management system in the field of health care, it was established that, in general, 25 main external factors affect the object of research. Including economic factors with a weighting factor of 4.60 have the greatest influence on the object of research; socio-cultural factors with a weighting factor of 4.45 and political factors with a factor of 4.40. Technological factors currently have the least impact on the analyzed object.*

*Summarizing the conclusions from the conducted strategic analysis, it was determined that the main external threats to the functioning of the personnel management system in the field of health care are the negative economic and social consequences of the spread of military actions in Ukraine; destruction of the material and technical base and infrastructure of many medical institutions in the occupied and war-affected territories; problems with financing in the affected regions and the increase in the number of unsustainable communities; spread of inflationary processes in the country; decrease in the solvency of the population and migration processes; lagging behind other countries in professional and technological aspects. These factors should be taken into account when determining the tactical and strategic directions of changes in the field of health care in Ukraine.*

**Key words:** *strategic analysis, health care, PEST analysis, external factors, development trends.*

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.19>**А. Г. Карташов**

магістр права, адвокат

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Попри активну боротьбу України за свою незалежність, суверенітет та територіальну цілісність, проблеми реалізації політики національної пам'яті у публічно-управлінському аспекті в контексті протидії росії в інформаційній площині залишається досить актуальним. Україна все більше потребує зміни законодавчої бази та інституційних спроможностей в історії, топонімії та монументалістиці, які стали в руках країни-агресора своєю зброєю, яка вимагає якісної відповіді. Проте наразі фрагментарність та ситуативність політики національної пам'яті та відсутність чітко визначеної юридичної відповідальності призводять до ситуацій, коли органи місцевого самоврядування у прифронтових регіонах або ж регіонах, що є об'єктом інформаційно-психологічних спеціальних операцій, відкрито протидіють політиці національної пам'яті та фактично сприяють інформаційному впливу країни-агресора. У статті досліджується публічно-управлінський аспект особливостей реалізації політики національної пам'яті.

Автор визначив, що реалізація політики національної пам'яті, зокрема в контексті виконання законодавства про засудження комуністичного тоталітарного режиму та визнання Голодомору 1932-1933 років геноцидом Українського народу характеризувалось його невиконанням на рівні органів місцевого самоврядування та частково супротивом, що виражалось у прийнятті паралельних рішень або ж таким, що суперечать положенням прийнятих законодавчих та інших нормативних актів, а також судовим оскарженням актів Голів обласних державних адміністрацій із паралельними дискредитуючими інформаційними та політичними кампаніями.

Автор приходить до про неефективність нормативно-правових та інституційних публічно-управлінських механізмів реалізації політики національної пам'яті в частині її реалізації територіальними громадами. Відсутність чітко окресленої кримінальної або ж адміністративної відповідальності за наявності декларативних положень про протиправність заперечення фактів переслідування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті та глорифікації осіб, що підпадають під дію законодавства про засудження комуністичного тоталітарного режиму, зумовлює тривалу протидію державній політиці, яка фактично є суголосною з інформаційно-психологічними спеціальними операціями країни-агресора.

**Ключові слова:** декомунізація, національна пам'ять, інституції, державна політика, публічне управління, борці за незалежність України у ХХ столітті, Голодомор-геноцид 1932-1933 років, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми:** В контексті російсько-української війни історія, топонімія та монументалістика стали в руках країни-агресора своєю зброєю, яка вимагає відповіді у вигляді якісного впровадження та реалізації політики національної пам'яті. Водночас, починаючи з 2014 року фрагментарність правового регулювання без встановлення чітко визначеної юридичної відповідальності та обмеження повноважень держав-

них інституцій призводять до проблеми, коли органи місцевого самоврядування у прифронтових регіонах або ж регіонах, що є об'єктом інформаційно-психологічних спеціальних операцій, відкрито протидіють політиці національної пам'яті, продовжують перебувати у російському наративі, що не сприяє сталому формуванню національної самосвідомості і підсилює інформаційний вплив країни агресора.

**Метою статті** є висвітлення особливостей реалізації політики національної пам'яті в Україні у її публічно-управлінському аспекті.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивчення проблеми впровадження політики національної пам'яті не є широко дослідженою, проте зустрічається у роботах А. Фальковського [1], Сачко Д.В. [2], Ф. Саєра [3], В. Андріяш, Н. Громадської, О. Малкіної [4], які розглядали її в контексті охорони культурної спадщини [1], історії та історіографії [3], а також публічного управління та адміністрування [1, 2, 4].

#### **Виклад основного матеріалу.**

Реалізація політики національної пам'яті зберігає неабияку актуальність, у тому числі в контексті російсько-української війни, оскільки особливу увагу до неї привернула саме анексія АР Крим та м. Севастополя, а також військова агресія у Донецькій та Луганській областях.

При цьому, частиною політики національної пам'яті є виконання прийнятого, так званого, «декомунізаційного пакету Законів», що стало елементом опору військовій агресії Російської Федерації та відповіддю на її яскраво виражені гібридні форми, оскільки історія, топонімія та інформаційний простір були особливим об'єктом військової агресії.

Водночас, з часів відновлення незалежності України у 1991 році й до початку російсько-української війни 2014 року, Росія активно продовжувала розпочаті за часів СРСР асиміляторські процеси: заперечення факту Голодомору-геноциду, фальсифікація історичних даних про цілеспрямовану політику більшовиків проти учасників боротьби за незалежність України у ХХ ст., глорифікація радянської окупації і боротьби з націоналістичним підпіллям та дисидентських рухом, політичні зусилля щодо витіснення з суспільного та освітнього простору української мови, топонімічне та монументальне маркування території Сходу та Півдня України, тощо.

Водночас, тривалий час політика національної пам'яті в Україні, як складова гуманітарної сфери, була поза фокусом держави, а у подальшому при її реалізації

часто займала другорядні позиції. Загалом її характер можна описати як здебільшого ситуативний та фрагментарний.

Одним з перших кроків у формуванні та реалізації політики національної пам'яті на рівні держави було прийняття Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» [6], який у подальшому неодноразово зазнавав змін та доповнень.

Знакові зміни відбулися шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» № 2325-VIII від 13.03.2018, яким, серед іншого, змінено назву Закону «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», чим окреслено чергову чітку рамку у визнанні комуністичного тоталітарного режиму таким, що здійснював політику державного терору [7].

У подальшому було прийняття 26 листопада 1998 року Президентом України Леонідом Кучмою Указу № 1310/98 «Про встановлення дня пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій», яким щороку кожну четверту суботу листопада вирішено встановити День пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій» [8].

У 70-ті роковини Голодомору-геноциду на рівні законодавчої гілки влади 06 березня 2003 року Верховною Радою України прийнято Постанову № 607-IV «Про Рекомендації парламентських слухань щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років», якою покладено старт спорудження Державного історико-меморіального комплексу жертв голодомору, політичних репресій та насильницьких депортацій [9], а 15 травня 2003 року Верховною Радою України винесено Постанову № 789-IV «Про звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 року щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років» надано офіційну політико-правову оцінку голодомору 1932-1933 років, як геноциду українського народу [10].

Постановою Кабінету Міністрів України від 05 липня 2006 року № 927 «Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті» уперше на державному рівні утворено інституцію на рівні центрального органу виконавчої влади, що покликана була працювати над відновленням та збереженням національної пам'яті Українського народу.

Водночас цією ж постановою покладено початок утворення Центрального архіву національної пам'яті та науково-дослідної установи з проблем відновлення та збереження національної пам'яті [11].

Вже за пів-року Верховна Рада України приймає Закон України № 376-V «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні», яким на рівні Закону Голодомор 1932-1933 років в Україні визнано геноцидом Українського народу, однак поряд із цим вперше на рівні Закону визначено Український інститут національної пам'яті спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу [12].

Таким чином виконавча та законодавча гілки влади здійснили законодавче та інституційне забезпечення політики національної пам'яті.

28 березня 2007 року Указом Президента України «Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні» чи не вперше на національному рівні прийнято рішення щодо вжиття заходів щодо демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених особам, причетним до організації та здійснення Голодомору 1932-1933 років в Україні та політичних репресій, а також щодо перейменування в установленому порядку вулиць, площ, провулків, проспектів, парків та скверів у населених пунктах України, назви яких пов'язані із такими особами [13].

У зв'язку із його прийняттям проявились наслідки тривалої відсутності чіткої політики національної пам'яті – у східних та південних областях України представники місцевого самоврядування прямо чи опосередковано виступили проти перейменувань. Так міський голова заявив, що для такого масштабного перейменування

у міста немає коштів [14], пізніше Дніпропетровська міська рада відмовилася перейменувати вулиці Постишева, Косіора та Чубаря, хоча у подальшому у 2011 році все ж таки визначилася з необхідністю їх перейменування, однак так і не зробила цього і у м. Дніпропетровську Указ Президента так і залишився невиконаним [15].

При цьому, у деяких регіонах сходу та півдня України спостерігалася тенденція щодо заміни комуністичних пам'ятників і топонімів на російсько-імперські, що справило свій вплив на подальше формування політики пам'яті у таких регіонах в певному відриві від загальноукраїнського контексту.

Яскравим прикладом такого стану речей стало встановлення у місті Одесі за ініціативи міського голови Едуарда Гурвіца, пам'ятника російській імператриці Єкатерині II [16], відновлення за ініціативою міського голови Олексія Костусева за кошти місцевого бюджету пам'ятника Олександрю II [17], встановлення та відкриття за участі представників посольства та Адміністрації Президента Росії пам'ятників радянському письменнику Ісаку Бабелю [18], та артисту Володимирі Висоцькому [19].

Пізніше Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1026-р затверджено План заходів на 2007-2008 роки у зв'язку із 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні, в якому серед іншого, містився пункт 10, яким було вирішено провести переговори з Російською Стороною щодо надання архівних матеріалів, пов'язаних з голодоморами 1921-1923, 1932-1933 та 1946-1947 років та повторно наголошено на необхідності перейменування об'єктів топонімії та демонтажу пам'ятників і пам'ятних знаків [20], а 13 січня 2010 року Постановою Київського апеляційного суду визнано ватажків комуністичного тоталітарного режиму – Йосипа Сталіна, В'ячеслава Молотова, Лазаря Кагановича, Павла Постишева, Станіслава Косіора, Власа Чубаря та Менделя Хатаєвича винними у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 442 Кримінального кодексу України та справу було закрито у зв'язку з їх смертю [21].

Як бачимо до законодавчої та виконавчої гілок влади у питанні реалізації політики національної пам'яті доєдналась і судова, а питання засудження голодомору-геноциду почало виходити на рівень міждержавних російсько-українських відносин.

У подальшому у питанні реалізації політики національної пам'яті було приділено увагу і борцям за незалежність у ХХ столітті, які тривалий час на державному рівні борцями за незалежність не визнавалися, а скоріше, оповиті фейками та міфами, розглядалися у радянсько-російській парадигмі, як «пособники нацистів».

Разом із цим 28 січня 2010 року Указом Президента України за № 75/2010 «Про вшанування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті» вперше в історії незалежної України на національному рівні учасниками боротьби за незалежність України було визнано діячів Української Революції 1917-1922 років (УНР, ЗУНР, Гетьманату та ін.), Організації Українських Націоналістів, Української повстанської армії, а також інших військових формувань, партій, організацій та рухів, що ставили за мету здобуття Україною державної незалежності.

При цьому закладено основу для розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про правовий статус учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті», а також найменування об'єктів топонімії [22].

Поряд із цим Указами Президента учасники боротьби за незалежність України у ХХ столітті, а також іноземні дослідники та журналісти, завдяки яким нагороджувались найвищими державними нагородами, що мало на меті вивести з-під маргінального становища осіб, яким Україна завдячує відновленню незалежності.

Так, Указами від 12 жовтня 2007 року № 965/2007 та від 20 січня 2010 року № 46/2010 присвоєно звання Героїв України Роману Шухевичу [23] та Степану Бандері [24] відповідно, Указом від 08 листопада 2006 року № 937/2006 орденом «За мужність» I ступеня нагороджено дисидентів Ніну Строкату, Святослава Кара-

ванського, Стефанію Шабатуру та інших [25], Орденом Князя Ярослава Мудрого II ступеня нагороджений американський історик-дослідник Джеймс Мейс [26], а орденом «За заслуги» III ступеня британський журналіст Гарет Джоунс [27].

Разом із цим, після перемоги на виборах Президента України Віктора Януковича, розпочаті процеси, пов'язані із засудженням Голодомору-геноциду 1932-1933 років, а також вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті призупинилися, а Укази Президента України Віктора ЮЩЕНКА та плани Кабінету Міністрів України щодо перейменування об'єктів топонімії та демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків так виконані і не були.

Цікаво, що за реалізацію згаданих вище актів Президента виступали здебільшого громадські організації сходу та півдня України, а також наукова спільнота. Водночас представники місцевого самоврядування здебільшого займали іншу позицію.

Указом Президента України Віктора Януковича від 09 грудня 2010 року № 1086/2010 Український інститут національної пам'яті перетворено у науково-дослідну бюджетну установу при Кабінеті Міністрів України, чим понижено його статус центрального органу виконавчої влади [28].

Однак Революція Гідності та відкрита російсько-українська війна, яка почалась з анексії АР Крим та м. Севастополя повернули інтерес держави до важливості політики національної пам'яті, оскільки Росія у поширенні власної пропаганди та здійсненні інформаційно-психологічних спеціальних операцій (ІПСО) вдавалася до покликання на «спільне минуле», поширення історичних міфів, спільну з нею топонімію та монументалістику.

Відбулося якісне оновлення законодавчої бази, а також посилення наявних інституцій.

12 листопада 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову за № 684 «Деякі питання Українського інституту національної пам'яті», яким УІНП зі статусу науково-дослідної установи підвищено до статусу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику

у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу.

Серед іншого, одним з основних завдань Інституту було визначено здійснення комплексу заходів з увічнення пам'яті учасників українського визвольного руху, Української революції 1917-1921 років, воєн, жертв Голодомору 1932-1933 років, масового голоду 1921-1923, 1946-1947 років та політичних репресій, осіб, які брали участь у захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, а також в антитерористичних операціях [29].

Пізніше, 09 квітня 2015 року, Верховна Рада України прийняла так званий «декомунізаційний пакет Законів».

Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність у XX столітті» № 314-VIII [30] був логічним продовженням та фактично виконанням Указу Президента України від 28.01.2010 року № 75/2010 «Про вшанування учасників боротьби за незалежність України у XX столітті» та на законодавчому рівні, ґрунтуючись на чисельних наукових дослідженнях, визнав учасників боротьби за незалежність України у XX столітті – наприклад УНР, ОУН та УПА, Українську Гельсинську Спілку та інших головними суб'єктами боротьби за відновлення державної незалежності України [22].

Це сприяло, з одного боку, відновленню історичної справедливості, а з іншого протидії російській пропаганді, яка наслідуючи традиції радянської, продовжила створювати для борців за незалежність образ «фашистів», «нацистів та їх пособників», а також злочинців, тим самим заперечуючи підвалини української державності.

Закону України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років» № 315-VIII був направлений на подолання радянського міфу про «велику вітчизняну війну» та на законодавчому рівні закріпив взаємну відповідальність націонал-соціалістичного (нацистського) режиму Німеччини та комуністичного тоталітарного режиму СРСР за розв'язання та наслідки Другої Світової Війни 1939-1945 років, вчинення численних злочинів проти люд-

ства та людяності, воєнних злочинів та злочинів геноциду, внаслідок чого Україні та Українському народові було завдано величезних втрат, закріпив статус такої війни як найбільшої трагедії людства у XX столітті [31].

Україна почала поступово відходити від концепції «победобесія» та переосмислювати пам'ять про Другу Світову, апелюючи до спільної провини та злочинів нацистського та комуністичного тоталітарних режимів та віктимізації частини учасників війни на боці радянської армії.

Закон України «Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» № 316-VIII надав науковцям, дослідникам, представникам громадянського суспільства, журналістам та громадянам загалом доступ до раніше важкодоступних офіційних архівних документів, що у свою чергу дозволило пролити світло на раніше невідомі сторінки видатних українських діячів та діяльності радянських каральних органів по відношенню до українського населення та представників української інтелігенції [32]. Це дало значний поштовх для відновлення та відкриття достовірної української історії. На сьогоднішній день архівні документи оприлюднюються на рівні Служби безпеки України [33], Служби зовнішньої розвідки України [34] та інших державних інституцій.

Врешті Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII (далі – Закон № 317-VIII) став інструментом очищення публічного простору від явних маркерів комуністичного (тоталітарного) режиму, на які спиралася пропаганда Росії та на спираючись на які протидіяла формуванню національної свідомості українців [35].

Особливістю цього Закону стало те, що він установлював чіткі строки для його реалізації: до 21.11.2015 року – повноваження щодо перейменування вулиць та демонтажу пам'ятників мали міські селищні та сільські ради; до 21.02.2016 року – такі повноваження мали міські, селищні та сільські голови; до 21.05.2016 року – пов-

новаження переходили до голів обласних державних адміністрацій.

Крім того, вперше було введено кримінальну відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436-1 Кримінального кодексу України) [36].

46 народних депутатів спробували оскаржити Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» до Конституційного суду України, однак останній своїм рішенням від 16 липня 2019 року № 9-р/2019 визнав його таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).

Серед іншого, особливої уваги у тексті рішення заслуговує наступне:

«Пропаганда комуністичного режиму, який зухвало й цинічно заперечував цінність людського життя та людської гідності, становить реальну загрозу для сучасної незалежної української державності. Виправдання комуністичного режиму та замовчування його злочинів створюють сприятливий ґрунт для мобілізації та об'єднання антиукраїнських сил, які прагнуть зруйнувати демократичний конституційний лад в Україні.

Отже, засудження Законом нацистського режиму та комуністичного режиму і встановлення заборони на використання їхньої символіки обумовлені легітимною метою – не допустити повернення до тоталітарного минулого. Така заборона покликана унеможливити будь-які спекуляції з використанням історичного минулого, пов'язаного з тоталітарними режимами, не допустити звеличування цих режимів, виправдання їх злочинів. Символіка, що безпосередньо пов'язана з тиранією державних інституцій та їх сваволею, загалом асоціюється з негативними та деструктивними політичними ідеями, реалізація яких упродовж 1917-1991 років виштовхнула українське суспільство на узбіччя цивілізаційних процесів, позбавила Український народ його права на власну державу, зруйнувала традиційні моральні та культурні ідеали, призвела до масових пору-

шень основоположних прав людини, багатомільйонних людських жертв та значних втрат матеріальних ресурсів» [37].

Незважаючи на це, у містах сходу і півдня України органи місцевого самоврядування саботували виконання Закону № 317-VIII, у зв'язку із чим значну кількість топонімів було перейменовано, а пам'ятників та пам'ятних знаків демонтовано саме Розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій [38-41].

Наприклад в Одесі 29 березня 2016 року Головою Одеської ОДА було прийнято Розпорядження № 159/A-2016 «Про демонтаж пам'ятників і пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму», у додатках до якого визначено перелік пам'яток, які підлягають демонтажу на території Одеської області [38], а у подальшому 21 травня 2016 року Головою Одеської обласної державної адміністрації Михайлом Саакашвілі прийнято Розпорядження № 305/A-2016 «Про демонтаж пам'ятників і пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму», яким визначено перелік пам'ятних знаків, які підлягають демонтажу». У місті Одесі це були пам'ятники, пам'ятні знаки та дошки Маршалу Г.К. Жукову, М.О. Щорсу, Я.О. Галану, Г.І. Котовському, В.К. Блюхеру, В.І. Леніну та ін. [39].

Цього ж дня Головою Одеської обласної державної адміністрації було прийнято Розпорядження № 303/A-2016 «Про перейменування об'єктів топоніміки у населених пунктах Одеської області», яким перейменовано 51 об'єкт топоніміки на території м. Одеси. Нові назви вулиць вперше врахували Закон України «Про правовий статус та вшанування борців за незалежність у ХХ столітті», оскільки з'явилися вулиці Романа Шухевича, Івана та Юрія Лип, Петра Івахненко, Олена Теліги, Вільгельма Габсбурґа (Василя Вишиваного) та Миколи Міхновського) [40].

Вперше, після відновлення незалежності, одеським вулицям було присвоєно імена полеглих героїв – Ігоря Іванова – українського патріота, який загинув у зіткненні з проросійськими бойовиками під час протистояння в Одесі 2 травня 2014 року, бійців полку «АЗОВ» – В'ячеслава Кирилова, Олександра Кутузакія та Миколи Троїцького, а також бійців інших



збройних формувань – Володимира Терещенко, Олега Андрійця, Віктора Діхтієвського, Бориса Кифоренка, Ігоря Кисельова, Олега Стороженка, увічноено також і Небесну Сотню [40].

Водночас з топонімічної мапи Одеси зникли проспект Маршала Жукова, вулиці Гайдара, Терешкової, Карла Лібкнехта, 25-ї Чапаєвської дивізії та ін. [40].

Натомість Одеський міський голова намагався скликати громадські слухання щодо обговорення проекту рішення Одеської міської ради про перейменування назв, визначених у Розпорядженні Голови Одеської ОДА від 21 травня 2016 року № 303/А-2016 [42-43], які спочатку подальшому проведені не були [44], а у подальшому більшістю голосів присутні проголосували за підтримку Розпорядження Голови Одеської ОДА від 21 травня 2016 року № 303/А-2016 «Про перейменування об'єктів топоніміки у населених пунктах Одеської області» та проти пропозицій історико-топонімічної комісії при Виконавчому комітеті Одеської міської ради [45, 46].

Разом із цим, у справі № 815/2561/16 міська рада виступала на стороні народного депутата від політичної партії «Опозиційний блок» Миколи Скорика, який подав до суду адміністративний позов про скасування Розпорядження Голови Одеської ОДА від 21 травня 2016 року № 303/А-2016.

Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 09 листопада 2017 року у задоволенні позову було відмовлено [47].

Усвідомлюючи відсутність перспективи щодо повернення комуністичних назв через проведення громадських слухань 26 квітня 2017 року – голова фракції політичної партії «Довіряй ділам» в Одеській міській раді виніс на розгляд ради проект рішення про повернення вулицям перейменованих розпорядженням Голови Одеської ОДА «комуністичних назв», яке міська рада поспішно прийняла. Цим рішенням з топонімічної мапи Одеси прибились назви на честь полеглих учасників російсько-української війни та борців за незалежність у ХХ ст. [48], отримавши різку реакцію серед проукраїнської гро-

мадськості на всеукраїнському рівні та реакцію держави – Прокуратури Одеської області [49] та УСБУ в Одеській області [50], 28 квітня 2017 року таке рішення було скасоване Рішенням Приморського районного суду міста Одеси у справі № 522/7998/17 [51].

Отже, реалізація політики національної пам'яті, зокрема в контексті виконання законодавства про засудження комуністичного тоталітарного режиму та визнання Голодомору 1932-1933 років геноцидом Українського народу характеризувалось його невиконанням на рівні органів місцевого самоврядування та частково супротивом, що виражалось у прийнятті паралельних рішень або ж таким, що суперечать положенням прийнятих законодавчих та інших нормативних актів, а також судовим оскарженням актів Голів обласних державних адміністрацій із паралельними дискредитуючими інформаційними та політичними кампаніями.

**Висновки.** Все викладене вище приводить до висновку про неефективність нормативно-правових та інституційних публічно-управлінських механізмів реалізації політики національної пам'яті в частині її реалізації територіальними громадами. Відсутність чітко окресленої кримінальної або ж адміністративної відповідальності за наявності декларативних положень про протиправність заперечення фактів переслідування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті та глорифікації осіб, що підпадають під дію законодавства про засудження комуністичного тоталітарного режиму, зумовлює тривалу протидію державній політиці, яка фактично є суголосною з інформаційно-психологічними спеціальними операціями країни-агресора.

Зважаючи на використання історії, топонімії та монументального спадку імперського та радянського російських режимів, як своєї зброї та їх основу у веденні інформаційної війни, видається необхідним посилення інституцій, що відповідають за реалізацію політики національної пам'яті, зокрема Українського інституту національної пам'яті, надання органам державної влади та обласним державним адміні-

страціям більш широких можливостей для проведення та заохочення культурно-мистецьких, науково-дослідних та просвітницьких заходів, які би супроводжували процеси декомунізації та вшанування жертв Голодоморів 1921-1923, 1932-1933, 1946-1947 років, а також збільшення кількості годин на вивчення предмету історії України у закладах шкільної, професійно-технічної та вищої освіти, а також посилення юридичної відповідальності.

### Список використаної літератури:

1. Фальковський А.О. Нематеріальна культурна спадщина та міжнародно-правовий механізм її охорони: інституційні проблеми взаємодії. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 08 жовтня 2021р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 293-294.
2. Сачко Д.В. Історична пам'ять, як предмет державного регулювання у сучасному суспільно-політичному вимірі України. Таврійський науковий вісник № 3. С. 116-123.
3. Sayer F. Public History: A Practical Guide. London. New-York : Bloomsbury Publishing Plc, 2015. 159 p.
4. Голубчик Г. «Публічна історія» як сфера державно-управлінської діяльності: зарубіжний досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1 (20). С. 51-59.
5. Андріяш, В. І., Громадська, Н. А. & Малікіна, О. А. (2023). Політика пам'яті як напрямок публічної політики сучасної держави. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 34(73), 1, 18-22.
6. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні. Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12/ed19910417#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років. Закон України від 13.03.2018 № 2325-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2325-19#Text>.
8. Про встановлення Дня пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій: Указ Президента України від 26 листопада 1998 року № 1310/98. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/131098-5115>
9. Про Рекомендації парламентських слухань щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років. Постанова Верховної Ради України від 06.03.2003 № 607-IV. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/607-15#Text>
10. Про звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 року щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років. Постанова Верховної Ради України від 15.05.2003 № 789-IV. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-IV#Text>.
11. Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2006 року № 927. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2006-п#Text>
12. Про Голодомор 1932-1933 років в Україні. Закон України. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-16#Text>
13. «Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні»: Указ Президента України від 28 березня 2007 року № 250/2007. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250/2007#Text>
14. «Радянський блюз» у Донецьку». 07.11.2007р. Веб-ресурс BBCUkrainian.com. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/domestic/story/2007/11/printable/071107\\_donetsk\\_monuments\\_it\\_](https://www.bbc.com/ukrainian/domestic/story/2007/11/printable/071107_donetsk_monuments_it_)
15. Коли у Дніпропетровську перейменують вулиці, названі іменами організаторів Голодомору?. 25.11.2011р. Веб-ресурс «Радіо Свобода». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24402506.html>
16. Гурвиц – это не памятник Екатерине II, это памятник основателям Одессы. 05.07.2007. УНІАН. URL: <https://www.>

- unian.net/society/52695-gurvits-eto-ne-pamyatnik-ekaterine-ii-eto-pamyatnik-osnovatelyam-odessyi.html
17. В Одесі відкрили меморіали Олександру II-му та Героям Соцпраці. ФОТО. 03.09.2012. Видання «Історична правда». URL: <https://www.istpravda.com.ua/short/50446cb0652c4/>
  18. В центре Одессы торжественно открыли памятник Исааку Бабелю. 04.09.2011. Електронне видання «Dumskaya.net». URL: [https://dumskaya.net/news/babel\\_1-014517/ua/](https://dumskaya.net/news/babel_1-014517/ua/)
  19. В Одессе появился памятник Высоцкому. Dumskaya.net. 29.09.2012. Електронне видання «Dumskaya.net». URL: <https://dumskaya.net/news/v-odessero-yavilsya-pamyatnik-vysockomu-foto-021973/ua/>
  20. «Про затвердження Плану заходів на 2007-2008 роки у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007р. № 1026-2007-р. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1026-2007-%F0#Text>
  21. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 13.01.2010р. Офіційний веб-сайт Музею Голодомору. URL: <https://holodomormuseum.org.ua/postanova-sudu/>
  22. Про вшанування учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті: Указ Президента України від 28.01.2010р. № 75/2010. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/2010#Text>
  23. Про присвоєння Р. Шухевичу звання Герой України: Указ Президента України від 12.10.2007р. № 965/2007. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/965/2007#Text>
  24. Про присвоєння С. Бандері звання Герой України: Указ Президента України від 20.01.2010р. № 46/2010. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/46/2010#Text>
  25. Про відзначення державними нагородами України засновників та активістів Української Громадської Групи сприяння виконанню Гельсінкських угод: Указ Президента України від 08.11.2006 № 937/2006. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/937/2006#Text>
  26. Про нагородження Д. Мейса ордемом Князя Ярослава Мудрого: Указ Президента України від 26.11.2005 № 1655/2005. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655/2005#Text>
  27. Про відзначення державними нагородами України громадян іноземних держав: Указ Президента України від 19.11.2008 № 1057/2008. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/10572008-8240>.
  28. Питання Українського інституту національної пам'яті: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1086/2010. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086/2010#Text>
  29. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2014 року № 684 «Деякі питання Українського інституту національної пам'яті». База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2014-p/ed20141112#Text>
  30. Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність у ХХ столітті. Закон України № 314-VIII від 09.04.2015. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text>.
  31. Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років» № 315-VIII від 09.04.2015. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19#Text>.
  32. Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років. Закон України № 316-VIII. від 09.04.2015. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text>.
  33. Документи ДПУ-НКВС-МДБ-КДБ УРСР стосовно ліквідації визначних діячів Українського національно-визвольного руху. Галузевий державний архів Служби зовнішньої розвідки України. Київ. 2023. URL: [https://szru.gov.ua/static/download/stop-fake/Ѓ%С2%92Ѓ\\_Ѓ'ЃЃ%С2%BDЃ%С2%BDЃ%С2%8F%202023%20\(Ѓ\)](https://szru.gov.ua/static/download/stop-fake/Ѓ%С2%92Ѓ_Ѓ'ЃЃ%С2%BDЃ%С2%BDЃ%С2%8F%202023%20(Ѓ))

- Ї%C2%96Đ°Đ²Ї%C2%96Đ´Đ°Ї%C2%86Ї%C2%96Ї%C2%8F).pdf
34. Цифровий архів документів НКВС/КДБ до історії Чехословаччини. URL: <https://archivkgb.zcu.cz/uk>
35. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>
36. Кримінальний кодекс України. Закон України. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
37. Рішення Конституційного суду України у справі № 1-24/2018(1919/17) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 16 липня 2019 року № 9-р/2019. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text>
38. Про демонтаж пам'ятників та пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму. Розпорядження від 29.03.2016 № 159/A-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD160146>
39. Про демонтаж пам'ятників та пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму. Розпорядження від 21.05.2016 № 305/A-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD160221?an=27>
40. Про перейменування об'єктів топоніміки у населених пунктах Одеської області. Розпорядження від 21.05.2016 № 303/A-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD160220>
41. Про перейменування об'єктів топоніміки м. Харкова. Розпорядження від 17.05.2016 № 181. Харківська обласна державна адміністрація. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/808/80788/files/160517-01-11-zagal-181-rozp.pdf>
42. Розпорядження Одеського міського голови від 05 серпня 2016 року № 782. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/86315>
43. Розпорядження Одеського міського голови від 12 серпня 2016 року № 804. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/mayor/86592>
44. В Одесі активісти завадили громадським слуханням щодо перейменування деконунізованих вулиць. Zaxid.net. 26 серпня 2016 року. URL: [https://zaxid.net/v\\_odesi\\_aktivisti\\_zavadili\\_gromadskim\\_sluhannyam\\_shhodo\\_pereymenuvannya\\_dekomunizovanih\\_vulits\\_n1401838](https://zaxid.net/v_odesi_aktivisti_zavadili_gromadskim_sluhannyam_shhodo_pereymenuvannya_dekomunizovanih_vulits_n1401838)
45. Розпорядження Одеського міського голови від 02 грудня 2016 року № 1197. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/mayor/90637/>
46. Чергова спроба перейменувань вулиць Одеси. 16.12.2016. Громадське ТБ Одеси. Youtube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=nXqXdWQY3nY>
47. Одеська міська рада намагається повернути комуністичні назви вулиць – активіст. УКРІНФОРМ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2141419-odeska-miskrada-namagaetsa-povernuti-komunistichni-nazvi-vulic-aktivist.html>
48. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 09 листопада 2017 року у справі № 815/2561/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70163085>.
49. Одеська міська рада скасувала деконунізацію вулиць, проведену Саакашвілі. Українська правда. 26 квітня 2017 року. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/04/26/7142361/>
50. Прокуратура: розпочато кримінальне провадження за фактом прийняття Одеською міською радою рішення щодо перейменування вулиць. Одеська обласна прокуратура. 27 квітня 2017 року. URL: [https://od.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=206791&fp=490](https://od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=206791&fp=490)
51. Начальник Управління СБУ в Одеській області С. Батраков звернувся до міського голови Одеси з вимогою скасувати провокаційне рішення Одеської міськради щодо змін назв вулиць і провулків. 27 квітня 2017 року. Facebook. URL: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=1862124474044076>

---

**Kartashov A. Features of the implementation of the national memory policy: public-management aspect**

*Despite the active struggle of Ukraine for its independence, sovereignty and territorial integrity, the problems of implementing the policy of national memory in the public-management aspect in the context of opposing Russia in the information plane remain quite relevant. Ukraine increasingly needs to change the legislative framework and institutional capacities in history, toponymy and monumentalism, which have become a kind of weapon in the hands of the aggressor country, which requires a qualitative response. However, currently the fragmentation and situational nature of the national memory policy and the lack of clearly defined legal responsibility lead to situations where local self-government bodies in the frontline regions or regions that are the object of informational and psychological special operations openly oppose the national memory policy and actually contribute to the country's informational influence. the aggressor The article examines the public-management aspect of the implementation of the national memory policy.*

*The author determined that the implementation of the policy of national memory, in particular in the context of the implementation of the legislation on the condemnation of the communist totalitarian regime and the recognition of the Holodomor of 1932-1933 as genocide of the Ukrainian people, was characterized by its non-implementation at the level of local self-government bodies and partly by opposition, which was expressed in the adoption of parallel decisions or similar, which contradict the provisions of adopted legislative and other normative acts, as well as judicial appeals against the acts of the Heads of regional state administrations with parallel discrediting information and political campaigns.*

*The author comes to the conclusion about the ineffectiveness of regulatory and institutional public management mechanisms for the implementation of the policy of national memory in terms of its implementation by territorial communities. The lack of clearly defined criminal or administrative liability in the presence of declarative provisions on the illegality of denying the facts of persecution of the participants of the struggle for the independence of Ukraine in the 20th century and the glorification of persons subject to the legislation on the condemnation of the communist totalitarian regime leads to long-term opposition to the state policy, which is in fact unanimous with informational and psychological special operations of the aggressor country.*

**Key words:** *decommunization, national memory, institutions, state policy, public administration, fighters for the independence of Ukraine in the 20th century, the Holodomor-genocide of 1932-1933, local self-government.*

**І. І. Коваленко**

викладач кафедри соціології  
Запорізького національного університету

## СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено теоретичному аналізу поняття «соціальна відповідальність держави» в контексті повномасштабної війни в Україні. Встановлено, що соціальна сутність держави виявляється здатністю задовольняти потреби всього суспільства. Визначено, що країна перебуває в масштабній соціальній кризі. Проаналізовано окремі наукові публікації вітчизняних науковців, темою яких були фундаментальні проблеми розвитку соціальної держави в Україні, корпоративна відповідальність органів державної влади та бізнесу. Визначено, що у теорії державного управління відсутні ґрунтовні наукові розробки присвячені проблематиці соціальної відповідальності держави в контексті повномасштабної війни в Україні.

Автором проаналізовано особливості соціальної відповідальності держави в контексті повномасштабної війни в Україні та окреслено суб'єктів соціальної відповідальності держави. Встановлено, що пріоритетними сферами реформ Уряду є економічний розвиток країни, ефективності врядування, розвиток людського капіталу, боротьба з корупцією та забезпечення верховенства права. Наведені трактування вітчизняними науковцями поняття «соціальна відповідальність держави».

Визначено характерні ознаки соціальної відповідальності держави. Встановлено, що в умовах повномасштабної війни соціальна відповідальність держави набуває нових рис. Сформовано авторське визначення поняття «соціальна відповідальність держави в контексті повномасштабної війни».

Визначено основні суб'єкти соціальної держави які виступають суб'єктами соціальної відповідальності. Здійснено класифікацію суб'єктів соціальної держави, які формують соціальну справедливість в умовах воєнного стану. Встановлено, що до цих органів відносяться вищі органи державної влади, а також військові адміністрації, громадськість та міжнародні організації.

Визначено, що без механізму реалізації соціальної відповідальності втрачаються мета і сенс існування інших механізмів державної соціальної політики. Встановлено, що соціальна відповідальність держави є багатоаспектним та інституційним явищем, що змінює своє основне призначення в умовах повномасштабної війни. Розроблено авторську класифікацію суб'єктів соціальної держави, які формують соціальну справедливість в умовах воєнного стану.

**Ключові слова:** соціальна відповідальність, громадянське суспільство, держава, соціальні права, європейські цінності, соціальна держава.

**Постановка проблеми.** Підтримуючи думку О. Грішнова зазначимо, що держава як головний інститут політичної системи суспільства виникає насамперед для задоволення його соціальних потреб, отже, її соціальна функція є стрижневою та визначальною. Означені ідеї відображаються в концепції соціальної держави. Соціальна сутність держави виявляється

як її глибинна, визначальна властивість, що характеризується здатністю держави задовольняти потреби всього суспільства – забезпечувати його збереження, розвиток як цілісного соціального організму, а також основоположні інтереси окремих соціальних груп і усіх громадян [1]. В умовах повномасштабної війни дуже складно забезпечити збереження суспіль-

ства як цілісного організму, однак держава має ставити пріоритетним завданням охорону основоположних прав та інтересів всіх громадян.

Починаючи з 23.02.2022 року, країна опинилась в повномасштабній соціальній кризі – зруйновані міста, окуповані території, продовження бойових дій, виїзд громадян за кордон, корупція, постійна атака ракет та БЛА по містам України і цей перелік можна продовжувати. Також, після закінчення війни, держава зіткнеться з новими викликами соціальної напруги населення.

Вказані фактори та нагальна потреба їх вирішення вказують на актуальність дослідження особливостей соціальної відповідальності держави, і, в першу чергу, в умовах повномасштабної війни.

Актуальність теми також обумовлена тим, що європейські цінності ґрунтуються на соціальній справедливості та відповідальності держави перед суспільством, і Україна обрала шлях боротьби за ці стандарти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробкою теоретичних засад становлення та розвитку соціальної держави в Україні займалися такі дослідники Н. Батура, О. Бобровська, М. Рудакевич, Д. Севрюков, А. Сілеко, В. Співак, А. Супруненко, А. Четверікова. Значний науковий внесок присвячений проблемам загальної теорії соціальної держави у монографії О. Панкевича [2], який розглянув поняття соціальної держави, а також основні моделі й тенденції розвитку соціальної держави. С. Кісс у дисертаційному дослідженні проаналізувала теоретичні та історико-правові аспекти розвитку соціальної держави в Україні. В роботі було простежено шлях становлення соціальних ідей, поступового розширення змісту соціальної держави від фрагментарних актів соціальної підтримки населення, до постійного, цілеспрямованого здійснення державної соціальної політики [3].

Окремі питання державного управління соціальною сферою та соціальної відповідальності бізнесу були висвітлені у науковій статті О. Дегтяр [4], автор визначив специфіку та головні проблеми державного управління соціальною сферою. Також

важливою науковою роботою є дисертація І. Савченка [5] присвячена соціальній відповідальності органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави, у своїй науковій роботі розкриває теоретичні засади дослідження відповідальності соціальної держави, принципи формування соціальної відповідальності в системі державного управління, а також політико-правові та організаційні аспекти реалізації соціальної відповідальності органів державної влади в Україні. А. Рижко у своїй науковій статті наголосив, що соціальна відповідальність держави є особливим видом суспільних відносин і закономірним результатом розвитку соціально орієнтованої економіки [6].

В. Андріяш здійснив спробу розкрити взаємозв'язок соціальної відповідальності держави та державної соціальної політики в сфері соціального захисту населення [7].

Водночас, у теорії державного управління відсутні ґрунтовні наукові розробки присвячені проблематиці соціальної відповідальності держави в контексті повномасштабної війни в Україні, що потребує додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

**Мета статті** – проаналізувати особливості соціальної відповідальності держави в контексті повномасштабної війни в Україні та визначити суб'єктів соціальної відповідальності держави.

**Виклад основного матеріалу.** На сайті урядового порталу зазначається про впровадження реформ на яких Кабінет міністрів України зосередить свою увагу протягом 2024 року. Пріоритетними сферами є економічний розвиток країни, ефективності врядування, розвиток людського капіталу, боротьба з корупцією та забезпечення верховенства права. Основними постулатами мають стати сильна та стабільна економіка, рівні права та можливості для всіх без винятку, верховенство права, якісна медицина та освіта, соціальна захищеність [8]. Вищезазначені сфери є фундаментом для формування справедливої соціальної відповідальності держави.

Спираючись на думку І. Савченка зазначимо, що соціальна відповідальність влади

має поліфункціональний зміст, а саме: базується на системоутворюючому принципі соціальної держави, реалізація якого сприяє здійсненню всіх інших принципів сучасного державного управління; позитивному іміджі інститутів держави та її посадових осіб; завдяки цілеспрямованій державній соціальній політиці є засобом вирішення соціальних проблем [5].

Для реалізації поставленої мети наукової статті пропонуємо розглянути категоріальний апарат визначення «соціальна відповідальність держави». Відтак, А. Рижко пропонує наступне визначення корпоративна соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування – це сучасний демократичний стиль діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядної влади й управління, який безпосередньо і опосередковано (через втілені принципи, організаційну культуру, засоби взаємодії з громадою тощо) передбачає вимогу щодо наявності в усіх управлінських рішеннях вектору спрямованості на сталий розвиток та добробут членів територіальної громади [6].

О. Грішнова визначає, що соціальна відповідальність держави (органів державної влади різного рівня та органів місцевого самоврядування) має системоутворюючий, багатофункціональний зміст, вона сприяє здійсненню всіх інших принципів сучасного державного управління, забезпечує позитивний імідж інститутів держави та її посадових осіб, стає обов'язковим засобом соціальної відповідальності на інших рівнях (зокрема, підприємств і громадян), запорукою соціального прогресу [1].

О. Безрукова зазначає, що в загальному соціальному розумінні поняття «державної соціальної відповідальності» є «об'єктивно сформованими в результаті закономірного розвитку цивілізації та витікаючи з самої природи взаємовідносин держави, громадянського суспільства та людини, гарантовані можливості користуватися найбільш важливими соціальними благами та послугами за умов безпечного та вільного існування індивіда» [9].

На думку В. Андрущенко, В. Бакірова, М. Бойченко, соціальна відповідальність держави – це ступінь відповідності дій

соціальних суб'єктів (індивіди, соціальні групи, держава) до взаємних вимог, які є дійсно правовими та іншими соціальними нормами, загальними інтересами [10].

Узагальнюючи вищезазначені теоретичні визначення, пропонуємо виокремити характерні ознаки соціальної відповідальності держави:

- демократичний стиль управління спрямований на сталий розвиток та добробут членів територіальної громади;
- стає обов'язковим засобом соціальної відповідальності на всіх рівнях;
- гарантовані можливості користуватися найбільш важливими соціальними благами та послугами за умов безпечного та вільного існування індивіда;
- ступінь відповідності дій соціальних суб'єктів (індивіди, соціальні групи, держава) до взаємних вимог;
- дії суб'єктів відповідають правовим та соціальним нормам.

Однак, в умовах повномасштабної війни соціальна відповідальність держави набуває нових рис, на перших план виходить забезпечення миру та безпеки громадян. При реалізації цього принципу деякі права громадян обмежуються, ступінь відповідальності деяких суб'єктів є неоднорідним, правило сталого розвитку громад не може бути застосований до східних регіонів країни.

На підставі проведеного теоретичного дослідження, пропонуємо таке визначення: соціальна відповідальність держави в умовах повномасштабної війни – це поєднання демократичного та жорстко регламентованого по вертикалі стилів управління у діяльності представницьких та органів військової адміністрації, які безпосередньо чи опосередковано приймають рішення, що спрямовані на забезпечення миру та безпеки громадян, надання додаткових соціальних гарантій внутрішньопереміщеним особам, особливу увагу приділяють особам, що залишились на окупованих територіях чи в зонах активних бойових дій.

Основними суб'єктами соціальної держави є:

- громадяни України;
- гарант Конституції – Президент України;



- вищий орган законодавчої влади – Верховна Рада України;
- вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України;
- органи державної влади різного рівня та органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти господарювання різних форм власності, профспілкові та громадські організації. Водночас всі ці суб'єкти виступають як суб'єкти соціальної відповідальності, тобто у соціальній державі від усіх них очікується соціально відповідальна діяльність [1].

В реаліях сьогодення України, вважаємо за доцільне доповнити вищезазначений перелік, а саме Президент України як Верховний головнокомандувач Збройних сил України, Збройні сили України, обласні військові адміністрації, Київська міська військова адміністрація. Вважаємо за доцільне зазначити, міжнародні організації та партнери, на разі, дуже фінансово допомагають, що допомагає зменшувати соціальну несправедливість у державі. Всі суб'єкти повинні знаходити у системі та взаємозв'язку для реалізації демократичних цінностей та досягнення соціального благополуччя.

Пропонуємо схематично зобразити суб'єктів соціальної держави, які формують соціальну справедливість в умовах воєнного стану (рис. 1).

Підтримуючи думку І. Савченка зазначимо, що механізм реалізації соціальної відповідальності держави включає достатньо широкий спектр інших механізмів і сам є однією із складових інших механізмів, зокрема державного механізму з його трьома елементами згідно з розподілом влади:

- механізму правового регулювання;
- механізму охорони та захисту прав і основних свобод людини і громадянина;
- механізму реалізації Конституції України тощо.

Без механізму реалізації соціальної відповідальності втрачаються мета і сенс існування інших механізмів державної соціальної політики [5].

Таким чином, систематизація та узагальнення теоретичного і фактичного матеріалу дозволяють розглянути феномен соціальної відповідальності держави через призму механізмів реалізації. На жаль, в умовах воєнного стану багато



Рис. 1. Суб'єкти соціальної держави, які формують соціальну справедливість в умовах воєнного стану

Джерело: розроблено автором

прав і свобод людини і громадянина нівелюються.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи слід зазначити, що соціальна відповідальність держави є багатоаспектним та інституційним явищем, що змінює своє основне призначення в умовах повномасштабної війни. Забезпечення миру і безпеки має стати пріоритетним напрямком роботи органів державної влади. Розроблена класифікація суб'єктів соціальної держави, які формують соціальну справедливість в умовах воєнного стану, повинні знаходити у системі та взаємозв'язку для реалізації демократичних цінностей та досягнення соціального благополуччя. Оскільки, в Україні не запроваджена єдина концепція соціальної відповідальності всіх суб'єктів соціальної держави на інституційному виміру, це закладає основи для подальших наукових досліджень.

### Список використаної літератури:

1. Грішнова О. А. Соціальна відповідальність у контексті подолання системної кризи в Україні. URL: <https://dse.org.ua/archive/15/3.pdf> (дата звернення: 28.10.2024).
2. Панкевич О.З. Соціальна держава: проблеми загальної теорії: монографія. Львів : Львівський юридичний інститут МВС України, 2004. 183 с.
3. Кісс С.В. Розвиток соціальної держави в Україні: теоретичні та історико-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 248 с.
4. Дегтяр О.А. Державне управління соціальною сферою та соціальна відповідальність бізнесу. Теорія та практика державного управління, 2013. № 2 (41). С. 1-7.
5. Савченко І. Г. Інституційна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави в Україні: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2007. 40 с.
6. Рижко А. М. Корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування: термінологічні аспекти. Теорія та практика державного управління, 2013. № 1 (40). С. 419-426.
7. Андріяш В.С. Соціальна відповідальність держави в сфері забезпечення соціального захисту населення в умовах війни в Україні. Публічне управління та місцеве самоврядування. 2023. № 2. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/public/article/view/308/275>.
8. Якісні зміни, що відбуваються вже сьогодні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi>.
9. Безрукова О. А. Соціальна відповідальність в сучасному українському суспільстві: соціологічна концептуалізація та досвід емпіричного дослідження: дис. докт. соц. наук : 22.00.04. Київ, 2015. 427 с.
10. Андрущенко В. П., Бакіров В. С., Бойченко М. І. Відповідальність соціальна. Філософський словник соціальних термінів. Харків : Р.И.Ф., 2005. С. 141-142.

---

### **Kovalenko I. Social responsibility of the state in the context of full-scale war in Ukraine**

*The article is devoted to the theoretical analysis of the concept of «social responsibility of the state» in the context of the full-scale war in Ukraine. It was established that the social essence of the state is the ability to satisfy the needs of the entire society. It was determined that the country is in a large-scale social crisis. Separate scientific publications of domestic scientists were analyzed, the topic of which was the fundamental problems of the development of the social state in Ukraine, corporate responsibility of state authorities and business. It was determined that the theory of public administration lacks thorough scientific developments devoted to the issue of social responsibility of the state in the context of a full-scale war in Ukraine.*

*The author analyzed the features of the state's social responsibility in the context of the full-scale war in Ukraine and outlined the subjects of the state's social responsibility. It was established that the priority spheres of the Government's reforms are the economic development of the country, the efficiency of governance, the development of human capital, the fight against corruption and ensuring the rule of law. Interpretations of the concept of «social responsibility of the state» by domestic scientists are given.*

*Characteristic signs of social responsibility of the state are defined. It was established that in the conditions of a full-scale war, the social responsibility of the state acquires new*

---

features. The author's definition of the concept of «social responsibility of the state in the context of a full-scale war» was formed.

The main subjects of the welfare state, which act as subjects of social responsibility, are defined. The classification of subjects of the welfare state, which form social justice in the conditions of martial law, has been carried out. It is established that these bodies include the highest bodies of state power, as well as military administrations, the public, and international organizations.

It was determined that without a mechanism for the implementation of social responsibility, the purpose and meaning of the existence of other mechanisms of state social policy are lost. It is established that the social responsibility of the state is a multifaceted and institutional phenomenon that changes its main purpose in the conditions of a full-scale war. The author's classification of subjects of the welfare state, which form social justice in the conditions of martial law, has been developed.

**Key words:** social responsibility, civil society, state, social rights, European values, social state.

УДК 351.83

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.21>

**М. Г. Міщенко**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД

*У статті розглянуто питання інституційного забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні. Досліджено особливості та пріоритети реалізації молодіжної політики в територіальних громадах, зокрема під час децентралізації влади. Проаналізовано чинники, що впливають на розвиток інституційного забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики, серед яких особливе місце займають глобальні виклики та внутрішні проблеми, включаючи повномасштабну збройну агресію РФ. Виявлено прогалини у теоретичному, ідеологічному та практичному забезпеченні молодіжної політики, що стали очевидними в нових реаліях.*

*Обґрунтовано доцільність запровадження модульного підходу для посилення інституційного забезпечення молодіжної політики. Модульний підхід передбачає розробку автономних функціональних модулів, що дозволить підвищити гнучкість та адаптивність управлінських рішень. Основними завданнями автономних функціональних модулів є аналіз інформації щодо проблем, стратегічне планування, розробка програм і проектів, моніторинг та оцінювання, залучення стейкхолдерів, комунікація та інформаційний обмін.*

*Модель має дескриптивний характер і передбачає впровадження інноваційних, гнучких та адаптивних підходів для залучення молоді до суспільно-політичних процесів, що дозволить сформувати ефективне інституційне забезпечення молодіжної політики. Посилення інституційного забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні потребує врахування низки чинників, пов'язаних як із зовнішніми викликами, так і внутрішніми проблемами. Впровадження модульного підходу на основі розробки автономних функціональних модулів дозволить підвищити гнучкість, адаптивність та результативність інституційного забезпечення молодіжної політики.*

*Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку організаційно-функціональної та інтегральної моделей інституційного забезпечення молодіжної політики на місцевому рівні. Інституційне забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні потребує подальшого вдосконалення на засадах комплексності, міжсекторальної взаємодії, інноваційності та відповідності кращим європейським практикам. Запропонована концептуальна модель, що передбачає запровадження модульного підходу, розбудову багаторівневої інституційної інфраструктури, розвиток нормативно-правової бази та кадрового потенціалу, використання новітніх механізмів залучення та підтримки молоді, має стати основою для консолідації зусиль держави та інститутів громадянського суспільства у створенні сприятливих умов для всебічної самореалізації молодого покоління українців як запоруки стійкого національного розвитку.*

**Ключові слова:** інституціональне забезпечення, державна молодіжна політика, модульний підхід, територіальна громада, автономний функціональний модуль.

**Постановка проблеми.** Молодь є найбільш динамічним, мобільним та перспективним сегментом населення, що формує майбутнє нації. Розробка та реалізація ефективної молодіжної політики є одним з ключових завдань органів публічного

управління на всіх рівнях. Незважаючи на значну увагу до проблем молоді, інституціональне забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні потребує подальшого вдосконалення. Особливо актуальною ця проблема стає

в умовах децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [1].

Глобальні виклики та внутрішні проблеми, зокрема повномасштабна збройна агресія РФ проти України, негативно вплинули на життєдіяльність всього населення, у тому числі молоді. Нові реалії висвітлили прогалини у теоретичному, ідеологічному та практичному забезпеченні молодіжної політики. Інститути, відповідальні за формування та реалізацію молодіжної політики, виявили неготовність до швидких змін, брак координації та взаємодії, несистемну роботу із залучення молоді до суспільно-політичних процесів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Останні теоретичні положення щодо реалізації молодіжної політики були розглянуті відомими фахівцями, такими як І. Артеменко, А. Васильєв, В. Головенько, Т. Донченко, М. Канавець, Н. Комарова, В. Мотречко та іншими науковцями.

**Мета статті** полягає у розробленні та науковому обґрунтуванні складових концептуальної моделі інституціонального забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Молодіжна політика є невід'ємною складовою публічного управління, спрямованою на створення необхідних умов для успішної соціалізації та самореалізації молоді, розвитку її потенціалу в інтересах України. Інституціональне забезпечення молодіжної політики передбачає наявність спеціальних інститутів та механізмів їх роботи й взаємодії, які сприяють координації, реалізації та моніторингу заходів щодо підтримки молоді [5].

Формування та реалізація ефективної молодіжної політики на рівні територіальних громад є одним із ключових завдань органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Молодь як найбільш динамічна, креативна та перспективна частина населення потребує особливої уваги та підтримки з боку влади. Саме тому створення належних умов для всебічного розвитку та самореалізації молоді, залучення її до активної участі в житті громади має стати пріоритетом діяльності місцевого самоврядування [4].

Одним із найважливіших аспектів реалізації молодіжної політики в територіальних громадах є створення відповідного організаційно-функціонального середовища. Такі підрозділи мають бути забезпечені кваліфікованими кадрами, які володіють необхідними знаннями, вміннями та навичками у сфері молодіжної політики. Для цього необхідно налагодити систему професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації молодіжних працівників, забезпечити їх методичною та інформаційною підтримкою [8].

Важливим є також питання узгодження нормативно-правової бази, що регламентує діяльність у молодіжній сфері на місцевому рівні, з відповідними документами регіонального та державного рівнів. Місцеві програми, стратегії, плани заходів мають розроблятися з урахуванням загальнонаціональних пріоритетів молодіжної політики, закріплених у законах, указах Президента, постановах Уряду тощо. Водночас, вони повинні відображати специфіку конкретної територіальної громади, її потреби та можливості. Узгодженість та взаємодоповнюваність документів різних рівнів сприятиме підвищенню ефективності молодіжної роботи, дозволить уникнути дублювання та розпорошення ресурсів [6].

Не менш важливим напрямом діяльності є інформаційний супровід реалізації молодіжної політики в громаді. Місцева влада має активно популяризувати серед населення, зокрема молоді, свої ініціативи та досягнення у цій сфері. Регулярне висвітлення у ЗМІ, соціальних мережах перебігу та результатів виконання молодіжних програм і проєктів, проведення інформаційно-просвітницьких кампаній дозволить сформуванню позитивний імідж молодіжної політики, підвищити рівень довіри та залученості молоді. Крім того, важливо забезпечити належне публічне звітування щодо використання бюджетних коштів на реалізацію молодіжних заходів, оприлюднювати результати моніторингу та контролю їх ефективності [3].

Успіх молодіжної політики значною мірою залежить від налагодження дієвої комунікації та співпраці між основними стейкхолдерами – органами влади, моло-

діжними громадськими організаціями, закладами освіти, бізнесом, ЗМІ тощо. Створення системи «влада-молодь-стейкхолдери» дозволить об'єднати зусилля та ресурси різних суб'єктів, зацікавлених у роботі з молоддю, врахувати інтереси та потреби всіх сторін. Особливу увагу слід приділяти безпосередньому залученню молодих людей до процесу вироблення, ухвалення та контролю за виконанням рішень, що стосуються молодіжної сфери. Проведення регулярних консультацій з молоддю, створення молодіжних консультативно-дорадчих органів при місцевих радах, підтримка молодіжних ініціатив та самоорганізації – все це сприятиме підвищенню суб'єктності молоді, формуванню у неї активної громадянської позиції [4].

Важливим компонентом інституційного забезпечення молодіжної політики в громадах є розвиток ідеологічно-просвітницької та консультативно-дорадчої діяльності. В умовах ціннісної дезорієнтації, деформації моральних орієнтирів частини сучасної молоді, місцева влада має взяти на себе функцію виховання у молодого покоління високих моральних якостей, прищеплення демократичних цінностей та громадянських компетенцій. Для цього необхідно активно залучати молодь до участі у суспільно корисних справах, волонтерській діяльності, реалізовувати проекти національно-патріотичного, духовно-морального спрямування. Співпраця з закладами освіти, культури, молодіжними центрами дозволить організувати на постійній основі проведення тематичних лекцій, дискусій, тренінгів, спрямованих на підвищення громадянської компетентності молоді. Надання молодим людям якісних інформаційних, консультаційних, психологічних послуг сприятиме їх адаптації до мінливих соціально-економічних реалій, допоможе у розв'язанні життєвих проблем та самореалізації [3].

Однією з найбільш гострих проблем реалізації молодіжної політики в громадах залишається недостатність фінансових ресурсів. Місцеві бюджети, особливо невеликих територіальних громад, зазвичай обмежені і не дозволяють повною мірою профінансувати навіть най-

більш пріоритетні молодіжні програми та заходи. Тому вкрай важливо запровадити в громадах практику формування цільових фондів підтримки молодіжних ініціатив, залучати альтернативні джерела фінансування – гранти, благодійні внески, спонсорську допомогу. Органи місцевого самоврядування мають активно співпрацювати з вітчизняними та міжнародними донорськими організаціями, поширювати інформацію про наявні можливості серед молодіжних громадських організацій та ініціативних груп [5].

На думку М.Ф. Димитрова: «При плануванні видатків на молодіжні програми доцільно застосовувати програмно-цільовий підхід, чітко визначати очікувані результати та індикатори їх досягнення. Раціональним є поєднання фінансування так званих «м'яких» та «твердих» проектів. «М'які» проекти передбачають реалізацію просвітницьких, інформаційних, культурних заходів, спрямованих на розвиток компетентностей молоді, підвищення її громадської активності. Натомість «тверді» проекти зосереджені на розбудові інфраструктури для молоді – створенні молодіжних центрів, спортивних та культурних об'єктів, облаштуванні публічних просторів тощо. Збалансоване інвестування у «людський капітал» та матеріальну базу молодіжної роботи дозволить досягти синергетичного ефекту, коли кожен з напрямів посилюватиме дію іншого» [4].

Таким чином, реалізація молодіжної політики в територіальних громадах потребує системного, комплексного підходу, що передбачає вдосконалення інституційних механізмів, активізацію співпраці влади та громадськості, запровадження інноваційних форм роботи з молоддю. Послідовна реалізація окреслених вище пріоритетів дозволить закласти міцний фундамент для сталого розвитку молодіжної сфери на місцевому рівні, перетворити молодь з об'єкта на повноцінного суб'єкта творення власного майбутнього та майбутнього своїх громад. Інвестиції у молодь сьогодні – це запорука процвітання та благополуччя України завтра [1].

Водночас, слід розуміти, що успішність молодіжної політики залежить не лише від

зусиль місцевої влади, але й від загальної соціально-економічної та політичної ситуації в державі. Затяжна економічна криза, високий рівень безробіття, низькі доходи населення суттєво звужують можливості для самореалізації та розвитку молоді. Відсутність чіткої загальнонаціональної стратегії та пріоритетів молодіжної політики, неузгодженість дій різних гілок та рівнів влади у цій сфері також негативно позначаються на ефективності молодіжної роботи в громадах [6].

Не менш серйозним викликом є наслідки російської збройної агресії проти України – окупація частини території, воєнні дії, вимушене переселення значної кількості молоді. Реалізація молодіжної політики в прифронтових та звільнених громадах ускладнюється руйнуванням інфраструктури, дефіцитом кадрів та ресурсів [8].

Попри всі труднощі та обмеження, робота з молоддю має залишатися серед пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування, саме молодь з її енергією, креативністю, інноваційним мисленням здатна стати драйвером післявоєнного відновлення та розвитку України. Тому вже сьогодні необхідно закладати інституційні та ресурсні основи для реалізації потенціалу молодого покоління, створювати умови для активної участі молоді в усіх сферах життя територіальних громад. Важливо відійти від застарілих патерналістських підходів, коли молодь розглядається виключно як пасивний реципієнт послуг та допомоги. Натомість необхідно всіляко підтримувати молодіжні ініціативи та самоорганізацію, стимулювати інноваційну активність молоді, залучати її до вирішення місцевих проблем [1].

Особливу увагу слід приділяти розвитку молодіжної інфраструктури – створенню сучасних молодіжних центрів, коворкінгів, бізнес-інкубаторів, які стануть платформою для комунікації, навчання та самореалізації молоді. Не менш важливо забезпечити доступність та якість освітніх, медичних, соціальних послуг для молодих людей, сприяти їх працевлаштуванню та професійному розвитку [4].

Реалізація цих завдань потребує не лише бюджетних ресурсів, але й ефективної співпраці місцевої влади з бізнесом,

зкладами освіти, громадськими організаціями. Саме розвиток міжсекторальних партнерств та синергія зусиль різних стейкхолдерів дозволять суттєво розширити можливості для роботи з молоддю в громадах. В цьому контексті важливо також активно вивчати та адаптовувати кращі зарубіжні практики та інновації у молодіжній сфері [2].

Підсумовуючи, зазначимо, що розвиток інституційного забезпечення молодіжної політики в територіальних громадах є комплексним та багатоаспектним процесом. Він передбачає вдосконалення нормативно-правової бази, організаційних механізмів, кадрового та ресурсного забезпечення роботи з молоддю на місцевому рівні. Не менш важливим є налагодження ефективної комунікації та співпраці між владою, молоддю та іншими зацікавленими сторонами, впровадження інноваційних форм та методів молодіжної роботи.

Послідовна реалізація окреслених вище пріоритетів дозволить органам місцевого самоврядування стати дієвим суб'єктом молодіжної політики, забезпечити комплексну підтримку молодого покоління в процесі його становлення та інтеграції в суспільне життя. Це, в свою чергу, сприятиме зміцненню людського капіталу територіальних громад, підвищенню їх конкурентоспроможності та сталому розвитку [3].

Водночас, слід розуміти, що ефективність інституційного забезпечення молодіжної політики залежить не лише від зусиль окремих органів чи посадових осіб, але й від загального рівня зрілості громадянського суспільства та демократичних інститутів в Україні. Лише за умови консолідації та активної участі всіх суспільних суб'єктів можливо досягти реального прогресу у створенні сприятливих умов для розвитку та самореалізації молоді [1].

Не менш важливим фактором є наявність політичної волі та стратегічного бачення на загальнодержавному рівні. Держава має виступати ключовим суб'єктом формування та реалізації молодіжної політики, забезпечувати її належну нормативно-правову, організаційну та фінансову підтримку. Зокрема, необхідно розробити та затвердити на законодавчому

рівні Національну молодіжну стратегію, яка визначить пріоритети та механізми державної політики у цій сфері на довгострокову перспективу [5].

На основі Національної стратегії мають бути розроблені та прийняті відповідні регіональні та місцеві програми розвитку молодіжної політики. Важливо забезпечити їх реалістичність, конкретність та вимірюваність, чітко визначити індикатори досягнення цілей та очікувані результати. При цьому програми повинні базуватися на ґрунтовному аналізі потреб та проблем молоді в кожній конкретній громаді, враховувати специфіку її соціально-демографічної структури та економічного профілю [1].

Суттєве значення має також наявність ефективної системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на всіх рівнях. Регулярне відстеження динаміки ключових показників, проведення соціологічних досліджень та опитувань молоді дозволить оперативно виявляти проблемні зони та коригувати відповідні програми та заходи. Важливо, щоб результати моніторингу та оцінки були публічними та доступними для широкої громадськості, що посилюватиме підзвітність та прозорість діяльності органів влади у молодіжній сфері [2].

Ще одним пріоритетним напрямом інституційного розвитку молодіжної політики має стати активізація міжнародної співпраці та обміну кращими практиками. Україна вже має позитивний досвід участі у програмах Європейського Союзу, зокрема таких як Еразмус+ та Європейський корпус солідарності. Водночас, необхідно розширювати географію та формати міжнародного молодіжного співробітництва, долучатися до глобальних ініціатив ООН, Ради Європи, ОБСЄ у цій сфері [3].

Особливо актуальним це завдання є в умовах європейської інтеграції України. Підписання Угоди про асоціацію з ЄС відкрило нові можливості для конвергенції вітчизняної молодіжної політики з європейськими стандартами та підходами. Зокрема, важливо забезпечити імплементацію в українське законодавство та практику ключових принципів Європейської

хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні, Переглянутої Європейської хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті, Рекомендацій Ради Європи щодо доступу молоді з найменш забезпечених районів до соціальних прав тощо [4].

Розбудова ефективної системи інституційного забезпечення молодіжної політики в Україні потребує консолідації зусиль держави, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та самої молоді. Лише за умов партнерської взаємодії та синергії всіх зацікавлених сторін можливо досягти сталого прогресу у створенні сприятливих умов для розвитку та самореалізації молодого покоління [2].

При цьому особливу увагу необхідно приділяти вдосконаленню нормативно-правової бази, зміцненню організаційної та кадрової спроможності профільних інституцій, запровадженню інноваційних форм та методів роботи з молоддю. Не менш важливим є розвиток молодіжної інфраструктури, покращення доступності та якості публічних послуг для молоді, підтримка її громадської активності та ініціативності.

Реалізація цих завдань потребує не лише політичної волі та цілеспрямованих управлінських зусиль, але й достатнього ресурсного забезпечення. Тому питання диверсифікації джерел фінансування молодіжної політики, залучення коштів місцевих бюджетів, бізнесу, міжнародних донорів має бути одним із ключових пріоритетів діяльності органів влади всіх рівнів [1].

Водночас, слід розуміти, що інституційний розвиток молодіжної сфери – це не одномоментний акт, а складний та тривалий процес. Він вимагає послідовності, наполегливості та стратегічного бачення, готовності вчитися на власних помилках та постійно вдосконалюватися. Лише за таких умов можливо досягти реального зміцнення суб'єктності української молоді, перетворити її з об'єкта державної опіки на активного учасника суспільно-політичного життя [2].

Відповіддю на ці виклики має стати подальша розбудова дієвої багаторівне-



вої системи інституційного забезпечення молодіжної політики. Її фундаментом на місцевому рівні повинні стати потужні та професійні молодіжні підрозділи в структурі органів місцевого самоврядування, розгалужена мережа молодіжних центрів та просторів, розвинуте громадянське суспільство. Не менш важливою є наявність чітких та зрозумілих правил гри, закріплених у відповідних нормативно-правових актах та стратегічних документах [1].

Особливу роль у цій системі мають відігравати регіональний та національний рівні, забезпечуючи стратегічне лідерство, координацію та підтримку зусиль громад. Держава повинна не лише визначити загальні пріоритети та стандарти молодіжної політики, але й гарантувати достатній рівень її фінансування з державного бюджету, впроваджувати дієві механізми стимулювання та заохочення органів місцевого самоврядування до інвестицій у розвиток молоді [2].

Звісно, побудова такої системи – це справа не одного року. Вона потребуватиме значних інтелектуальних, фінансових, організаційних зусиль з боку всіх зацікавлених сторін. Водночас, альтернативи цьому шляху немає, адже інвестиції у молодь – це завжди інвестиції у майбутнє. Від того, наскільки ефективними та послідовними будуть наші спільні кроки у цьому напрямі, залежить не лише доля сучасного молодого покоління українців, але й перспективи розбудови демократичної, заможної та процвітаючої України [4].

Інституціональне забезпечення молодіжної політики в Україні зазнає впливу низки чинників, які можна розділити на негативні та позитивні. До негативних відносяться наслідки повномасштабної збройної агресії РФ, що спричинили втрати людських та економічних ресурсів, руйнування інфраструктури. Ще одним негативним чинником є пострадянський спадок адміністративно-командної системи управління з властивою їй централізацією, жорстким контролем та низькою адаптивністю до змін. Водночас, реформа децентралізації та прискорення євроінтеграційних процесів чинять позитивний вплив, відкриваючи нові можливості для розвитку молодіжної сфери [5].

Зважаючи на зазначені виклики та проблеми, доцільним є запровадження модульного підходу для посилення інституціонального забезпечення молодіжної політики. Модульний підхід передбачає розробку автономних функціональних модулів, тобто типових «шаблонів» готових рішень для певних груп проблем [1].

Автономний функціональний модуль пропонуємо розглядати як структурний компонент або фрагмент системи інституціонального забезпечення формування й розвитку державної молодіжної політики, який може використовуватись окремо або в рамках ширшої системи для досягнення конкретних цілей. Особливостями модульного підходу є автономність та взаємозамінність модулів, їх уніфікація, швидкість розробки та імплементації, масштабованість і гнучка архітектура системи, спрощене управління змінами та вдосконалення [5]. Основними завданнями автономного функціонального модуля інституціонального забезпечення молодіжної політики є: аналіз інформації щодо проблеми, стратегічне планування, розробка програм і проєктів, моніторинг та оцінювання, залучення стейкхолдерів, комунікація та інформаційний обмін. Процес підготовки модулів доцільно здійснювати за такими групами: нормативно-правове і методичне забезпечення; стартові умови; планування реалізації молодіжної політики; технології залучення до партнерства; збільшення знань посадових осіб, що працюють з молоддю [4].

В умовах війни модулі інституціонального забезпечення молодіжної політики мають адаптуватися до конфліктної ситуації та фокусуватися на забезпеченні безпеки молоді, її навчанні, психологічній підтримці, залученні до волонтерської діяльності та відновлення. Після завершення війни молодь відіграватиме важливу роль у постконфліктній розбудові, тому необхідно передбачити відповідні механізми в рамках модульного підходу [3]. На основі проведеного дослідження пропонуємо концептуальну модель інституціонального забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики, яка включає такі системоутворюючі компоненти (Рис. 1).

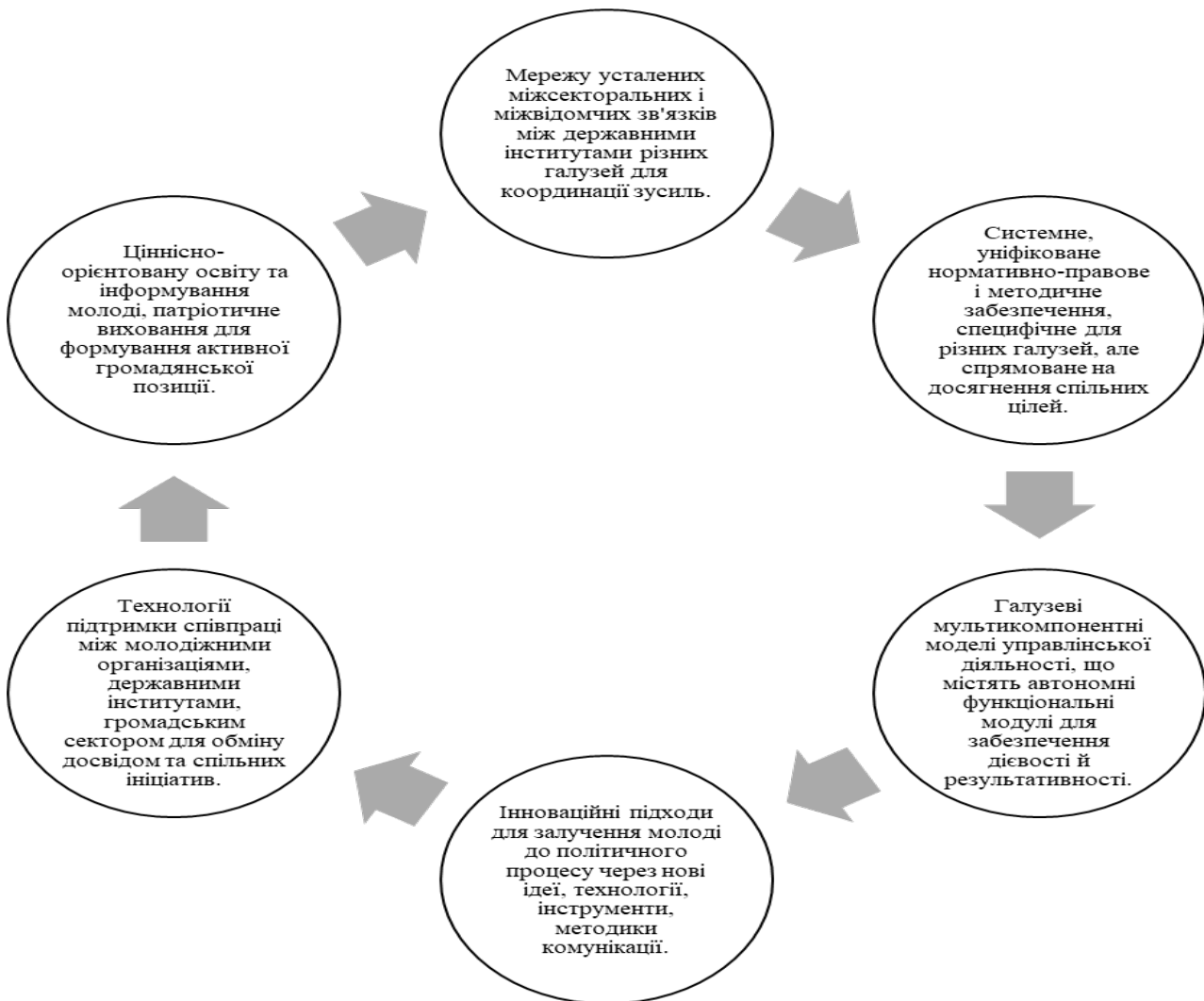


Рис. 1. Концептуальна модель інституціонального забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики

Джерело: складено автором

Запропонована концептуальна модель базується на правових, інтелектуальних, творчих, комунікативних, стратегічних аспектах формування та реалізації державної молодіжної політики, враховує потреби, цінності й інтереси молоді. Модель має дескриптивний характер і передбачає впровадження інноваційних, гнучких та адаптивних підходів для залучення молоді до суспільно-політичних процесів, що дозволить сформувати ефективне інституціональне забезпечення молодіжної політики [2].

Таким чином, посилення інституціонального забезпечення формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні потребує врахування низки чинників, пов'язаних як із зовнішніми викли-

ками, так і внутрішніми проблемами. Запровадження модульного підходу на основі розробки автономних функціональних модулів дозволить підвищити гнучкість, адаптивність та результативність інституціонального забезпечення молодіжної політики. Розроблена концептуальна модель презентує основні системоутворюючі компоненти інституціонального забезпечення та обґрунтовує доцільність їх включення в контекст сучасних реалій. Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку організаційно-функціональної та інтегральної моделей інституціонального забезпечення молодіжної політики на місцевому рівні [1].

**Висновки.** Отже, інституціональне забезпечення формування та реалізації

державної молодіжної політики в Україні потребує подальшого вдосконалення на засадах комплексності, міжсекторальної взаємодії, інноваційності та відповідності кращим європейським практикам. Запропонована концептуальна модель, що передбачає запровадження модульного підходу, розбудову багаторівневої інституційної інфраструктури, розвиток нормативно-правової бази та кадрового потенціалу, використання новітніх механізмів залучення та підтримки молоді, має стати основою для консолідації зусиль держави та інститутів громадянського суспільства у створенні сприятливих умов для всебічної самореалізації молодого покоління українців як запоруки стійкого національного розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Біла Д. О. Визначення ролі молоді у суспільстві в умовах політичної невизначеності та особливості формування державної молодіжної політики. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2021. № 3. С. 4–70. <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/83/77>.
2. Бородин Є.І., Борисова Ю.В., Літвінова Н.М., Хохрякова І.В. Сучасний європейський досвід формування та реалізації молодіжної політики : навч. посіб. Дніпро : Пороги, 2008. 116 с.
3. Дерій, Ж. В. Капіталізація людського потенціалу: теорія, методологія, практика : монографія. Чернігів : ЧНТУ, 2016. 300 с.
4. Димитров М.Ф. Пріоритетні напрями молодіжної політики у діяльності державних місцевих структур та громадських організацій. Проблеми освіти: наук. метод. зб. К., 2016. Вип. 44. С. 63–66.
5. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики: закордонний та вітчизняний досвід : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. № 18/19, 2019. С. 126–133.
6. Донченко Т.О. Формування державної молодіжної політики в Україні: історико-правовий аспект. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації. Тернопіль : ТОВ «Тернограф», 2017. 100 с.
7. Стукан Т. Молодіжна політика: суть, основні принципи та стан реалізації в Україні. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. Випуск № 4. 2020. С. 125–131.
8. Стукан Т.М. Особливості зайнятості молоді в Україні. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Економічні науки». Випуск № 7(39)/2020. С. 77–85. URL : <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2020-7-6181>.

#### **Mishchenko M. Mechanisms for the formation and implementation of youth policy in Ukraine: an institutional approach**

*The article addresses the issue of institutional support for the formation and implementation of state youth policy in Ukraine. It investigates the features and priorities of youth policy implementation in territorial communities, particularly during the decentralization of power. The factors influencing the development of institutional support for the formation and implementation of state youth policy are analyzed, with special attention given to global challenges and internal problems, including the full-scale armed aggression by the Russian Federation. Gaps in the theoretical, ideological, and practical support of youth policy, which have become evident in the new realities, are identified.*

*The expediency of introducing a modular approach to strengthen institutional support for youth policy is substantiated. The modular approach involves the development of autonomous functional modules, which will enhance the flexibility and adaptability of managerial decisions. The main tasks of autonomous functional modules include problem analysis, strategic planning, program and project development, monitoring and evaluation, stakeholder engagement, communication, and information exchange.*

*The model is descriptive in nature and involves the implementation of innovative, flexible, and adaptive approaches to engaging youth in socio-political processes, which will help form effective institutional support for youth policy. Strengthening institutional support for the formation and implementation of state youth policy in Ukraine requires consideration of various factors associated with both external challenges and internal problems. The implementation of a modular approach, based on the development of autonomous functional*

*modules, will enhance the flexibility, adaptability, and effectiveness of institutional support for youth policy.*

*Further research should focus on the development of organizational-functional and integrated models of institutional support for youth policy at the local level. Institutional support for the formation and implementation of state youth policy in Ukraine requires further improvement based on complexity, cross-sectoral interaction, innovation, and adherence to best European practices. The proposed conceptual model, which includes the introduction of a modular approach, the development of a multi-level institutional infrastructure, the development of the regulatory framework and human resources, and the use of new mechanisms for youth engagement and support, should serve as the foundation for consolidating the efforts of the state and civil society institutions in creating favorable conditions for the comprehensive self-realization of the young generation of Ukrainians as a guarantee of sustainable national development.*

**Key words:** *institutional support, State youth policy, modular approach, territorial community, autonomous functional module.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.22>**К. О. Набока**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

**П. Ю. Толок**

здобувач ступеня доктора філософії  
зі спеціальності 281 Публічне управління  
та адміністрування  
Класичного приватного університету

## **ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

*У статті досліджуються фінансові аспекти децентралізації державного управління в Україні, акцентуючи увагу на викликах та можливостях цього процесу в умовах сучасних економічних і соціальних реалій. Децентралізація є однією з ключових реформ, спрямованих на оптимізацію державного управління, підвищення ефективності використання ресурсів, а також забезпечення сталого розвитку місцевих громад. Фінансовий механізм децентралізації відіграє вирішальну роль у забезпеченні фінансової автономії громад, що, у свою чергу, сприяє зменшенню їхньої залежності від центрального бюджету. У статті аналізуються основні фінансові інструменти, такі як місцеві податки та збори, субвенції, дотації та інші форми міжбюджетних трансфертів, які створюють можливості для сталого розвитку місцевих територій. Однією з ключових проблем є нерівномірний розподіл ресурсів між регіонами, що вимагає запровадження більш справедливих механізмів фінансової підтримки. Крім того, у статті проведено оцінку фінансової спроможності місцевих громад, яка включає аналіз їхньої здатності генерувати власні доходи та ефективно використовувати наявні фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, забезпечення соціальних послуг та економічного зростання. Показано, що фінансова стійкість громад значною мірою залежить від здатності ефективно адмініструвати податкові надходження та залучати інвестиції. Однак, процес децентралізації супроводжується низкою викликів, серед яких слід відзначити брак професійних кадрів на місцевому рівні, слабку інфраструктурну базу, а також нерівномірність економічного розвитку різних регіонів України. Водночас у статті підкреслюються перспективи покращення фінансової спроможності місцевих громад через стимулювання економічної активності, розвиток міжмуніципальної співпраці, а також удосконалення механізмів місцевого самоврядування. Запропоновано кілька шляхів покращення фінансової автономії громад, зокрема розширення податкової бази та впровадження нових фінансових інструментів, що сприятиме економічній стабільності та соціальному розвитку на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** децентралізація, державне управління, фінансовий механізм, фінансова спроможність, місцеві громади, податкові надходження, економічний розвиток, фінансова автономія.

**Постановка проблеми.** Децентралізація державного управління є однією з найважливіших реформ, що проводяться в Україні в останнє десятиліття. Вона спрямована на посилення ролі міс-

цевих громад, надання їм більшої фінансової та адміністративної автономії, що, в свою чергу, має сприяти ефективнішому управлінню ресурсами та сталому соціально-економічному розвитку терито-

рій [1]. Актуальність цієї теми зумовлена тим, що фінансова спроможність місцевих громад є основною умовою для успішної реалізації децентралізації, що передбачає перерозподіл повноважень і ресурсів від центральної влади до місцевих органів самоврядування. Однак на практиці процес децентралізації стикається з низкою викликів, пов'язаних із нерівномірністю фінансових можливостей регіонів, відсутністю достатніх фінансових інструментів та низьким рівнем підготовки місцевих кадрів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що останніми роками питання фінансових аспектів децентралізації привернули увагу багатьох науковців. У своїх роботах автори досліджують фінансову спроможність місцевих громад, механізми розподілу бюджетних ресурсів та вплив децентралізації на місцеву економіку. Дослідження проблеми фінансової децентралізації знайшли відображення в працях Т. Єфименко, І. Луніної, М. Карлін, В. Коваленко та інших вчених, в працях яких зроблено глибокий аналіз умов впровадження децентралізації в Україні, висвітлені проблеми фінансової децентралізації [2]. Проте, децентралізація фінансової системи України вимагає розгляду її впливу на ефективність бюджетного процесу в країні, особливо при здійсненні процесів об'єднання громад і територій, де формування місцевих бюджетів та ефективність використання їх фінансових ресурсів є пріоритетними.

Незважаючи на значний внесок науковців у вивчення даної проблематики, залишаються нерозв'язаними питання щодо ефективного використання фінансових ресурсів на місцевому рівні, впровадження нових фінансових інструментів та адаптації громад до нових умов фінансової автономії. Тому дана стаття присвячена подальшому дослідженню фінансових механізмів децентралізації та оцінці фінансової спроможності місцевих громад в сучасних умовах.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цієї статті є дослідження фінансових механізмів децентралізації державного управління

та оцінка фінансової спроможності місцевих громад в умовах реалізації реформи децентралізації в Україні. Особлива увага приділяється аналізу існуючих фінансових інструментів, таких як податкові надходження, державні субвенції та дотації, а також оцінці їхнього впливу на фінансову автономію громад. Крім того, важливим аспектом є вивчення викликів, з якими стикаються місцеві громади в процесі фінансового самоуправління, а також перспективи подальшого розвитку фінансових механізмів для підвищення спроможності територій.

Методологія дослідження ґрунтується на використанні системного підходу до аналізу фінансових процесів, пов'язаних із децентралізацією. У ході дослідження було застосовано методи теоретичного аналізу наукових публікацій, законодавчих актів та аналітичних звітів, що стосуються фінансових аспектів децентралізації. Також використовувалися методи порівняльного аналізу для оцінки фінансових можливостей різних територіальних громад і їхньої здатності до ефективного управління фінансовими ресурсами. Для отримання даних використовувалися офіційні статистичні джерела та звіти державних органів. Дослідження має аналітичний характер і націлене на виявлення основних тенденцій і проблем у фінансовій системі місцевого самоврядування України.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансова децентралізація є однією з ключових реформ, що проводяться в Україні з метою посилення спроможності місцевого самоврядування та наближення управління до громад. Вона охоплює передачу частини фінансових повноважень від центральної влади до місцевих органів, що сприяє збільшенню їхньої фінансової незалежності. Це не тільки підвищує ефективність надання суспільних послуг, а й стимулює місцеву владу більш відповідально підходити до управління бюджетами.

Основною метою децентралізації є покращення економічного та соціального розвитку регіонів шляхом перерозподілу ресурсів. Місцеві органи отримують більше можливостей щодо визначення пріоритетів у використанні бюджетних

коштів, що дозволяє краще задовольняти потреби громади [3].

Фінансова децентралізація також підвищує рівень фінансової автономії громад, що, в свою чергу, стимулює економічну активність на місцях, створюючи нові можливості для розвитку малого та середнього бізнесу. Однак цей процес супроводжується низкою викликів, зокрема нерівномірністю фінансового забезпечення громад, необхідністю підвищення кваліфікації місцевих посадовців та забезпечення ефективного контролю за використанням коштів [4].

Важливим завданням є створення ефективної системи фінансового вирівнювання, що дозволить менш заможним громадам отримувати необхідні ресурси для забезпечення виконання своїх функцій [5]. Це сприятиме зменшенню диспропорцій між регіонами та забезпечить рівні можливості для розвитку всіх територіальних одиниць.

Фінансовий механізм децентралізації відіграє ключову роль у забезпеченні економічної самостійності місцевих громад, їхньої здатності управляти ресурсами та реалізовувати місцеві проекти. Основним завданням цього механізму є створення умов, за яких громади отримують достатні фінансові ресурси для виконання своїх повноважень та забезпечення стабільного розвитку.

Одним з головних напрямків реформи є передача місцевим бюджетам нових джерел доходів, таких як податок на доходи фізичних осіб, податки на нерухомість, акцизні збори та єдиний податок. Як показують результати досліджень, місцеві бюджети отримали можливість значно збільшити власні доходи, що є важливим

кроком для їхньої фінансової незалежності (табл. 1).

Також відбулося розширення повноважень місцевих органів влади щодо встановлення місцевих податків і зборів, що дозволяє громадам гнучкіше реагувати на фінансові виклики.

Крім того, одним з механізмів фінансової підтримки є трансферти з державного бюджету, зокрема освітня та медична субвенції, що компенсують витрати громад на реалізацію делегованих повноважень. Це важливо для забезпечення надання основних соціальних послуг на належному рівні. Проте, існують виклики в управлінні цими трансфертами, оскільки їхнє нерівномірне розподілення між громадами може створювати фінансову дисбаланс.

Важливо також зазначити, що фінансова децентралізація вимагає створення ефективної системи міжбюджетного вирівнювання, яка б враховувала особливості розвитку різних регіонів. Це дозволяє уникнути надмірної залежності менш розвинених громад від центральної влади, стимулюючи їхній поступовий розвиток. Одним з таких інструментів є система горизонтального вирівнювання, що враховує податкову спроможність територій та забезпечує перерозподіл ресурсів для підтримки слабших громад.

Таким чином, дослідження фінансового механізму децентралізації демонструє, що успіх реформи значною мірою залежить від їхньої ефективною реалізації. Трансферти та нові джерела доходів для місцевих бюджетів дозволяють громадам реалізовувати власні проекти, проте їхнє правильне управління вимагає високого рівня професіоналізму та відповідальності з боку місцевих органів влади.

Таблиця 1

### Податкова база бюджетів ОТГ до децентралізації та після реформи

Фінансові ресурси	Стан до реформи	Стан після реформи
ПДФО	25%	60%
Податок на прибуток приватних підприємств	0%	10%
Акцизний податок	0%	100%
Освітня субвенція	0%	За формулою
Медична субвенція	0%	За формулою
Податок на нерухоме майно	1%	0-3%

Джерело: складено за даними порталу «Децентралізація» [6]

За підсумками оцінювання фінансової спроможності, 182 територіальні громади (або 12,7% від загальної кількості) мають критично низький рівень спроможності, а 247 (17,2%) – низький. Таким чином, 429 громад (29,8%) віднесено до найнижчих категорій спроможності. Критичний рівень зафіксовано в громадах 16 областей (табл. 2).

Зрозуміло, що багато територіальних громад мають низьку фінансову спроможність через військові дії на їхніх територіях або поблизу зон активних бойових дій. Водночас значна частина громад, що за результатами оцінки віднесені до критичного рівня, розташовані далеко від зон бойових дій. Зокрема, у Херсонській області 36 громад мають критичний рівень спроможності, у Запорізькій – 33, у Луганській – 18, у Донецькій – 13. Також у Чернівецькій області до критично низького рівня віднесено 18 територіальних громад, у Закарпатській – 15, Івано-Франківській – 14, Рівненській – 13.

До високого рівня фінансової спроможності належать 495 територіальних громад (34,4%), а до оптимального – 314 (21,8%). Найбільше громад з високим рівнем спроможності знаходяться у Київській області – 54, Дніпропетровській – 48, Одеській – 44 та Полтавській – 43. Було здійснено розрахунки значень та величин і сформовано узагальнені результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року (рис. 1).

Оцінювання показало, що існує взаємозв'язок між рівнями спроможності територіальних громад і категоріями населених пунктів. За інформацією, відповідно до Закону № 3285 від 28.07.2023, при-

йнятого Верховною Радою України [7], радянська система формування адміністративно-територіального устрою була скасована, і натомість введені нові процедури та критерії для класифікації населених пунктів як міста, селища або села. Згідно з оцінюванням, серед 495 громад високого рівня спроможності 198 (40%) є міськими, 125 (25,3%) – селищними, і 172 (34,7%) – сільськими. При зниженні рівня спроможності (від високого до критичного) зменшується частка міських громад, водночас зростає кількість селищних і сільських громад. Серед 182 громад критичного рівня лише 23 (12,6%) є міськими, 62 (34,1%) – селищними, і 97 (53,3%) – сільськими (рис. 2).

За результатами 2023 року, до загального фонду бюджетів територіальних громад (без урахування трансфертів) надійшло 314,2 млрд грн. Середній дохід на одного мешканця склав 7751,2 грн. У 546 громадах доходи на одного мешканця перевищують середній показник. Найбільша кількість громад – 633 – має доходи в межах 5–10 тис. грн на одного мешканця.

Обсяг видатків загального фонду з бюджетів територіальних громад у 2023 році склав 361,8 млрд грн. Середні видатки на одного мешканця становлять 10 369,1 грн. У 571 громаді видатки на одного мешканця перевищують середній показник. Найбільша кількість громад – 668 – має видатки в межах 5–10 тис. грн на одного мешканця, у 601 громаді видатки коливаються від 10 до 20 тис. грн на одного мешканця.

Зазначимо, що через бойові дії та неможливість економічної діяльності в 79 територіальних громадах видатки

Таблиця 2

**Оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року**

Рівні спроможності ТГ	Загальна кількість ТГ з відповідним рівнем спроможності	% від загальної кількості ТГ
Високий	495	34,4%
Оптимальний	314	21,8%
Задовільний	200	13,9%
Низький	247	17,2%
Критичний	182	12,7%
	1438	

Джерело: складено за даними порталу «Децентралізація» [6]



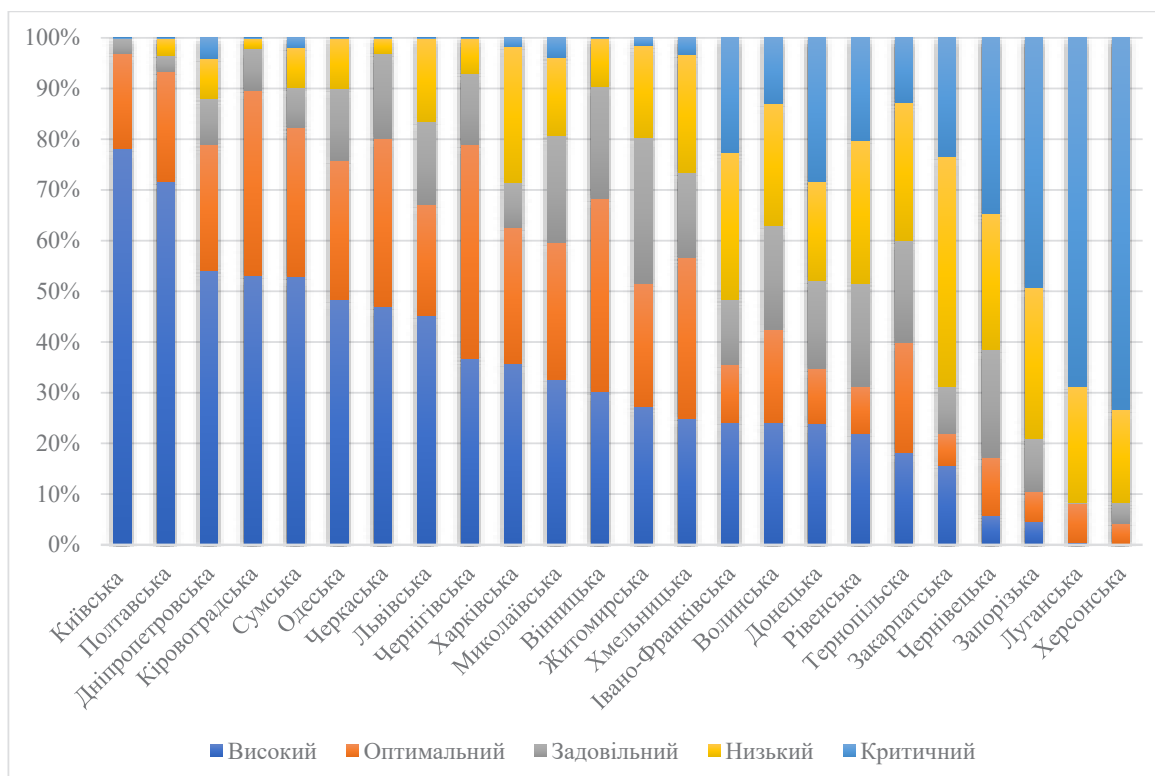


Рис. 1. Розподіл громад (відсоток від загальної кількості громад області) залежно від рівня спроможності (у розрізі областей за 2023 рік)

Джерело: складено за даними порталу «Децентралізація» [6]

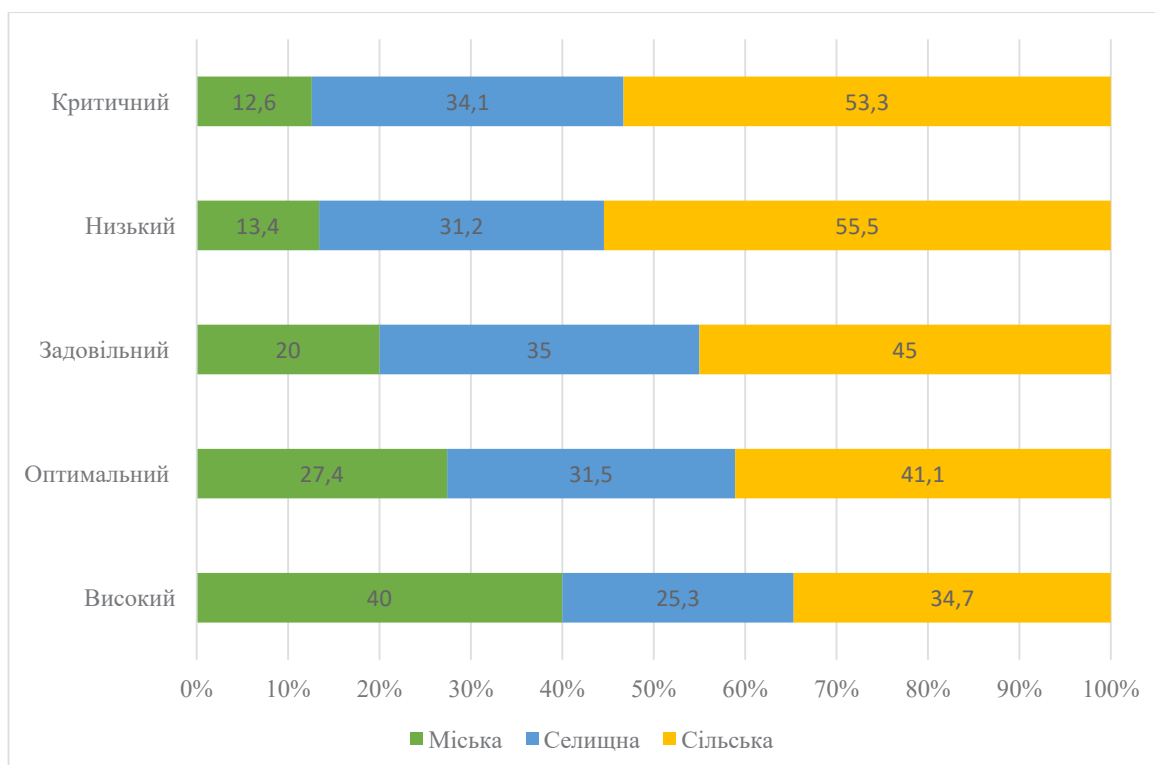


Рис. 2. Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності у 2023 році та типу адміністративного центру (%)

Джерело: складено за даними порталу «Децентралізація» [6]

на управлінський апарат перевищують обсяги власних доходів.

**Висновки.** Таким чином, процес децентралізації в Україні відіграє важливу роль у зміцненні фінансової автономії місцевих громад. Завдяки децентралізації громади отримали можливість збільшувати власні доходи через нові джерела надходжень, такі як податки на доходи фізичних осіб, акцизи та інші місцеві збори. Однак, дослідження показує, що цей процес супроводжується низкою викликів, серед яких нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між регіонами, відсутність достатньої інфраструктури та кваліфікованих кадрів на місцевому рівні.

Однією з основних проблем залишається фінансова спроможність територіальних громад, яка значною мірою залежить від їхньої здатності ефективно адмініструвати податкові надходження та залучати інвестиції. Незважаючи на значні досягнення у сфері фінансової децентралізації, значна частина громад все ще має критично низький рівень спроможності, що вимагає подальшого впровадження механізмів фінансового вирівнювання та підтримки слабших регіонів.

Подальші дослідження в цій галузі можуть бути спрямовані на пошук нових фінансових інструментів, які б сприяли зменшенню диспропорцій між регіонами та забезпеченню стабільного економічного зростання на місцевому рівні.

### Список використаної літератури:

1. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами [Текст]: у 3 т. / за ред. Т. І. Єфименко; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. упр.». К.: ДННУ «Акад. фін. упр.», 2012. ISBN 978-966-2380-36-1. Т.1 / [Я. Б. Базилук та ін.]. 2012. 892 с.
2. Коваленко В. В. Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України. *ScienceRise*. 2015. № 2(3). С. 43–46.
3. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2007. № 19. С. 102–108.
4. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 19–25.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст]: монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
6. Децентралізація. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад. 2024. URL: <https://decentralization.ua/news/17881>
7. Верховна Рада України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих аспектів надання електронних публічних послуг та захисту персональних даних: Закон України від 03.12.2020 № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>

### **Naboka K., Tolok P. Financial aspects of decentralization of public administration: challenges and prospects**

*The article examines the financial aspects of decentralization of public administration in Ukraine, focusing on the challenges and opportunities of this process in the current economic and social realities. Decentralization is one of the key reforms aimed at optimizing public administration, increasing the efficiency of resource use, and ensuring sustainable development of local communities. The financial mechanisms of decentralization play a crucial role in ensuring the financial autonomy of communities, which, in turn, helps to reduce their dependence on the central budget. This article analyzes the main financial instruments, such as local taxes and fees, subventions, grants and other forms of intergovernmental transfers, which create opportunities for sustainable development of local territories. One of the key problems is the uneven distribution of resources between regions, which requires the introduction of more equitable mechanisms of financial support. In addition, the article assesses the financial capacity of local communities, which includes an analysis of their ability to generate their own revenues and effectively use available financial resources for infrastructure development, social services, and economic growth. It is shown that the financial sustainability of communities largely depends on the ability to effectively administer tax revenues and attract investment. However, the process of decentralization is accompanied by a number of challenges, including a lack of professional staff at the local*

*level, a weak infrastructure base, and uneven economic development in different regions of Ukraine. At the same time, the article emphasizes the prospects for improving the financial capacity of local communities by stimulating economic activity, developing inter-municipal cooperation, and improving local government mechanisms. The author proposes several ways to improve the financial autonomy of communities, including expanding the tax base and introducing new financial instruments, which will contribute to economic stability and social development at the local level.*

**Key words:** *decentralization, financial mechanism, state policy, financial capacity, local communities, tax revenues, economic development, financial autonomy.*

**Д. В. Неліпа**

доктор політичних наук, професор,  
заступник декана Філософського факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **СТРАТЕГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У ПУБЛІЧНОМУ ТА ПРИВАТНОМУ СЕКТОРАХ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ**

*У статті досліджено ключові аспекти стратегічного менеджменту у публічному та приватному секторах, акцентуючи увагу на їхніх суттєвих відмінностях у підходах до управління, планування та реалізації стратегічних цілей. Особлива увага приділяється питанням оцінки ефективності стратегічного менеджменту в цих секторах, зокрема впливу зовнішнього середовища, інституційних факторів та соціально-економічних умов на прийняття управлінських рішень. Проаналізовано специфіку управління в умовах сучасних викликів, серед яких глобалізація, стрімкий технологічний прогрес, нестабільність економічних умов, політичні зміни та інші глобальні фактори. Оцінка ефективності стратегічних ініціатив у публічному секторі включає аналіз відповідності державної політики очікуванням громадян, впливу на соціально-економічний розвиток та рівень прозорості управління. У приватному секторі основними критеріями є фінансові показники, конкурентоспроможність, продуктивність, здатність до інновацій та загальні ринкові результати.*

*Зроблено висновок, що стратегічний менеджмент в обох секторах потребує постійної адаптації до зовнішніх викликів, проте специфіка кожного сектору визначає підходи до цієї адаптації. Зазначено, що ефективно впровадження стратегічного менеджменту залежить від здатності організацій оперативно адаптуватися до динамічного середовища, враховуючи вплив глобалізації, технологічних змін і геополітичної нестабільності. Розуміння та управління ризиками стають все більш важливими як для публічного, так і для приватного сектору, оскільки вони безпосередньо впливають на стійкість організацій та їхню здатність досягати стратегічних цілей. Закцентовано увагу на необхідності розвитку нових моделей стратегічного менеджменту, які б враховували як внутрішні особливості секторів, так і глобальні тренди, що дозволить підвищити ефективність управління та забезпечити стійкість організацій до зовнішніх і внутрішніх викликів, які постають перед сучасним суспільством.*

**Ключові слова:** публічне управління, ефективність управління, стратегічне планування, оцінка результативності, адаптивність організацій, інституційні фактори, управлінські рішення, зовнішнє середовище, стійкість до змін, глобалізація, інновації.

**Постановка проблеми.** Стратегічний менеджмент є невід'ємною частиною успішного функціонування як публічних, так і приватних організацій. В умовах сучасних викликів, що включають глобалізацію, технологічний прогрес, економічні коливання та соціальні зміни, ефективне управління стратегічними процесами стає критично важливим для забезпечення сталого розвитку та конкурентоспроможності. У публічному секторі стратегічний

менеджмент має свої специфічні особливості, зумовлені необхідністю врахування суспільних інтересів, забезпечення прозорості та підзвітності, а також адаптації до політичних змін. Натомість приватний сектор орієнтований на досягнення фінансових результатів, ефективне управління ресурсами та швидке реагування на зміни ринкового середовища. Ці відмінності вимагають адаптації підходів стратегічного менеджменту у відповідності до

специфіки кожного сектора, що викликає необхідність глибшого дослідження їх особливостей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні дослідження у сфері стратегічного менеджменту, залишається недостатньо вивченою проблема взаємодії стратегічних ініціатив в умовах сучасних змін – глобалізації, цифровізації, політичної нестабільності, а також їхній вплив на гнучкість і адаптивність публічного сектору. Крім того, недостатньо розглянуто питання інтеграції інновацій у стратегічні процеси публічних організацій, що стимулює їх ефективність у порівнянні з приватним сектором.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження особливостей стратегічного менеджменту в публічному та приватному секторах, зокрема, аналіз відмінностей у підходах до планування, реалізації та оцінки стратегічних ініціатив. Стаття також спрямована на виявлення ключових факторів, що впливають на ефективність управління в обох секторах, а також на визначення можливостей адаптації успішних практик приватного сектора для підвищення результативності державних стратегій.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічний менеджмент у публічному секторі має низку особливостей, одним із яких є *стратегічне планування*, що виступає ключовим аспектом діяльності суб'єктів управління та вимагає врахування галузевої специфіки [1, с. 22]. У публічному секторі стратегічні ініціативи відбуваються в політичному контексті, де постійно змінюються урядові пріоритети, а процеси ухвалення рішень є складними і часто підпорядковуються політичним впливам. Відтак, державні стратегії повинні бути гнучкими і здатними адаптуватися до нових політичних умов. Крім того, на відміну від приватного сектора, де стратегічні плани зазвичай орієнтовані на максимізацію прибутку, публічне управління повинно забезпечувати довгострокові суспільні інтереси і реагувати на вимоги громадян.

Ще одним важливим аспектом є *публічна відповідальність та прозорість*, які мають

ключове значення в публічних організаціях. Урядові установи підлягають ретельному контролю з боку суспільства, тому вони повинні забезпечувати прозорість у своїй діяльності, відкрито звітувати про досягнення і витрати ресурсів [2, с. 17]. Прозорість знижує ризики корупції, підвищує ефективність стратегічних ініціатив і сприяє зростанню довіри громадян. При цьому відповідальність перед громадянами обумовлює необхідність суб'єктів публічного управління систематично висвітлювати стан досягнення стратегічних цілей і чітко обґрунтовувати свої наступні дії.

У процесі реалізації стратегічних ініціатив у публічному секторі існують також й значні *інституційні бар'єри та виклики*. До головних обмежень варто віднести бюрократію як надмірну кількість формальних процедур і правил, що уповільнюють процеси ухвалення рішень та впровадження стратегічних змін. Ще одним серйозним аспектом є обмеженість ресурсів. Публічні установи почасти мають недостатнє фінансування, що гальмує їх здатність впроваджувати комплексні стратегії. Додатково до цього, політична нестабільність і зміна владних пріоритетів створюють ситуації, за яких заздалегідь заплановані ініціативи втрачають актуальність або змушені переглядатися.

Для ефективної реалізації стратегічних ініціатив в публічному секторі важливо не лише розробити адаптивні стратегії, що враховують політичний контекст та обмежені ресурси, але й забезпечити належні механізми оцінки результативності їх виконання [3]. Оцінка результатів є невід'ємною складовою стратегічного менеджменту, оскільки дозволяє контролювати прогрес, коригувати плани та забезпечувати відповідність суспільним очікуванням. У цьому контексті виникає потреба у використанні різних методів оцінювання, що допомагають аналізувати як досягнуті результати, так і довгостроковий вплив впроваджених ініціатив на суспільство. Наведемо основні з них.

*Оцінка на основі результатів (performance-based evaluation).* Цей підхід орієнтований на вимірювання фактичних досягнень організації у порівнянні з визначеними на початковому етапі

цілями. Він вимагає, щоб цілі були чітко сформульовані й кількісно вимірювані, що забезпечує можливість об'єктивної оцінки результатів діяльності [4, с. 587]. Оцінка базується на відстеженні ключових показників ефективності (KPI), які є індикаторами прогресу в досягненні стратегічних завдань. Це дозволяє не лише виміряти рівень досягнення поставлених цілей, але й своєчасно вносити корективи в стратегію у разі виявлення відхилень від запланованого результату. Такий підхід сприяє підвищенню відповідальності публічних організацій та стимулює їх до більш ефективного використання ресурсів.

*Оцінка на основі впливу (impact assessment)* є більш глибоким і комплексним підходом, що дозволяє визначити, як саме реалізація державних програм і стратегічних ініціатив впливає на довгостроковий розвиток суспільства чи окремі сфери управління. Підхід включає аналіз соціальних, економічних та екологічних змін, що відбулися внаслідок реалізації стратегій [5]. Наприклад, в рамках соціально-економічних ініціатив оцінюються показники зростання зайнятості, підвищення рівня життя, покращення доступу до соціальних послуг тощо. Також оцінюється внесок державних програм у загальний добробут суспільства, що здійснюється, до прикладу, Організацією економічного співробітництва та розвитку [6]. Оцінка такого впливу є надзвичайно важливою, оскільки дозволяє виявити як позитивні, так і негативні наслідки стратегічних ініціатив, надаючи публічним організаціям можливість коригувати стратегії відповідно до нових викликів і потреб суспільства.

*Оцінка відповідності громадським очікуванням (public expectations assessment).* Цей підхід акцентує увагу на відповідності результатів стратегічних ініціатив потребам і очікуванням громадян. Він враховує, наскільки ефективно публічні організації задовольняють очікування суспільства у своїй діяльності, що є одним із ключових критеріїв успішності у публічному управлінні. Як зазначає американський дослідник Роберт Бен (*Robert Behn*), відповідність громадським очікуванням є критичним елементом у формуванні довіри до публічних інституцій [4, с. 588]. Така

оцінка базується на аналізі думки громадськості через соціологічні опитування, фокус-групи, відкриті обговорення та інші механізми залучення громадян та дозволяє враховувати суспільні настрої та адаптувати державні стратегії до реальних потреб населення, забезпечуючи більш прозоре та відповідальне управління. Основні підходи щодо оцінки ефективності стратегічного менеджменту у публічному секторі систематизовано на рис. 1.

Отже, серед основних підходів щодо оцінки ефективності стратегічного менеджменту у публічному секторі можна виділити оцінку на основі результатів, яка передбачає вимірювання досягнутих результатів у відповідності до запланованих цілей. Оцінка впливу фокусується на тому, як реалізовані стратегії впливають на суспільство в довгостроковій перспективі, враховуючи соціальні та економічні наслідки. Окремо варто звернути увагу на оцінку відповідності громадським очікуванням, яка дозволяє оцінити, чи відповідають результати стратегій потребам громадян, оскільки це є важливим показником ефективності стратегічного менеджменту.

Стратегічний менеджмент у приватному секторі має свої унікальні риси, які відрізняють його від стратегічного управління в публічних організаціях. Приватні компанії функціонують в умовах постійної конкуренції, де ключовим завданням стає не лише досягнення високої продуктивності, але й здатність створювати й утримувати конкурентні переваги. Це визначає особливу природу ринкових стратегій, де гнучкість, інновації та управління ризиками є основоположними компонентами. Важливо також зазначити, що оцінка ефективності стратегій у приватному секторі базується на чітких фінансових показниках, таких як рентабельність та продуктивність, що забезпечує точні інструменти вимірювання успіху.

Однією з ключових характеристик стратегічного менеджменту в приватному секторі є фокус на *досягненні конкурентної переваги*. Приватні компанії існують в умовах ринкової економіки, де конкуренція є основним рушієм для розвитку. Успішні компанії повинні мати унікальні переваги, які дозволяють їм виділятися



Рис. 1. Основні підходи щодо оцінки ефективності стратегічного менеджменту у публічному секторі

Джерело: складено автором

серед конкурентів. Конкурентні переваги можуть включати інноваційні продукти, більш ефективні бізнес-процеси, або сильні бренди.

Наприклад, стратегія диференціації, яка дозволяє компанії пропонувати унікальні продукти або послуги, що задовольняють специфічні потреби споживачів, є однією з найпоширеніших у цьому контексті. Ринкові стратегії часто базуються на детальному аналізі конкурентного середовища, наприклад, через аналіз конкурентних сил за моделлю Майкла Портера, який є одним із найпоширеніших інструментів стратегічного планування в бізнесі. Створена у 1979 році, модель дозволяє організаціям систематично аналізувати конкурентне середовище та ухвалювати стратегічні рішення, що можуть визначати їхній успіх у довгостроковій перспективі, визначати загрози з боку конкурентів, постачальників та споживачів, а також нових учасників ринку [7, с. 80]. За такого підходу приватні організації здатні не лише реагувати на ринкові умови, але й активно впливати

на них, що робить стратегічне планування динамічним і безперервним процесом.

В умовах жорсткої конкуренції приватні організації змушені демонструвати *високий рівень гнучкості та інновацій* та швидко адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі, що є важливим фактором виживання на ринку. Гнучкість дозволяє компаніям реагувати на нові ринкові виклики, змінювати стратегії, вдосконалювати продукти чи модифікувати бізнес-процеси. Інновації є важливим інструментом для створення нових можливостей та забезпечення конкурентних переваг, оскільки компанії, які постійно впроваджують нові технології та процеси, з більшою ймовірністю залишаються на передовій ринку [8, с. 770].

Наприклад, інновації в галузі ІТ дозволяють компаніям оптимізувати внутрішні процеси, покращувати комунікації з клієнтами та створювати нові продукти з доданою цінністю, що свідчить про підтримку культури новаторства всередині організації, інвестування в дослідження і розробки, а також співпрацю з зовнішніми партнерами.

Іншою важливою складовою стратегічного менеджменту у приватному секторі є *управління ризиками та невизначеністю*. Приватні організації стикаються з широким спектром ризиків, які можуть загрожувати їхній діяльності – від економічних коливань і змін у законодавстві до технологічних збоїв та репутаційних загроз [9, с. 67].

Стратегічне управління ризиками включає ідентифікацію, оцінку та розробку заходів для мінімізації негативного впливу цих ризиків на бізнес, диверсифікацію продуктів або ринків, страхування від фінансових втрат та впровадження резервних систем для забезпечення безперервності діяльності.

Важливим аспектом стратегічного менеджменту в приватному секторі є також *оцінка рентабельності та продуктивності* [10]. Приватні організації прагнуть досягати максимальної економічної вигоди, тому фінансові показники, такі як рентабельність інвестицій (ROI), чистий прибуток та маржа прибутковості, є основними критеріями оцінки ефективності стратегічних рішень, особливо в умовах глобальної конкуренції, необхідності узгодження з галузевими стандартами, використовуючи для цього такі інструменти, як ана-

ліз витрат, операційну ефективність та індекси продуктивності праці.

Отже, основні підходи до оцінки ефективності стратегічного менеджменту у приватному секторі зосереджені на фінансових показниках, продуктивності та ринкових результатах (табл. 1).

Таким чином, особливості стратегічного менеджменту в приватному секторі полягають у зосередженні на конкурентних перевагах, гнучкості, інноваціях та управлінні ризиками. Фінансова ефективність та продуктивність є основними критеріями оцінки результативності стратегій.

Завдяки поєднанню цих елементів приватні організації здатні ефективно конкурувати, адаптуватися до змін та досягати довгострокового успіху в умовах динамічного ринкового середовища. Особливості та специфіка стратегічного менеджменту в публічному та приватному секторах наведена у таблиці 2.

**Висновки і пропозиції.** Отже, стратегічний менеджмент у публічному та приватному секторах демонструє значні відмінності, що зумовлені різними цілями, фокусом планування, бар'єрами, що впливають на ефективність управлінських процесів у кожному з секторів. Мета стратегічного

Таблиця 1

**Основні підходи до оцінки ефективності стратегічного менеджменту у приватному секторі**

Підходи	Характеристика	Індикатори
Фінансові показники	Оцінка фінансових результатів компанії	Чистий прибуток, рентабельність активів (ROA), рентабельність капіталу (ROE), рентабельність продажів
Продуктивність	Аналіз ефективності витрат та продуктивності працівників і процесів	Оборотність активів, продуктивність праці, ефективність витрат, час виробництва, якість продукції
Ринкові результати	Оцінка позиції компанії на ринку, конкурентоспроможності та задоволеності клієнтів	Зростання ринкової частки, конкурентоспроможність, задоволеність клієнтів, лояльність клієнтів
Стратегії та інновації	Аналіз досягнення стратегічних цілей і успіху в інноваційній діяльності	Досягнення стратегічних цілей, кількість нових розробок, впровадження інновацій, запатентовані технології
Аналіз грошових потоків	Оцінка управління грошовими потоками компанії	Операційні грошові потоки, інвестиційні грошові потоки, фінансові грошові потоки
Аналіз ризиків	Оцінка здатності компанії управляти фінансовими, ринковими, операційними та стратегічними ризиками	Фінансові ризики, ринкові ризики, операційні ризики, стратегічні ризики

Джерело: складено автором



Таблиця 2

**Специфіка стратегічного менеджменту в публічному та приватному секторах**

<b>Критерій</b>	<b>Публічний сектор</b>	<b>Приватний сектор</b>
<b>Мета</b>	Задоволення суспільних потреб, досягнення соціальної справедливості	Максимізація прибутку, збільшення ринкової частки
<b>Фокус стратегічного планування</b>	Довгострокові суспільні інтереси, врахування політичного контексту	Операційна ефективність, рентабельність
<b>Принципи</b>	Публічна відповідальність, прозорість, підзвітність	Гнучкість, інновації, конкуренція
<b>Інституційні бар'єри</b>	Бюрократія, обмеженість ресурсів, політична кон'юнктура	Конкуренція, ринкові ризики, зміни у попиті
<b>Загальні підходи щодо оцінки ефективності</b>	Оцінка результатів, впливу, відповідності громадським очікуванням	Оцінка фінансових показників, продуктивності, рентабельності, зростання ринкової частки

*Джерело: складено автором*

планування в публічному секторі зосереджена на задоволенні суспільних потреб і забезпеченні соціальної справедливості. Публічні організації ставлять перед собою завдання, які виходять за межі економічної вигоди, орієнтуючись на підвищення якості життя громадян та досягнення суспільного блага. На відміну від цього, у приватному секторі основною метою є максимізація прибутку та розширення ринкової частки. Компанії прагнуть досягти високих фінансових результатів і конкурентних переваг, що диктує їх стратегічні рішення. Фокус стратегічного планування в публічному секторі спрямований на довгострокові суспільні інтереси, включаючи політичний контекст і громадські очікування. Це вимагає від публічних організацій урахування соціальних та політичних факторів при розробці і реалізації стратегій. У приватному секторі акцент робиться на операційній ефективності та рентабельності. Компанії орієнтуються на оптимізацію своїх процесів для підвищення прибутковості та ефективності.

Принципи управління також відрізняються: у публічному секторі важливими є публічна відповідальність, прозорість і підзвітність, що гарантує відкритість і доступність інформації для громадськості. Ці принципи сприяють довірі та легітимності державних рішень. Приватний сектор, навпаки, орієнтується на гнучкість, інновації та конкуренцію. Бізнеси прагнуть швидко адаптуватися до змін ринкових умов, впроваджувати нові технології і під-

тримувати конкурентоспроможність. Інституційні бар'єри також суттєво впливають на стратегічне управління. У публічному секторі бюрократія, обмеженість ресурсів та політична кон'юнктура часто ускладнюють процеси прийняття рішень і реалізації стратегій. Бюрократичні перепони уповільнюють впровадження нововведень, а політична нестабільність впливає на постійність стратегічних орієнтирів. Приватний сектор, в свою чергу, стикається з конкуренцією, ринковими ризиками і змінами в попиті, які можуть впливати на стратегічні рішення і фінансові результати компаній.

Оцінка ефективності стратегічних ініціатив також має різний підхід у кожному секторі. У публічному секторі оцінка базується на результатах, соціальному впливі та відповідності громадським очікуванням. Важливо не лише досягнення визначених цілей, але й те, як ці результати впливають на суспільство в цілому. У приватному секторі ключовими є фінансові показники, продуктивність, рентабельність і зростання ринкової частки, що дозволяє визначити успішність бізнес-стратегій в умовах конкуренції.

Таким чином, стратегічний менеджмент у публічному та приватному секторах має свої унікальні особливості, що визначають підходи до планування, реалізації і оцінки ефективності стратегій. Ці відмінності зумовлені різними цілями, принципами та бар'єрами, які характерні для кожного сектора і впливають на їх управлінські практики.

**Список використаної літератури:**

1. Мармаза О.І. Стратегічний менеджмент. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 103 с.
2. Касич А.О., Харченко Т.О. Стратегічний менеджмент суб'єктів публічної сфери. *Економіка та держава*. 2017. № 2. С. 16-18.
3. Chiwawa N., Wissink H. Strategic management practices in organisations with specific reference to the public sector. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*. Vol 9. № 1. URL: <https://apsdpr.org/index.php/apsdpr/article/view/540>.
4. Behn R.D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. 2003. № 63 (5). P. 586-606.
5. Tödting-Schönhofer H., Hahn M. Impact Assessment at the CoR: methodology and its implementation. European Union. 2010. URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/impact-assessment-cor.pdf>.
6. OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct\\_81f92357-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en).
7. Porter, M.E. The Five Competitive Forces That Shape Strategy. *Harvard Business Review*. 2008. P. 79-93.
8. Daraojimba C., Abioye K., Bakare A. Technology and innovation to growth of entrepreneurship and financial boost: a decade in review (2013-2023). *International Journal of Management & Entrepreneurship Research*. 2023. № 5(10) P. 769-792.
9. Федулова І.В. Стратегія ризик-менеджменту. *Менеджмент та підприємництво в Україні*. 2019. С. 65-74. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/dec/20453/management-65-74.pdf>.
10. Пилипенко С.М. Управління розвитком підприємств на засадах вартості: проблеми і перспективи. *Економіка та суспільство*. 2017. № 9. URL: [https://economyandsociety.in.ua/journals/9\\_ukr/99.pdf](https://economyandsociety.in.ua/journals/9_ukr/99.pdf).

---

**Nelipa D. Strategic management in the public and private sectors: features and approaches to performance evaluation**

*The article explores key aspects of strategic management in the public and private sectors, emphasizing their significant differences in approaches to management, planning, and the implementation of strategic goals. Special attention is given to issues related to evaluating the effectiveness of strategic management in these sectors, particularly the influence of the external environment, institutional factors, and socio-economic conditions on decision-making processes. The analysis addresses the specifics of management under contemporary challenges, including globalization, rapid technological progress, economic instability, political changes, and other global factors.*

*The assessment of the effectiveness of strategic initiatives in the public sector includes an analysis of how public policies align with citizens' expectations, their impact on socio-economic development, and the transparency of governance. In the private sector, key criteria include financial performance, competitiveness, productivity, innovation capability, and overall market outcomes. It is concluded that strategic management in both sectors requires continuous adaptation to external challenges, although the specificity of each sector determines the approaches to this adaptation. The article notes that effective strategic management depends on the ability of organizations to rapidly adjust to dynamic environments, taking into account the impacts of globalization, technological shifts, and geopolitical instability. Understanding and managing risks are becoming increasingly important for both the public and private sectors, as they directly affect organizational resilience and the ability to achieve strategic goals. The need for the development of new strategic management models is emphasized, models that take into account both the internal characteristics of the sectors and global trends. This approach will enhance management efficiency and ensure the resilience of organizations to external and internal challenges faced by modern society.*

**Key words:** *public administration, management effectiveness, strategic planning, performance evaluation, organizational adaptability, institutional factors, decision-making, external environment, resilience to change, globalization, innovation.*

УДК 342.7:351.9.  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.24>

**С. О. Пушкаренко**

аспірант кафедри державознавства,  
права та Європейської інтеграції  
Інституту публічної служби та управління  
Національного університету «Одеська політехніка», адвокат

## ГЕНЕЗА РОЗУМІННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено генезу інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління, що є важливим та актуальним питанням у контексті сучасних викликів українського державотворення. Аналізується еволюція наукових підходів до формування та функціонування цього механізму, від історичних витоків до сьогодення, зокрема, розглянуто розвиток концепцій захисту прав людини в умовах політичних трансформацій та реформ. Особлива увага приділяється критичному аналізу актуального стану інституційного механізму, його проблемним аспектам та недолікам, таким як неефективна координація між державними та недержавними інституціями, відсутність системного підходу та незадовільна взаємодія національних та міжнародних механізмів.

Автор підкреслює необхідність вдосконалення правових та організаційних інструментів, спрямованих на забезпечення більш ефективного захисту прав людини, особливо у контексті адаптації міжнародного досвіду до національних умов. Запропоновано інноваційні підходи для покращення функціонування інституційного механізму, включаючи підвищення професійної підготовки кадрів та посилення контролю за виконанням правозахисних функцій. Особливо розглянуто значення комплексного підходу, що включає не лише правові, але й організаційні, економічні та соціальні аспекти, для формування ефективного інституційного механізму.

Реалізація запропонованих рекомендацій може суттєво підвищити ефективність захисту прав людини та сприяти зміцненню правової держави в Україні, забезпечуючи стабільність і розвиток демократичних процесів. Стаття є важливим внеском у розвиток наукового дискурсу з проблематики прав людини в системі публічного управління, пропонуючи шляхи для подолання існуючих проблем та недоліків.

Додатково у статті обґрунтовується важливість врахування сучасних соціальних та політичних викликів, таких як децентралізація, глобалізація та зростання ролі громадянського суспільства, у процесі формування ефективного інституційного механізму захисту прав людини. Зазначено, що успішна імплементація міжнародних стандартів у національну правову систему залежить від адаптації цих стандартів до місцевих умов та особливостей правозастосування.

**Ключові слова:** права людини, публічне управління, інституційний механізм, захист прав, держава, судовий захист, адміністративно-правове забезпечення, конституційні права, європейський досвід.

**Постановка проблеми.** Проблема інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління є особливо актуальною в умовах сучасного розвитку суспільства, коли від держави очікується не лише формальне забезпечення прав і свобод громадян, але

й їх реальне гарантування через ефективні механізми. Незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених правам людини, залишається недостатньо розкритим питання комплексного підходу до формування та реалізації інституційного механізму їх захисту. Відсутність чітко

визначених, скоординованих та ефективних механізмів в публічному управлінні, які могли б забезпечити надійний захист прав громадян, призводить до порушення прав та недостатньої захищеності окремих груп населення. Це, своєю чергою, ставить під сумнів спроможність держави виконувати свої функції щодо захисту прав людини та викликає необхідність у подальшому теоретичному дослідженні та практичному вдосконаленні інституційних механізмів у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про значну увагу науковців до проблематики захисту прав людини в контексті публічного управління. Вітчизняні та зарубіжні дослідники, зокрема М. М. Антонович, П. М. Рабінович, А. М. Колодій, А. О. Фальковський, а також інші науковці, акцентують увагу на необхідності вдосконалення механізмів захисту прав людини, враховуючи сучасні виклики та зміни в сучасному соціокультурному просторі. В працях дослідників розкриваються загальнотеоретичні аспекти прав людини, особливості нормативного закріплення прав та свобод у національних та міжнародних правових актах, а також ефективність їх реалізації на практиці.

Значний внесок у розвиток досліджень з цієї тематики зроблено в галузі адміністративного та конституційного права. Зокрема, роботи О. І. Наливайка, В. Я. Крижанівського, С. В. Россохи висвітлюють проблеми правозахисної діяльності судових та правоохоронних органів, розкривають особливості конституційно-правових засад захисту прав людини та громадянина в Україні.

Інституційний механізм захисту прав людини досліджується також у контексті забезпечення рівного доступу до медичних послуг та інших сфер публічного управління. У цих роботах підкреслюється важливість ефективної взаємодії між державними органами та громадянським суспільством для забезпечення надійного захисту прав громадян.

**Метою статті є** розкриття особливостей підходів до розуміння інституційного механізму захисту прав людини в системі

публічного управління, виявлення їх проблемних аспектів і недоліків, а також позицій щодо вдосконалення механізмів забезпечення прав і свобод громадян на сучасному етапі розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Права людини є невід'ємною складовою сучасного суспільства, вони гарантують захист та повагу до гідності кожної людини, незалежно від її раси, національності, статі, віросповідання чи соціального статусу. Це система законодавчих та моральних принципів, які визначають права та свободи кожного громадянина та зобов'язують державу їх захищати та забезпечувати. Права людини для держави є не тільки моральною та етичною нормою, але й юридичною вимогою. Будучи закріпленими в Конституції та інших законодавчих актах країни, вони є основою для створення справедливого та демократичного суспільства. Держава має забезпечувати реалізацію цих прав та свобод, а також захищати громадян від будь-яких порушень їх прав, оскільки це є важливим елементом для забезпечення стабільності та розвитку країни. Разом з тим, права людини не є абсолютними і можуть бути обмежені в інтересах безпеки та громадського порядку. Тому важливо збалансувати права та обов'язки громадян, щоб забезпечити гармонійний розвиток суспільства.

З метою забезпечення вказаного балансу, у сучасній державі, де важливе місце займає публічне управління, необхідно мати ефективний інституційний механізм захисту прав людини, який буде включати в себе різноманітні інституції та органи, що відповідають за захист прав людини в усіх сферах життя. Серед них можуть бути омбудсмени, правозахисні організації, судові та правоохоронні органи, а також інші структури, які мають відповідні повноваження та компетенцію.

Формування інституційного механізму захисту прав людини є важливим етапом у будь-якому суспільстві. Цей процес потребує належного теоретико-методичного та практичного осмислення, оскільки він пов'язаний з розробкою ефективних інструментів та механізмів, які забезпечать ефективний захист прав людини.

Вищевказане вже неодноразово було предметом наукових досліджень низки науковців, що в рамках даного дисертаційного дослідження обумовлює необхідність здійснення огляду наукових уявлень щодо інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління у вітчизняній науці.

Насамперед відзначимо, що генезис наукової думки щодо інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління починається з давніх часів, а саме з моменту, коли люди почали усвідомлювати необхідність захисту своїх прав від держави та суб'єктів влади. Завдяки розвитку філософії та політичної теорії, сформовано перші ідеї про необхідність створення спеціальних механізмів для захисту прав людини.

За часів Стародавнього Риму зародки інституційного механізму можна прослідкувати, наприклад, в інституті народних трибунів, що існували протягом багатьох століть. За добу Середньовіччя зароджувалися перші форми відносно відокремленого інституційного захисту прав людини, такі як королівські суди та парламенти. Однак, ці механізми були не повною мірою ефективні, оскільки влада перебувала в руках обмеженого кола осіб. З настанням епохи Просвітництва та розвитком демократичних ідей, з'явилися нові погляди на захист прав людини. Філософи та політичні діячі почали активно обговорювати необхідність створення спеціальних інституцій для захисту прав людини від держави та суб'єктів влади.

У другій половині XIX століття під впливом революційних подій та розвитку демократії створено перші органи, які займалися захистом прав людини. Наприклад, Міжнародний комітет Червоного Хреста, який займався захистом прав військовополонених та жертв війни. Формування останніх продовжилось у XX столітті. Після Другої світової війни створено міжнародні організації, зокрема ООН, які приділили особливу увагу захисту прав людини, а також прийнято міжнародні документи, які закріплювали права людини та зобов'язували держави до їх захисту.

Все вище наведене стало поштовхом для вітчизняних вчених здійснювати нау-

кові пошуки щодо сутності прав людини та їхнього захисту за допомогою відповідного інституційного механізму в межах багатьох дисциплін. Так, це питання вивчається в рамках таких наук, зокрема: в публічному управлінні задля розробки та впровадження ефективних політик та практик, що стосуються прав людини, з метою виявлення проблем та вдосконалення механізмів їх захисту; в юриспруденції, що включає в себе аналіз та дослідження прав людини, їх походження, сутність та застосування в різних сферах життя; в політології – в контексті визначення різних політичних систем та їх вплив на дотримання прав людини; в соціології – з метою виявлення впливу прав людини на структуру та функціонування суспільства; в психології – для розкриття значення прав на психічне здоров'я та самопочуття людини та в низці інших наук.

Загалом, усю сукупність наявних теоретичних досліджень, що стосуються проблематики інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління, вважаємо за доцільне розділити на три групи:

- наукові праці, які присвячені розкриттю загальнотеоретичних аспектів прав людини та специфіки їхнього захисту;
- наукові праці, спрямовані розкриттю сутності інституційних механізмів в системі публічного управління;
- наукові праці, що висвітлюють публічно-управлінські аспекти формування та реалізації інституційного механізму захисту прав людини.

З метою виконання завдань, які поставлені перед даним дисертаційним дослідженням, розглянемо здобутки кожної із вказаних груп більш детально.

Існування першої групи – «наукові праці, які присвячені розкриттю загальнотеоретичних аспектів прав людини та специфіки їхнього захисту», обумовлено тим, що наукові пошуки щодо сутності прав людини та їхнього захисту є важливою темою для багатьох наукових дисциплін, що обумовлює широкий спектр відповідних досліджень.

З моменту проголошення незалежності України права людини та їхній захист стають основоположним фундаментом діяль-

ності держави, який потребував якісної теоретичної бази для його формування. Наведене обумовило наукові пошуки низки вчених.

Одним із перших та найбільш авторитетних дослідників, до сфери наукових інтересів якого відносяться права людини та їх захисту, став П. М. Рабінович. Відомий український дослідник підготував чимало праць окресленої проблематики. Серед них варто відмітити навчальні посібники на тему «Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права та держави)» (1992) та «Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень)» (1997), «Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти)» (2001) тощо. У згаданих працях науковець визначив сутність прав людини, їхню систему та специфіку нормативного закріплення в Основному Законі України. Крім того, П. М. Рабінович досліджував особливості реалізації прав людини, а також захисту останніх у разі порушення за допомогою спеціального механізму, сформованого державою.

Специфіка судового захисту прав людини стала предметом дисертаційного дослідження В. Я. Крижанівського на тему «Конституційно-правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні» (2013). В даній роботі вчений проаналізував основні конституційні напрями правозахисної діяльності суду, засоби забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина органами судової влади; розкрито місце, роль та значення Конституційного Суду України в конституційно-правовому механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Крім того, в роботі розглянуто актуальні проблеми удосконалення конституційно-правового забезпечення судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, зокрема запровадження інституту конституційної скарги, забезпечення розумного строку розгляду справ судами загальної юрисдикції, правове забезпечення виконання рішень судів як складова процесу реалізації прав громадян на судовий захист. Проан-

алізовано проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в діяльності судових органів України та виконання його рішень. На основі аналізу нормативно-правового матеріалу, літературних джерел та судової практики сформульовано теоретичні висновки і рекомендації з удосконалення судового захисту прав і свобод людини і громадянина [1].

Викликає науковий інтерес й дисертаційне дослідження І. Б. Іванків на тему «Права людства: стан та перспективи їх забезпечення» (2019), яке присвячене дослідженню прав людства як особливих солідарних прав третього покоління, які включають право на мир, на здорове довкілля та на сталий розвиток, а також наявні та потенційні механізми їх захисту. Зокрема, на особливу увагу заслуговують розгляд вченою механізмів міжнародної співпраці для захисту прав людства, зокрема через діяльність міжнародних миротворчих місій, моніторингових місій, проектів міжнародного розвитку тощо [2].

В процесі висвітлення наукових праць, які присвячені розкриттю загальнотеоретичних аспектів прав людини та специфіки їхнього захисту, заслуговує на увагу дисертація Г. Ю. Гарасимів на тему «Вплив практики Європейського Суду з прав людини на вдосконалення правозахисного законодавства в Україні (загальнотеоретичний аспект)» (2020). Дана робота присвячена дослідженню аспектів впливу практики Європейського суду з прав людини на правотворчу (насамперед законодавчу) діяльність в Україні та можливостей подальшого вдосконалення національного правозахисного законодавства на підставі рекомендацій, висвітлених Європейським судом з прав людини у його рішеннях. Дослідження спрямоване передусім на виявлення констатованих у рішеннях ЄСПЛ зауважень щодо недоліків національного правозахисного законодавства та заходів держави стосовно їхнього усунення [3].

Комплексним монографічним дослідженням в межах першої групи є робота Я. В. Лазур на тему «Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст» (2021). В даній праці вчений розкриває сутність прав громадян,

що реалізуються у публічному управлінні, а також наводить їхню класифікацію. Детальний розгляд знайшли гарантії захисту прав людини у публічному управлінні, які розподілено на дві групи: загальні та юридичні. Особливу увагу В. Я. Лазур присвятив вивченню європейському досвіду забезпечення прав людини у публічному управлінні. Зокрема, вченим розкрито нормативну та інституційну складові захисту прав людини у публічному управлінні, а також адміністративну юстицію та захист прав людини у публічному управлінні [4].

Проблематика прав людини також відображена у монографії «Права людини в особливих правових режимах: досвід України» (2022), яка підготовлена кафедрою конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» за загальною редакцією М. В. Афанасьєвої. Монографія є спільною науковою роботою, результатом критичного переосмислення реальності конституційного права та реалізації прав людини в Україні в умовах особливих правових режимів. Автори провели аналіз конституційного права, міжнародного права людини, міжнародного гуманітарного права, а також національної законодавчої бази та судової практики щодо права держави на вживання заходів у випадку відступу від своїх юридичних зобов'язань у надзвичайних ситуаціях [5].

Підсумовуючи аналіз наукових доробків першої групи, зазначимо, що широкий об'єкт дослідження сприяв комплексному дослідженню загальнотеоретичних аспектів прав людини та специфіки їхнього захисту не лише в рамках наукових статей, дисертаційних досліджень окремих науковців, а також колективних монографій та навчальних посібників. Праці цієї групи формують загальнотеоретичний фундамент дослідження проблематики інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління, оскільки в них висвітлюються теоретичні аспекти прав людини, такі як їхній походження, еволюція та роль у сучасному світі. Також досліджуються поняття та класифікація прав людини, їхні основні характеристики та взаємозв'язок з іншими правовими категоріями. Окрім загально-

теоретичних аспектів, у таких наукових працях звертають увагу на специфіку захисту прав людини з урахуванням динамічних змін українського суспільства.

Друга група включає в собі наукові праці, спрямовані на розкриття сутності інституційних механізмів в системі публічного управління, що відіграють ключову роль у забезпеченні ефективності та ефективності діяльності органів публічної влади.

Одне із перших комплексних колективних досліджень в межах другої групи представлено науковцями Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України під керівництвом М. Д. Лесечка та А. О. Чемериса. Так, в 2005 році вчені презентували науковий посібник під назвою «Механізми державного управління: сутність і зміст», в якому представили власне розуміння механізмів державного управління як штучно створеної складної системи, призначеної для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру. Крім того, науковцями визначено сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [6].

Серед праць даної групи вирізняється й дисертаційне дослідження Т. М. Середи на тему «Інституційні механізми реалізації публічної політики» (2015), яке присвячене теоретико-методологічному обґрунтуванню напрямів удосконалення інституційних механізмів реалізації публічної політики в системі державного управління. В даній роботі вчена розширила понятійно-категоріальний апарат науки державне управління, зокрема шляхом визначення поняття «інституційні механізми реалізації публічної політики», а також виділила характерні ознаки та структурні елементи інституційних механізмів реалізації публічної політики. Також виявлено та систематизовано інституційні механізми реалізації публічної політики в аспекті взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. За результатами проведеного дослідження автором визначено напрями удосконалення сис-

теми державного управління в контексті удосконалення інституційних механізмів реалізації публічної політики, в тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду [7].

Специфіку формування інституційних механізмів в системі публічного управління в сфері захисту персональних даних досліджувала Т. І. Обуховська. Так, у своєму дисертаційному здобутку на тему «Державні механізми забезпечення захисту персональних даних в Україні» (2016), Вчена провела теоретичне дослідження державних механізмів захисту персональних даних в Україні, визначила перспективні напрями їхнього подальшого розвитку та розробила науково-практичні рекомендації для органів влади в умовах трансформації державного управління. Також був проведений аналіз законодавства щодо основних прав і свобод людини та громадянина, який показав, що держава є основною інституцією, яка забезпечує захист цих прав, в тому числі в інформаційній сфері. На основі міжнародного досвіду було обґрунтовано вплив європейських стандартів та досвіду демократичних країн на організаційно-правовий механізм захисту персональних даних в Україні [8].

Також викликає науковий інтерес науково-аналітична доповідь, підготовлена представниками Національної академії державного управління при Президентові України за загальною редакцією М. М. Білинської, О. М. Петроє на тему «Інституціоналізація публічного управління в Україні» (2019). У цій роботі були виявлені об'єктивні передумови для майбутніх реформ у сфері публічного управління в Україні. Були проаналізовані зміни в інституційній системі публічного управління на рівнях вищого та центрального, а також особливості формування інституціонального середовища в умовах децентралізації. Також були висвітлені проблеми, пов'язані з реформуванням публічної служби в Україні, визначені та обґрунтовані пріоритетні напрями для формування інституціонального середовища в умовах децентралізації. Крім того, були надані пропозиції та рекомендації органам публічної влади щодо успішної реалізації майбутніх реформ в Україні [9].

Проблематика інституційних механізмів у певній сфері публічного управління стала предметом монографії Я. В. Янушевич на тему «Інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування в Україні: теорія та практика» (2020). У даній роботі було проведено комплексний аналіз положень чинного законодавства України, міжнародних правових актів та проектів законів, вітчизняних та зарубіжних наукових, навчальних, публіцистичних джерел. Наведене дозволило обґрунтувати концептуальні адміністративно-правові засади інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, а також виділити закономірності та проблеми практики даного механізму в Україні. З урахуванням наведеного автором сформульована сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. Також були обґрунтовані перспективи модернізації цього механізму на шляху до європейського співтовариства та шляхи наповнення його новим змістом [10].

Окремі особливості формування та реалізації інституційного механізму у сфері протидії корупції дослідила О. О. Дума у своєму дисертаційному дослідженні на тему: «Інституційний механізм забезпечення реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами» (2024). В останньому визначається зміст інституційного механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами; охарактеризовано його нормативно-правові засади та функції. Також в роботі описано суб'єктну характеристику механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, встановлено систему адміністративно-правових інструментів та адміністративних процедур реалізації досліджуваного інституційного механізму. Крім того, описано зарубіжний досвід забезпечення ефективності інституційного механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, й обґрунтовано його організаційно-правові напрями забезпечення ефективності [11].



Одним із останніх дисертаційних досліджень у даній групі є робота В. В. Демчука на тему «Механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України» (2024). Вчений дослідив процеси трансформації безпекового середовища крізь призму механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та удосконалив категорійно-понятійний апарат за темою дисертаційного дослідження. Також обґрунтовано доцільність упровадження кращих світових практик державного управління у сфері цивільного захисту в сучасній Україні, запропоновано перспективні напрями модернізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, й розроблено концептуальний підхід до вдосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України [12].

Загалом, наукові праці даної групи сформулювали у вітчизняній науці публічного управління комплексне теоретичне осмислення сутності інституційного механізму та його змістовного наповнення у різних сферах публічно-управлінських відносин. Також важливе значення мають авторські погляди щодо специфіки формування та реалізації окремих елементів інституційних механізмів в системі публічного управління. Вказані праці допомагають виявити проблеми та недоліки в діяльності управлінських органів та структур, а також запропонувати шляхи для їх подолання. Наведене може бути важливим кроком у покращенні якості та ефективності управління, а також у забезпеченні стабільності та розвитку суспільства.

Останньою групою теоретичних досліджень, що стосуються проблематики інституційного механізму захисту прав людини в системі публічного управління є група наукових праць, що висвітлюють публічно-управлінські аспекти формування та реалізації інституційного механізму захисту прав людини.

Однією із останніх праць представників третьої групи є дисертаційне дослідження

Н. Е. Кошляк на тему «Інституційний механізм забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: теоретико-правова характеристика» (2024) [13]. В своїй роботі вчена охарактеризувала нормативно-правову основу інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також сформулювала визначення поняття та розкрити методологію дослідження інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. На особливий інтерес заслуговують погляди автора на визначення системи органів державної влади як основних суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, дослідження проблем їх функціонування. Крім того, в роботі обґрунтовано місце органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на сучасному етапі й досліджено систему інститутів громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Також Н. Е. Кошляк охарактеризувала зарубіжний досвід функціонування урядових та неурядових організацій у забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, й надала рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

М. М. Антонович, Отже, в наукових здобутках третьої групи вчені досліджують різні аспекти формування та реалізації інституційного механізму захисту прав людини в публічному управлінні. Серед них можна виділити аналіз правових актів, що регулюють цей механізм, оцінку ефективності його роботи, а також вивчення практики застосування захисних механізмів у різних країнах. Крім того, вони вивчають роль та функції державних органів у забезпеченні захисту прав людини, а також вплив політичних та соціально-економічних чинників на роботу цих органів.

Підсумовуючи все вище викладене, приходимо до висновку про відсутність комплексного дослідження проблематики сутності та реалізації інституційного механізму захисту прав людини в сучас-

ній науці публічного управління. Попри це, у вітчизняній науковій думці існують три групи дотичних напрацювань, які є невід'ємною частиною даної дисертаційної роботи, оскільки дозволяють встановити теоретичні зв'язки між різними аспектами досліджуваної проблеми та розкрити її більш повно.

**Висновки.** Інституційний механізм захисту прав людини в системі публічного управління відіграє ключову роль у забезпеченні демократичних цінностей та правопорядку в державі. Виявлені проблеми та недоліки в функціонуванні цього механізму свідчать про необхідність його подальшого вдосконалення та адаптації до сучасних викликів. Ефективне забезпечення прав і свобод громадян потребує чітко скоординованої діяльності державних органів, судових інституцій, правоохоронних органів та інших суб'єктів публічного управління. Важливим є також врахування міжнародного досвіду та адаптація європейських стандартів у національне законодавство. Застосування запропонованих у статті рекомендацій сприятиме підвищенню ефективності інституційного механізму захисту прав людини, що, своєю чергою, сприятиме зміцненню правової держави та захисту прав громадян на всіх рівнях.

#### Список використаної літератури:

1. Крижанівський В.Я. Конституційно-правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні: афтореф. дис. к.ю.н. спец.12.00.02. Одеса, 2013, 22 с.
2. Іванків І.Б. Права людства: стан та перспективи їх забезпечення: дис.к.ю.н. спец.12.00.01. Київ, 2019, 214 с.
3. Гарасимів Г.Ю. Вплив практики Європейського Суду з прав людини на вдосконалення правозахисного законодавства в Україні (загальнотеоретичний аспект) : дис.к.ю.н. спец.12.00.01. Львів, 2020, 281 с.
4. Лазур Я. В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 164 с.
5. Права людини в особливих правових режимах: досвід України: монографія за заг. ред. д.ю.н., проф. М.В. Афанасьєвої. Одеса: ВД «Гельветика». 2022. 356 с.
6. Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М.; за наук. ред. Лесечка М. Д., Чемериса А. О. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
7. Середа Т.М. Інституційні механізми реалізації публічної політики: дис.к.н. з держ.управл. Львів, 2015. 209 с.
8. Обуховська Т.І. Державні механізми забезпечення захисту персональних даних в Україні: дис. ... канд. наук з держ.управ. : 25.00.02.Київ. 156 с.
9. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
10. Янушевич Я.В. Інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування в Україні: теорія та практика: монографія. Одеса. Гельветика. 2020. 411 с.
11. Дума О.О. Інституційний механізм забезпечення реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами: дис. к.ю.н. спец. 12.00.07. Ужгород, 2024. 235 с.
12. Демчук В.В. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України: дис. док. філ. в галузі знань 281 «Публічне управління та адміністрування». Київ, 2024. 202 с.
13. Кошляк Н.Е. Інституційний механізм забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: теоретико-правова характеристика: дис. док. філос. за спеціальністю 081 Право. Дніпро, 2024. 270 с.

#### **Pushkarenko S. The genesis of the understanding of the institutional mechanism for the protection of human rights in the public administration system**

*The article examines the genesis of the institutional mechanism for the protection of human rights in the system of public administration, which is an important and relevant issue in the context of modern challenges of Ukrainian state formation. The evolution of scientific approaches to the formation and functioning of this mechanism is analyzed, from its historical origins to the present, in particular, the development of concepts of human rights protection in the context of political transformations and reforms is considered. Special attention is paid to the critical analysis of the current state of the institutional mechanism,*

---

*its problematic aspects and shortcomings, such as ineffective coordination between state and non-state institutions, lack of a systemic approach, and unsatisfactory interaction of national and international mechanisms.*

*The author emphasizes the need to improve legal and organizational tools aimed at ensuring more effective protection of human rights, especially in the context of adapting international experience to national conditions. Innovative approaches are proposed to improve the functioning of the institutional mechanism, including increasing professional training of personnel and strengthening control over the performance of human rights functions. The importance of a comprehensive approach, which includes not only legal, but also organizational, economic and social aspects, for the formation of an effective institutional mechanism, is considered separately.*

*The implementation of the proposed recommendations can significantly increase the effectiveness of human rights protection and contribute to the strengthening of the rule of law in Ukraine, ensuring the stability and development of democratic processes. The article is an important contribution to the development of the scientific discourse on human rights issues in the public administration system, suggesting ways to overcome existing problems and shortcomings.*

*In addition, the article substantiates the importance of taking into account modern social and political challenges, such as decentralization, globalization and the growing role of civil society, in the process of forming an effective institutional mechanism for the protection of human rights. It is noted that the successful implementation of international standards into the national legal system depends on the adaptation of these standards to local conditions and features of law enforcement.*

**Key words:** *human rights, public administration, institutional mechanism, rights protection, state, judicial protection, administrative and legal support, constitutional rights, European experience.*

УДК 35.08

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.25>

**О. А. Руснак**

кандидат філософських наук, докторант  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## **АНАЛІЗ БАЗОВИХ ПРИНЦИПІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Мета статті полягає в розкритті принципів та механізмів публічного управління в контексті реалізації публічної політики з акцентом на значній ролі громадянського суспільства у формуванні ефективної системи управління. Розглянуто основні підходи до визначення публічної політики, її сутності та функцій.*

*Використано комплексний аналіз наукових праць українських та зарубіжних дослідників, порівняльний підхід до вивчення публічного управління, історичний метод для розуміння еволюції понять та підходів у даній сфері. Також було застосовано міждисциплінарний підхід, що дозволяє врахувати різні аспекти публічного управління та їхній взаємозв'язок з іншими соціальними науками, такими як політологія, соціологія, право та економіка.*

*Наукова новизна роботи полягає у розширенні розуміння ролі публічної сфери в системі державного управління та її значення для розвитку демократичного суспільства. Запропоновано нове трактування поняття публічної політики з урахуванням сучасних викликів, таких як глобалізація, цифровізація та посилення ролі громадянського суспільства. Виявлено, що успішна реалізація публічної політики значною мірою залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, участі громадян у процесі ухвалення рішень та забезпечення прозорості в діяльності органів влади.*

*Результати дослідження вказують на необхідність удосконалення системи публічного управління в Україні. Підкреслено важливість адаптації національного законодавства до європейських стандартів, підвищення рівня участі громадян у процесі ухвалення рішень та забезпечення прозорості й підзвітності державних органів. Виявлено, що впровадження європейських підходів до публічного управління сприяє підвищенню ефективності державного управління. Водночас, адаптація європейських стандартів вимагає глибокого розуміння специфіки українського суспільства та врахування національних особливостей у процесі реформування.*

**Ключові слова:** державне управління, демократичні механізми, суб'єкт політики, публічна політика, публічна влада.

**Постановка проблеми.** Треба наголосити на першочерговості громадянського життя, що передує реалізації «механізмів управління» в державі або відбувається одночасно з ним. Політичне життя (спочатку полісне), публічно-політичне в сучасності, є тим, що значною мірою обумовлює Західну цивілізацію, яка характеризується наявністю вивільненого суспільно-політичного життя, публічно-громадянської сфери, автономної особи (наділеної правами), актуального колективу вільних істот (громадянського суспільства), які самі визначають власне

життя, прагнуть до власної мети, вигадують сенс буття, об'єднуючись навколо суспільного блага, – і саме це пропонується схопити поняттями «політика», «публічна політика та адміністрування». Відтак, сукупний «публічний механізм управління в державі» є «наслідком» дієвого політичного життя, яке спрямоване на вільну реалізацію (свободи), узгоджуючи свою реалізацію з поняттям «спільне благо». Відповідно до подібних думок, наукові дискусії щодо мислення з приводу питань механізмів та принципів реалізації й побудови публічного управління є дуже

важливими для вдосконалення демократичного механізму публічного управління, який вже працює в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні на високому рівні виконано значну кількість наукових праць, присвячених окремим питанням публічної політики та публічного управління. Серед них варто відзначити наукові розробки сучасних українських вчених: І. Аль-Атті, О. Баштанника, В. Бондаренка, О. Вожол, С. Ганущиної, Н. Дамірова, В. Ковбасюка, О. Загурського, Я. Качан, С. Жужі, П. Кузика, Б. Медун, Б. Мельниченка, А. Миколюка, С. Олійник, Л. Приходченко, О. Рудакевича.

**Мета статті** полягає в аналізі принципів та механізмів публічного управління в контексті реалізації публічної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науковій літературі досі триває дискусія щодо чіткого визначення, розрізнення та розуміння понять: «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування». Демократичне державне управління закріплено в Конституції України [10]. При цьому, як зазначається в енциклопедичному словнику: «правління й урядування відрізняються від управління (у вузькому сенсі) як адміністрування тим, що "правителі", хто б ними не був – від фараона до трьох гілок демократичної влади і громадянського суспільства, ухвалюють рішення, тоді як управлінців наймають для їх імплементації. Основою правління/врядування є напрацювання, ухвалення і впровадження заснованих на певних цінностях та наповнених відповідним змістом курсів публічної (державної) політики, поза межами якої воно втрачає зміст» [7]. Можна припустити, що реалізація «публічного управління» в повній мірі залежить від розвиненості громадянської свідомості, громадянського суспільства та виникнення в майбутньому демократичної традиції реалізації публічного управління. Для вирішення понятійних колізій в науковій літературі [7] використовується узагальнююче поняття «уряд», наприклад: «якщо управління як адміністрування є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою части-

ною уряду, а разом вони утворюють те, що часто називають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою усіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження... Згідно з новими підходами, публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства» [7].

Окрім понять «державне управління» та «публічне управління», у вітчизняній науці про державне управління іноді використовується поняття «соціальне управління», наприклад: «публічна система соціального управління, як відомо, формується із державного управління та місцевого самоврядування, механізми відносин яких розглядаються за спрямованістю дії – «зверху вниз» і навпаки» [5], або «Державне управління – це форма і основний різновид соціального управління» [16]. Соціальне управління, на нашу думку, – це пошук понятійного осмислення необхідності розуміння процесу регулювання сукупного громадського буття.

Якщо говорити про «публічне адміністрування», це запозичене поняття «public administration» вказує на англосаксонську традицію розуміння державної влади як такої, що працює, виконуючи волю суверена за контрактом (тимчасові менеджери), і в зазначений час реалізує (публічні) функції управління в державі.

Сувереном у республіканській формі правління є народ (Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ) [10], при цьому державна влада реалізує волю суверена.

Зазначимо, що у ліберальному мисленні можуть бути присутні різні «конкретні реалізації моделі» взаємодії «суверен-народ – уряд в державі». Подібне мислення було присутнім певний час у межах «парламентського мислення» у західноєвропейських країнах у Новий та Новітній час, коли народ за допомогою свого представництва (парламенту) висловлював свої думки щодо державних справ (політики, узгоджуючи, наприклад, питання рівня податків та ін.) суверену, яким був монарх. У Новому світі виникає сучасне республіканське правління (Articles of Confederation, 1781 pp.; The Constitution of the United States, 1788 pp.), що дуже

спрощено можна описати як те, що: народ-суверен в результаті колективних дій, початкових обговорень і більш чітких парламентських способів вироблення політичних думок (щодо спільних справ) створював законодавчі пропозиції, які в подальшому повинні були реалізовуватися у діяльності виконавчої гілки влади, що, знову ж таки, розкриває новий зміст поняття «публічна політика та адміністрування» (public policy and administration) [21].

Ліберально-демократична система Нового часу вивільняє громадянина, перетворюючи його на політичну істоту, що стає основою для виникнення політичного життя на рівні всього суспільства. Таким чином, виникає «публічна сфера як «інституціоналізована арена дискурсивної інтеракції»» (Ю. Габермас), простір, у якому громадяни вільно обговорюють суспільно важливі питання, – це насамперед те, що знаходиться поза сферою приватного життя: особистого, сімейного, домашнього» [17]. Політика в такому демократичному суспільстві виробляється на різних рівнях: окремих громадян, колективних громадянських інституцій і представництв, а також на рівні органів, які в Конституції України – це органи державної влади, місцеве самоврядування, президент України тощо. Подібне «колективне вироблення політики» є тим, що визначається в декларації ООН як «good governance» [22], що і характеризує «сукупну систему управління» в державі як «публічне управління».

Політика може існувати, її може виробляти одноосібний суверен, після чого виникатиме тимчасовий уряд, який суверен-монарх у будь-який час може звільнити. «Публічність» може свідчити про те, що існує «публічне обговорення» та створення саме «публічної політики» (монарх-суверен може обговорювати політику з представниками від народу у парламенті), тобто реалізація політики у публічному просторі не завжди свідчить про те, що вироблення мало публічний характер. При цьому, в демократичних суспільствах «основними функціями публічної сфери є формування і підтримання комунікативного простору, громадської думки, гро-

мадянського суспільства, консолідація суспільства, формування модерної нації, становлення громадянської культури, утвердження публічної політики, культури публічного врядування та публічного адміністрування, розвиток дієвого народовладдя» [17]. Тобто «демократичність управління в державі» передбачає уявлення про «публічність вироблення-обговорення-узгодження суспільної політики», а згодом і наявність «механізмів публічної реалізації політичних задумів», які стосуються всього суспільства.

Відтак, дуже актуальними для демократичних країн з республіканською формою правління стають питання і механізми:

- Механізми формування публічної політики.
- Питання узгодженості в процесах вироблення публічної політики.
- Система реалізації сформованої публічної політики в механізм державного управління.
- Система контролю за реалізацією (виконанням) публічної політики.

Подібні питання для реалізації демократичності системи управління в державі є вкрай важливими. Також важливим є постійне вдосконалення подібних системних проблем реалізації публічної політики, що знаходить актуалізацію в сучасності в науковій літературі, зокрема в аналізі «механізмів партисипаторної демократії» [12].

Якщо говорити про концепції публічного управління, то, як зазначено в роботі [7], при дотриманні історичного підходу йдеться про зміну трьох парадигм у теорії управління: наприкінці XIX ст. і до 40–50-х рр. XX ст. панувала концепція «раціональної бюрократії»; у 60–70-х рр. XX ст. на зміну їй сформувалася концептуальна модель «нового публічного менеджменту», а з 80–90-х рр. XX ст. інтенсивно впроваджуються підходи публічного врядування («governance») та його різновиду «доброго/належного врядування» («good governance»). Однак жодна з них не стала надбанням управлінської практики в Україні [7].

Система державного управління в Україні – це система або сукупність суб'єктів управління, які утворюють відповідну

структуру. Відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 29 грудня 2015 року № 1219, під суб'єктами державного управління розуміється сукупність органів державної влади (державних органів), органів місцевого самоврядування, органів управління державними позабюджетними фондами, державних та комунальних установ, інших юридичних осіб, які здійснюють відповідно до законодавства бюджетні повноваження отримувача бюджетних коштів. Теоретично суб'єкти управління, залежно від специфіки діяльності та організаційної структури, об'єднуються у різні підсистеми. Виділяють індивідуальні та колективні суб'єкти. Перші представлені окремою посадовою особою (службовцем, керівником), другі – колективним утворенням (органом, структурним підрозділом). Найбільш поширеними є колективні суб'єкти управління [3].

В системі державного управління також виокремлюється поняття «об'єкт». До основних об'єктів державного управління можна віднести: суверенний територіальний простір, населення країни, окремих осіб, громадські об'єднання, державні органи управління та їх діяльність. Уявлення про об'єкти державного управління можуть змінюватися з урахуванням розвитку суспільства [3].

Реформування державного управління від часу утвердження незалежності України визначалося вітчизняними науковцями та широкою громадськістю як одне із пріоритетних завдань трансформації системи державного управління в цілому [2]. Оцінюючи етапи становлення публічної політики в Україні, дослідники виокремлюють політичні та соціальні перетворення в процесі будівництва національного інституціонального дизайну публічної політики: етап становлення (1991–2004 рр.), етап розвитку інститутів (2004–2010 рр.), етап формальної інституціоналізації (2010–2014 рр.) і сучасний етап (з 2014 р.) [4].

При цьому деякі дослідники наполягають, що реформа публічного управління в Україні наполегливо просувається в межах неоліберальної парадигми, обумовленої принципами так званого «Вашингтонського консенсусу». Багато

внутрішніх суперечливих трансформаційних процесів, властивих українській економіці, природно обумовлені «матрицями реформ», рекомендованими світовими фінансовими організаціями, які є ідентичними латиноамериканським [5].

Дослідники зазначають, що проблемою системи державного управління є її неефективність, внутрішня суперечливість і відірваність від громадян [11]. В більшості вітчизняних досліджень щодо ефективності державного та публічного управління вчені зазначають ряд недоліків, які притаманні публічному управлінню в Україні: корупція, наявність колізій та внутрішніх суперечливих елементів, недосконале законодавче врегулювання, кадрові кризи та брак компетенцій у службовців, недостатній рівень прозорості та відкритості, нечітке розмежування політичної та адміністративної сфер, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю [14]. При цьому публічна політика ще не стала визначальною рисою суспільно-політичного процесу в Україні [17]. Однак на сьогодні в Україні під впливом глобалізації, євроінтеграції та змін у внутрішньому українському суспільстві, зокрема у відносинах між громадянським суспільством і владою, відбувається перетворення державного управління на публічне управління [1].

В умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами [13]. Зарубіжний досвід свідчить, що країни, які пережили військові конфлікти на своїй території, стикаються з рядом складних викликів. Основними з них є руйнування діючих механізмів управління державою, раптові зміни в структурі економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, заострення соціальних і демографічних проблем, збільшення рівня бідності, інфляція та зменшення інвестиційної активності бізнесу [4].

Для вирішення сучасних проблем науковці пропонують послідовно впроваджувати європейські стандарти публічного управління, які пов'язують зі створенням та функціонуванням ефективною та дієвою системи публічного управління [13]. Загалом система публічного управління потре-

бує переосмислення. Наприклад, в деяких країнах ЄС було докладено усвідомлених та послідовних зусиль для підвищення ефективності своїх адміністрацій, водночас було суттєво переосмислено фундаментальні блоки своєї адміністративної системи [8].

Демократичне публічне управління завжди передбачає наявність «публічної сфери» (Рис. 1). Слід зазначити, що жодна конкретно реалізована модель публічного управління не є ідеальною. Модель – це сума історичних обставин, традицій вирішення суспільно-державних викликів, реакції на те, що відбувається всередині та ззовні. Під впливом обставин модель публічного управління буде змінюватися, новітні теоретичні розробки будуть відображатися на моделі, яка буде пристосовуватися до наявних мінливих реалій. Але, на нашу думку, дієва система публічного управління ґрунтується на декількох питаннях:

1) Наявність: розвиненої громадської свідомості, громадянського суспільства, сукупного інтелектуального простору, в якому існує вільне вироблення політичного мислення про сучасне та майбутнє, що повинно мати реалізацію у публічно-політичному житті країни. Вільне публічно-політичне життя призводить до появи як актуальних думок (ідей, рішень, пропозицій), так і політичних лідерів, здатних просувати суспільно-обговорену (узгоджену, таку, що знайшла початкову апробацію серед громадян) політику щодо тих чи інших важливих загальносуспіль-

них питань. Відтак поняття «публічна політика» тісно пов'язане з політичною активною громадськістю в демократичному суспільстві. Основна ідея публічної політики полягає в тому, що дії влади повинні бути відкритими та прозорими, а громадяни мають можливість впливати на процеси прийняття та виконання державних рішень [4].

2) Наявність активних (політичних) громадянських колективних інституцій (при цьому в західних країнах це не завжди формальні політичні партії або аполітичні колективні спілки та об'єднання). До таких інституцій також можна віднести лобістські структури, партнерські представництва, інституції, які прийнято позначати терміном «третій сектор». Окрім того, це різноманітні політично-громадянські та громадські інституції, що присутні у західноєвропейській політичній традиції. При цьому, відповідно до цитати американського філософа Джона Дьюї: «Все є політика» або «Everything is politics» [19], «громадянські інституції» – це не зовсім «соціально-аполітичні» установи, тому існує значний постійний первинний публічно-політичний рівень політичного життя, наприклад, у Сполучених Штатах, на якому виникають нові ідеї та лідери думок, що передують формальним партіям та виборам, відтак відсутня «сакралізація громадян від політики».

3) Взаємодія: пропозиції та практики. Представлене на Рис. 2 передбачає вільне

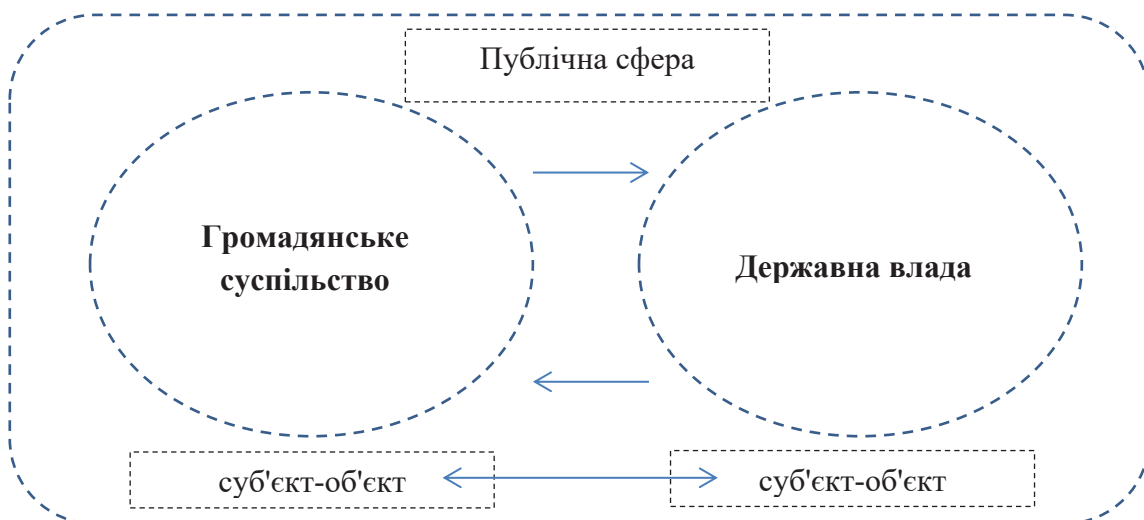


Рис. 1. Публічна сфера



переміщення думок, ідей, а також громадян, які можуть реалізовувати себе у якості політиків, незалежних експертів, лідерів думок, вільних інтелектуалів, громадян з позицією, виборців, або тих, хто в цей час належить до «апарату державного управління». При цьому вільне переміщення відбувається постійно, що дозволяє швидко реагувати на виникаючі виклики або, навпаки, створювати мету для руху в новому напрямку.

4) Умовна «двоконтурна» модель публічного управління (Рис. 3), або представницького правління (Representative Government [20]). Інтелектуальна модель, яка дозволяє більш детально зрозуміти

сутність ліберально-демократичного мислення, що знаходить реалізацію в понятті «public policy and administration» [21].

**1-й контур** формується для виконання публічно-політичних задумів стосовно тих чи інших суспільно-значущих проблем (суспільного блага), можливо, філософських думок про майбутнє людства, вирішення стратегічних завдань, вдосконалення соціально-економічних питань, подолання технологічного відставання або інших аспектів. В англосаксонському світі в такому процесі беруть участь також неформальні клуби; все це пов'язано з «think tanks» та іншими структурами.

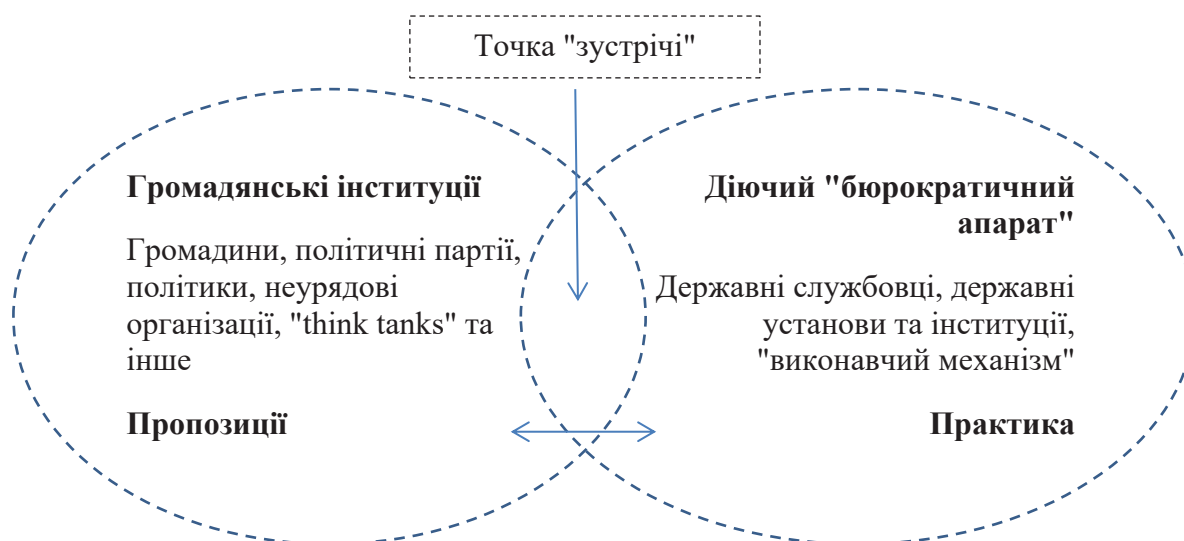


Рис. 2. Взаємодія: пропозиції та практики

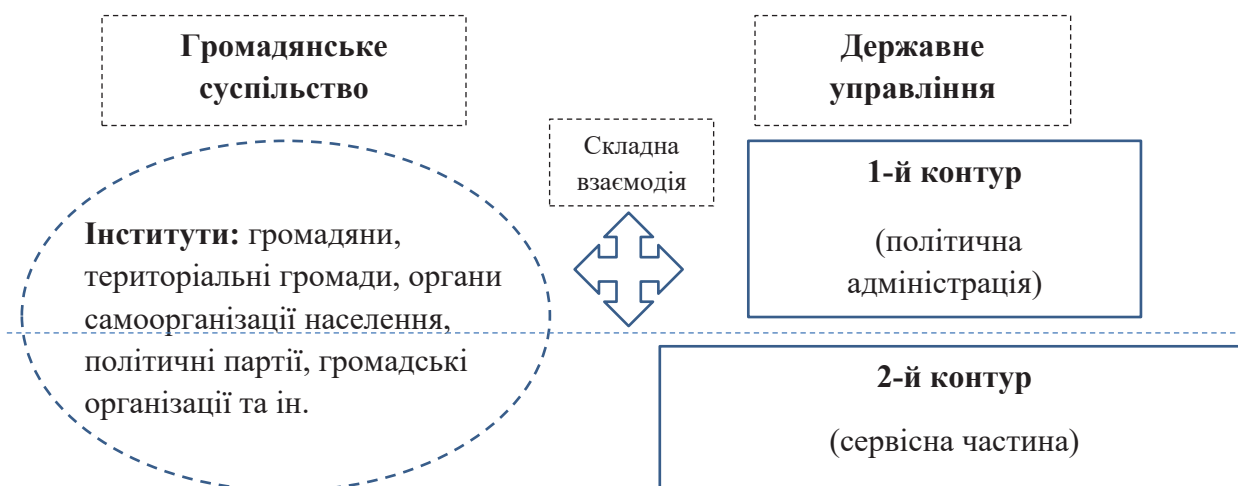


Рис. 3. Механізм «публічного управління»: представницька демократія

**2-й контур** – це те, що існує на постійній професійній основі. Реалізація подібної «службової частини» на Заході в кожній країні має власне втілення (континентальна, англосаксонська моделі та інше). Ця частина може бути організована за моделлю «держава – сервіс» або New Public Management (NPM) [6]. В країнах ЄС була прийнята концепція електронного уряду, яка спрямована на забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади [9]. Важливе місце в межах розглянутих моделей займають концепції “Електронного уряду” (Digital Government), “Мережевого управління” (Network model of Government), “Антикризового державного менеджменту” (Anticrisis Public Administration), “Відкритого уряду” (Open Government Partnership) та інші. Об’єктивно необхідна наявність в механізмі публічного управління моделі “Антикризового державного менеджменту” (APA). Такими інноваціями в державному управлінні є: аутсорсинг, бенчмаркінг, управління без уряду, електронне урядування, “уряд – громадянам” (government to citizens), “уряд – бізнесу” (government to business); збалансована система показників, концепція ощадливого управління (lean management), нове державне управління (new public management), підприємницький уряд (reinventing government), реінжиніринг, управління за цілями, управління за результатами, управління проектами та ін. [15]. Насправді, сучасне реформування, умовно виокремленого 2-го контуру, вже передбачено в Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки (Стратегія реформування державного управління України, 2021), що передбачає: підвищення ефективності, оптимізацію, «цифровізацію», аутсорсинг, бенчмаркінг тощо.

Відповідно до такого мислення, ефективна політика не може бути вироблена тільки всередині замкнутого апарату управління. Міністерства, відомства, окремі держслужбовці – це виконавці політичної волі, які разом з громадянським суспільством є учасниками публічно-політичного процесу. «Як зазначається у Стратегії реформування державного управління

на 2022–2025 роки, потребують удосконалення існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики. Міністерства повинні зосередитися на питаннях формування політики, а функції з реалізації політики поступово передаватимуться до інших центральних органів виконавчої влади» [2] – але, можливо, все це повною мірою можна організувати лише за наявності постійного діалогу (Рис. 2). Існує проблема в тому, що апарат управління не має часу для оцінки середовища, загроз, вироблення альтернативного мислення (сислового, наукового, стратегічного, оперативного). При цьому «політика як мислення» потребує апробації, дискусії, обговорення, опротестування, діалектичного пошуку нових рішень. Відтак, існуюче відкрите політичне мислення, політичне життя, політична сфера, яка знаходиться поза межами «апарату», є тим, що дозволяє бути ефективним інструментом для подібних дискусій, як це вже присутнє в провідних західних країнах (Рис. 3). Базовим проявом подібного на Заході є незалежні інтелектуальні центри, частиною яких є «think tanks» та інше, в стінах яких відбувається незалежне мислення стосовно тих або інших питань публічної державної політики. Вкрай важливим залишається питання органів планування, що потребує постійної уваги для покращення ефективності механізму державного управління. Питання централізованого планування має кілька вимірів: смисловий, стратегічний, технократичний, оперативний, галузевий тощо.

Зазначимо, що відстань між 1-м та 2-м контурами – це значна інтелектуальна інтуїція в «розумінні» традиції публічного управління в ліберальній традиції реалізації публічної політики (представницької демократії [20]).

«Місце самоврядування» в основному копіює подібну «двоконтурність» у зменшеному вигляді.

Питання етики в діяльності апарату державного управління залишається доволі актуальним. Багато проблем можна вирішувати не вдаючись до нормативного регулювання, через самопримус і етичний контроль.

Система подолання корупції базується на наступному. В республіканських ліберально-демократичних країнах політичний народ є єдиним суб'єктом політичної волі, він є тим сувереном, який контролює виконання публічно узгоджених завдань. І якщо адміністрації чомусь виконують завдання не зовсім належним чином, тоді політичний народ дуже швидко реагує на прояви недбалого керівництва (адміністрування). При цьому подібний «нагляд» у демократичних країнах має доволі розвинену структуру; він посилюється громадянськими інституціями, до яких також можна віднести численні асоціації громадян і ЗМІ. Відтак наявність ліберальних свобод і присутня політична нація є доволі ефективним сувереном, який через публічні механізми створює дієву систему для подолання корупції.

**Висновки і пропозиції.** Відповідно до демократичної традиції, державна влада в республіках – це завжди реалізація громадянської публічно-політичної «позиції». Конкретна адміністрація в цілому – це реалізація політичної програми. В цьому контексті є дві умовні частини:

- **Публічно-політична** – це те, що виникає через певну «глобальну пропозицію» (правонаступництво суверенітету та політична безперервність).

- **Службова професійна адміністрація** виконує (на постійній основі) адміністративні завдання (функціональна безперервність), забезпечує громадянський правопорядок та захист, займається сукупною безпекою, питаннями освіти та виховання, медицини, фінансів, сервісними функціями, житлово-комунальним господарством та іншим.

Україна, ставши на шлях демократичних перетворень, вже значною мірою пододала шлях від авторитарності до становлення сучасного громадянського суспільства на рівні зі світовими демократіями. При цьому, в сучасності, ліберально-демократичне мислення, оцінюючи як наукові дискусії, так і широко представлені в ЗМІ думки, стає доволі глибоким переконанням, яке дає надію на можливість найближчим часом вдосконалити сучасну розвинену систему публічного управління, що вже працює в Україні.

### Список використаної літератури:

1. Аль-Атті І. Методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління. *Публічне урядування*. 2019. № 1 (16). С. 15-23. DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-15-23>
2. Баштанник О. В. Стратегія реформування державного управління як чинник підвищення спроможності держави публічне управління і адміністрування в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Актуальні проблеми у сфері публічного управління*. 2023. № 35. С. 77-81. DOI: <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.35.14>
3. Бондаренко В. А. Система та структура державного управління. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 250-255. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.45>
4. Вожол О. В. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 13(27). DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13\(27\)-38-49](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13(27)-38-49)
5. Ганущин С. Перспективи реформи публічного управління у контексті сучасних демократичних трансформацій. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 3(63). С. 13-18. DOI: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-2)
6. Даміров Н. Р. Запровадження моделі new public management систему публічного управління в умовах воєнного часу. *Держава та регіони. Публічне управління і адміністрування*. 2023. № 1 (79). DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.1>
7. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне урядування / наук. ред. кол. В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
8. Загурський О. Б., Король В.С. Концептуальні підходи до розуміння феномену «публічне управління». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №. 4.

- C. 72-75. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/4>.
9. Качан Я. В., Жужа С. Л. Публічне адміністрування в зарубіжних країнах. *Наукові перспективи. Державне управління*. 2023. № 12(42). DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12\(42\)-179-188](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-12(42)-179-188)
10. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення : 15.07.2024).
11. Кузик П. М. Аналіз базових моделей розвитку публічного управління в Україні. *Публічне урядування*. 2022. №. 3 (31). С. 34-37. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-3\(31\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-3(31)-4)
12. Медуна Б. Л. Партисипаторна демократія як чинник забезпечення публічності конституційного процесу. *Ефективність державного управління*. 2021. № 3/4 (68/69). Ч. 1. DOI: <https://doi.org/10.36930/506805>
13. Мельниченко Б. Б. Публічне управління в Україні в умовах воєнного стану. *Держава та регіони. Право*. 2023. № 2 (80). DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.15>
14. Миколюк А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. № 29. С. 45-48. DOI: <https://doi.org/10.32843/рта2663-5240-2022.29.8>
15. Олійник С. Р. Дослідження особливостей типових моделей публічного управління. *Публічне управління*. 2020. № 3 (23). С. 196-209. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3\(23\)-196-209](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3(23)-196-209)
16. Приходченко Л. Л., Лесик О. В., Панченко Г. О. Публічне управління, багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
17. Рудакевич О. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. № 3-4. С. 255-266.
18. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831 -р. Єдиний вебпортал виконавчої влади України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p/print> (дата звернення : 22.05.2024).
19. Dewey, J. (2016). *The public and its problems: An essay in political inquiry* (M. L. Rogers, Ed.). Swallow Press. (Original work published 1927). Retrieved from <https://dokumen.pub/the-public-and-its-problems-2016020374-9780804011662-9780804040730.html> (дата звернення : 22.05.2024).
20. Mill, J. S. (1861). Considerations on representative government. Parker, Son, and Bourn. Retrieved from <https://archive.org/details/cu31924030448561> (дата звернення: 23.05.2024).
21. Public administration Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_administration](https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration) (дата звернення: 23.05.2024).
22. What is Good Governance? ESCAP. Arkhivovano z originalu 28 kvitnia 2006 roku. Retrieved from <https://web.archive.org/web/20060428063306/http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

### **Rusnak A. Analysis of fundamental principles and mechanisms of public administration**

*The article aims to explore the principles and mechanisms of public administration in the context of public policy implementation, with a focus on the significant role of civil society in shaping an effective governance system. It examines the main approaches to defining public policy, its essence and functions, and its impact on democratization processes in the context of globalization and European integration.*

*A comprehensive analysis of scholarly works by Ukrainian and international researchers has been employed, alongside a comparative approach to the study of public administration, and a historical method to understand the evolution of concepts and approaches in this field. Additionally, an interdisciplinary approach has been applied, which allows for consideration of various aspects of public administration and their connection with other social sciences, such as political science, sociology, law, and economics.*

*The scientific novelty of this work lies in expanding the understanding of the role of the public sphere in the state governance system and its importance for the development of a democratic society. A new interpretation of public policy is proposed, taking into account contemporary challenges such as globalization, digitalization, and the strengthening role of*

*civil society. It has been found that the successful implementation of public policy largely depends on the level of civil society development, citizen participation in decision-making processes, and ensuring transparency in the activities of government bodies.*

*The study's results highlight the need to improve the system of public administration in Ukraine. The importance of adapting national legislation to European standards, increasing citizen participation in decision-making processes, and ensuring transparency and accountability of public authorities is emphasized. It is revealed that the adoption of European approaches to public administration enhances the effectiveness of state governance. At the same time, the adaptation of European standards requires a deep understanding of the specifics of Ukrainian society and consideration of national peculiarities in the reform process.*

**Key words:** *state administration, democratic mechanisms, political actor, public policy, public authority.*

---

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

УДК 332.146.2:336.027:352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.26>

**А. О. Козін**

доктор філософії в галузі права,  
старший науковий співробітник відділу  
актуальних питань філософії права та юридичної лінгвістики  
Науково-дослідного інституту публічного права  
<https://orcid.org/0009-0000-5793-6852>

## ТЕНДЕНЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Наукова стаття присвячена дослідженню можливих тенденцій взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад з реалізації делегованих повноважень. Визначено повноваження територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення, адміністративних правовідносин контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади, а також особливості закріплення та реалізації делегованих повноважень. Проаналізовано проблеми, з якими стикаються об'єднані територіальні громади у частині взаємодії з органами місцевого самоврядування. Зазначено особливості неналежного нормативного закріплення повноважень серед органів місцевого самоврядування; визначено характерні ознаки заперечення суб'єктності територіальної громади в правовідносинах з реалізації делегованих повноважень та взаємодії органів місцевого самоврядування з об'єднаними територіальними громадами, виокремлено підстави виникнення таких проблем та запропоновано шляхи налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами. Наведено проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад у частині реалізації визначеними органами делегованих повноважень та запропоновано посилити участь територіальних громад у такому процесі; виокремлено підстави неналежного функціонування місцевого самоврядування у відношенні, зокрема, до територіальних громад. Запропоновано визначити необхідним надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування для належного розподілення місцевого бюджету та задоволення потреб територіальних громад; а також деталізувати на нормативному рівні взаємодію територіальної громади з представницькими органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, децентралізація влади, взаємодія органів місцевого самоврядування з об'єднаними територіальними громадами, делеговані повноваження, правосуб'єктність об'єднаних територіальних громад.

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування в Україні є правом територіальної громади об'єднуватись у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста з метою отримання можливості

самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради та їх виконавчі органи. Органам міс-

цевого самоврядування можуть делегуватися повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, а в свою чергу органи виконавчої влади контролюють виконання таких делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. З появою об'єднаних територіальних громад було виявлено нормативну суперечність, адже делеговані повноваження державою передаються саме органам місцевого самоврядування, а не громадам, а отже і фінансування реалізації таких повноважень отримує не громада, а орган місцевого самоврядування. Відповідний стан речей потребує дослідження, адже породжує невизначеність місця територіальної громади в системі суб'єктів публічної влади в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань нормативного забезпечення та функціонування територіальних громад як елементів місцевого самоврядування займалися науковці: Лісніченко А., Безпалько О., Лозінський В., Білуха Л., Піддубний О., Олексюк В. та інші. Питання взаємодії територіальних громад з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, у частині забезпечення реалізації інтересів територіальних громад, забезпечення безпеки, реалізації на території громад освітніх, медичних, побутових, культурних та інших послуг, функціонування територіальних громад у період правового режиму воєнного стану, досліджували у своїх наукових працях: Кириченко Ю., Залуцький І., Присяжнюк Ю., Гулак О., Курило В., Ладиченко В., Піддубний О., Лазор А., Лазор О., Заяць Н., Литвиненко І., Олексюк Г., Попадинець Н., Самотій Н. та інші науковці.

**Метою наукової статті** є дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, виокремлення проблем недотримання принципу децентралізації влади під час такої взаємодії, запропоновано способи удосконалення визначеного процесу в Україні та механізми участі територіальних громад у реалізації питань місцевого значення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В рамках децентралізації влади

реформування територіальної організації влади в Україні є одним з пріоритетних завдань, що запроваджується з метою оптимізації та будівництва ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, що забезпечить необхідні умови для життєдіяльності людей, раціональне використання їхнього потенціалу, стійкий економічний розвиток регіонів тощо.

Держава складається з територіальних громад, однак державні функції не делегуються на громади у необхідному обсязі, адже дублювання повноважень державної та муніципальної влади, неналежне нормативне забезпечення функціонування окремих елементів місцевого самоврядування, – є проблемами, що заважають фактичній реалізації принципів місцевого самоврядування, закріплених міжнародними документами.

Традиційне делегування повноважень здійснюється на основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, територіальна громада фактично залежна від органу місцевого самоврядування у цьому питанні. Разом з тим, делеговані повноваження здійснюються переважно через орган місцевого самоврядування, але і сама громада безпосередньо може здійснювати окремі напрями своєї компетенції [1, с. 228].

Адміністративна реформа та децентралізація влади в Україні покликані внести істотні зміни в роль територіальних громад, адже за результатами таких заходів громади мають набути більше повноважень для самостійного управління своїми фінансами та майном, посилити свою фінансову спроможність та показати готовність нести відповідальність за свої дії.

Визначаючи поняття «територіальні громади» пропонується охарактеризувати останні як суб'єкти адміністративного права України, сукупність жителів, які, проживаючи на території села, селища, міста або їхніх добровільних об'єднань, відповідно до наданих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і на виконання встановлених цими нормами юридичних обов'язків потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самовря-

дування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу [2, с. 70]. З 2020 року поняття «об'єднана територіальна громада» змінено на «територіальна громада» і дані громади не мають суттєвих відмінностей з громадами міст.

Разом з тим, територіальні громади є публічними суб'єктами адміністративного права, цілісним носієм публічної влади, і хоч не мають ознак юридичної особи, наділені суб'єктивними правами та здатністю впливати на вирішення органами місцевого самоврядування різного роду проблем і питань місцевого значення [2, с. 70]. Отже, територіальні громади в Україні є ключовим елементом структури місцевого самоврядування, який сприяє розвитку демократії, ефективного управління та залучення громадян до процесу вирішення місцевих питань.

Об'єднана територіальна громада спроможна через органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень власних потреб: освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Однак, для підвищення ефективності територіальної громади в Україні необхідно: переглянути перспективний план об'єднання територіальних громад з максимальним урахуванням географічної та інфраструктурної специфіки громад; провести інформаційно-роз'яснювальну роботу у процесі об'єднання територіальних громад тощо [3, с. 122].

Науковець Лозінський В. пропонує наступні характеристики територіальної громади:

- є суб'єктами публічної влади, здійснюють публічне управління, не входять до системи органів державної влади;
- мають компетенцію та структуру для вирішення завдань місцевого значення;
- уповноважені забезпечити належний рівень надання місцевих послуг, розвиток інфраструктури, мати відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення;
- під час діяльності мають враховувати історичні, географічні, соціально-економічні, екологічні, культурні особливості розвитку [4, с. 133-134].

В наукових роботах часто відзначається, що Європейська хартія місцевого

самоврядування, як основний міжнародний документ у визначеній сфері, закріплює територіальну громаду як одного із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування, специфіка якого полягає у можливості на місцевому рівні розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта [5, с. 1-6; 6, с. 75].

Органи місцевого самоврядування є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні, а отже – за твердженням деяких науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад. Повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути власними і делегованими відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Власними повноваженнями органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення, а делегованими є повноваження органів місцевого самоврядування, які делегуються органами виконавчої влади [7, с. 64].

Таким чином, припускається, що, оскільки органи місцевого самоврядування похідні від громади, і повноваження таких органів мають бути похідними. Однак, варто наголосити, що, у даному випадку територіальна громада є об'єднанням, а отже – представницьким утворенням, елементом системи місцевого самоврядування, натомість органи місцевого самоврядування – це ради і їх виконавчі органи відповідно до положень Конституції України. Утворення виконавчих органів територіальних громад для отримання від органів виконавчої влади делегованих повноважень, суперечитиме принципу децентралізації лише у тому, що буде утворено низку органів, які не матимуть достатніх повноважень, щоб обґрунтувати власне утворення. Крім того, об'єднання є тим механізмом, який дає можливість гучніше разом повідомити про місцеві потреби. А ефективність делегованих повноважень полягає у праві органів місцевого самоврядування на місцевому рівні визначити як реалізувати повноваження, що забезпечать реалізацію потреб громади, та отримання на це коштів з Державного бюджету.



Згідно з загальними особливостями принципу субсидіарності, рішення мають прийматися на найнижчому рівні, наближеному до громадян, що є підставою їх ефективного виконання, що сприяє підвищенню ефективності управління, підсилює захист територіальних громад від неефективного втручання держави у справи місцевого значення, сприяє розвитку демократії на місцевому рівні, активній участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо [8; с. 112-120].

Науковцями стверджується, що удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у частині забезпечення потреб територіальних громад залежить від прийняття на сесіях радами тих рішень, що базуються на ретельній їх підготовці у постійних комісіях, із залученням експертів та громадськості, за результатами опитування населення, анкетування тощо [9, с. 37; 10, с. 9].

Питання забезпечення потреб територіальних громад через органи місцевого самоврядування є проблемним у частині відсутності виконавчих органів обласних та районних рад, адже обмежується доступність територіальної громади до вирішення питань обласного та районного значення. Крім того, залишаються нерозмежованими належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між радами та їх виконавчими органами. Особливої уваги потребує питання неналежного регулювання процесу управління комунальним майном, зокрема, невизначеність правового статусу об'єктів спільної власності територіальних громад тощо.

Враховуючи, що до територіальних громад входять частіше дрібні громади залишається питання недостатнього фінансування їх потреб, адже задоволення таких потреб залежить від органів місцевого самоврядування, які так само не мають достатньо фінансів для вирішення всіх питань місцевого значення. Розподілення фінансів на потреби різних громад є основною проблемою фінансування вирішення питань місцевого значення, а отже – проблемою у забезпеченні громад освітніми, медичними, побутовими та культурними послугами.

Слід погодитись із думкою Олексюк Г., Попадинця Н. та Самотнього Н. стосовно того, що фінансово-бюджетні проблеми є негативним результатом відсутності відповідальності органів місцевого самоврядування за нерівномірний розподіл фінансових ресурсів серед територіальних громад, та неналежне розпорядження коштами місцевого бюджету. Зазначені дії підвищують рівень корупції серед представників муніципальної влади та породжують проблеми з забезпеченням контролю за їх діяльністю, зберігаючи при цьому свою автономію [11, с. 15-27]. Серед іншого, недостатність фінансування муніципальних потреб є ознакою відсутності пріоритету у задоволенні місцевих потреб, зокрема, у період правового режиму воєнного стану в Україні.

Територіальні громади, чий інтереси недостатньо захищені у період правового режиму воєнного стану, є прикладом недотримання щодо останніх міжнародних принципів місцевого самоврядування під час адміністративної реформи в Україні, адже саме територіальні громади є первинним суб'єктом негативного впливу війни, через екологічні проблеми, через відсутність належного захисту порушених через війну прав громади тощо. Вищезазначені громади зіткнуться ще з більшими проблемами у поствоєнний період, потребуватимуть вирішення не лише невирішених вчасно під час війни проблем, а і зіткнуться з необхідністю відновлення територій після війни та необхідністю зміни устрою таких громад. Вищезазначені питання є актуальними з огляду на проблеми, які воєнні дії створюють щодня на території різних територіальних громад [12, с. 448-453; 13, с. 42-48].

Сучасні проблеми у сфері забезпечення реалізації основних засад місцевого самоврядування в Україні є результатом неналежного нормативного закріплення повноважень серед органів місцевого самоврядування: взаємодія територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також взаємодія територіальних громад з районними і обласними радами як органами місцевого самоврядування; а також результатом існуючих проблем з проведенням адміністративної реформи:

децентралізація влади. Крім того, відсутність автономного фінансування на місцях, нерозподілені чітко власні і делеговані повноваження, нерозділені сфери компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади тощо є результатом неналежного функціонування місцевого самоврядування у відношенні, зокрема, до територіальних громад.

**Висновки.** Забезпечення реалізації інтересів та вирішення питань місцевого значення об'єднаних територіальних громад потребує внесення змін до нормативно-правових актів у визначеній сфері з метою надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування для належного розподілення місцевого бюджету та задоволення потреб територіальних громад; деталізації на нормативному рівні взаємодії територіальних громад з районними та обласними радами у частині реалізації територіальними громадами права на вирішення потреб місцевого значення. Окремої уваги потребує проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад у частині реалізації визначеними органами делегованих повноважень; участь територіальних громад у такому процесі має бути посилена. Крім цього, підсумовуємо, що реформування правового регулювання діяльності територіальних громад може бути забезпечене лише зміщенням акцентів з органів місцевого самоврядування на громаду як першого елемента системи місцевого самоврядування в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. С. 226-229.
2. Лісніченко А. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. *Національний юридичний журнал. Теорія та практика*. 2019. С. 67-71.
3. Безпалько О.М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. *Економіка і організація управління*. № 1 (33), 2019. С. 116-123.
4. Лозінський В.О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(23). Том 5, частина 1. 2018. С. 131-135.
5. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1-6.
6. Залуцький І.Р., Присяжнюк Ю.І. Концептуальні засади та механізми стимулювання розвитку сільських територіальних громад в контексті соціально- економічних пріоритетів ЄС. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 2018 Випуск 4 (132). С. 73-78.
7. Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. Держава та регіони. Серія Державне управління*. 2011. № 1. С. 58-66.
8. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. *Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал*. 2020. 11(4). С. 112-120.
9. Заяць Н.В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2011. № 3(20). С. 34-39.
10. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 02 – «Конституційне право» Київ, 2003. 19 с.
11. Олексюк Г. В., Попадинець Н. М., Самотій Н. С. Управління територіальними громадами на засадах територіального маркетингу: теоретико-методологічні аспекти. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 15-27.
12. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія Юридична*. 2023. Вип. 38. С. 448-453.
13. Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю., Гулак О. В. Устрій об'єднаних територіальних громад поствоєнного періоду: теоретико-правовий аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 10. С. 42-48.

---

**Kozin A. Interaction tendencies of local government bodies and united territorial communities in the implementation of delegated authorities**

*The scientific article is devoted to the study of possible trends in the interaction of local self-government bodies and united territorial communities in the implementation of delegated powers. The powers of the territorial community in regulating administrative legal relations of local importance, administrative legal relations of control and responsibility in the activities of the territorial community, as well as the specifics of establishing and implementing delegated powers are defined. The problems faced by united territorial communities in terms of interaction with local self-government bodies are analyzed. The peculiarities of improper regulatory consolidation of powers among local self-government bodies are indicated; the characteristic signs of denying the subjectivity of the territorial community in legal relations regarding the implementation of delegated powers and the interaction of local self-government bodies with united territorial communities are identified, the reasons for the emergence of such problems are singled out, and ways of establishing cooperation between local self-government bodies and united territorial communities are proposed. The problems of interaction between local self-government bodies and territorial communities in terms of implementation of delegated powers by certain bodies are presented and it is proposed to strengthen the participation of territorial communities in this process; the grounds of improper functioning of local self-government in relation, in particular, to territorial communities are singled out. It is proposed to determine the necessary granting of financial autonomy to local self-government bodies for the proper distribution of the local budget and meeting the needs of territorial communities; and also to detail at the normative level the interaction of the territorial community with the representative bodies of local self-government.*

**Key words:** *United territorial communities, decentralization of power, interaction of local self-government bodies with united territorial communities, delegated powers, legal personality of united territorial communities.*

---

## СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

---

УДК 323.212:[330.342.146:334.722]:364-057.36](477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.27>

**Г. А. Дивнич**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри іноземної філології  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

### **СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ ЯК ДЕТЕРМІНАНТИ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ВЕТЕРАНІВ АТО/ООС ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ: ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ**

Тривала війна РФ проти України призводить до усе зростаючої кількості військовослужбовців, які після її завершення будуть повертатися до цивільного життя. Науковці та державці службовці погоджуються щодо необхідності підтримки їх реінтеграції як комплексного процесу. В рамках даної роботи досліджується питання впливу громади на успішність даного процесу та пропонуються стратегічні завдання розвитку соціального підприємництва ветеранів з особливим фокусом на роль громадських організацій, волонтерських спільнот, окремих представників громади з числа бізнесменів чи експертного середовища, а також місцевої громади в цілому. Пропонується розглядати розвиток соціального підприємництва ветеранів у місцевих громадах як двонаправлену дію: вивчаючи позитивний ефект розвитку соціального підприємництва для громади та ветеранів як членів цієї громади, наголошується на необхідності проактивної позиції громади для його підтримки та розвитку. Окреслено наявні наразі постанови Кабінету Міністрів України щодо підтримки реінтеграції колишніх військовослужбовців, окреслення ролі різних стейкхолдерів у цьому процесі, а саме закладів освіти. Проаналізовано проєкт Стратегії формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року, розроблений Міністерством у справах ветеранів, який включає більш широке коло зацікавлених сторін та пропонує своє бачення їх взаємодії задля підтримки ветеранів. Розглянуто потенціал соціального підприємства, як інноваційної бізнес-діяльності для вирішення соціальних потреб, у реалізації або сприянні досягненню поставлених завдань. Виявлено певні застереження, які наявні щодо цивільного середовища, у яке повертаються ветерани, та яке може слугувати негативним фактором їх реінтеграції. Встановлено пряму кореляцію з двома стратегічними завданнями створення системи переходу від військової служби до цивільного життя, що стосуються соціально-економічної та політичної реінтеграції колишніх військовослужбовців. Сформульовано відповідні стратегічні завдання розвитку соціального підприємства ветеранів із конкретизацією ролі громади.

**Ключові слова:** партисипація, громада, соціальне підприємство, соціально-економічна реінтеграція, політична реінтеграція, підтримка.

**Постановка проблеми.** Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову від 17 листопада 2021 р. № 1190 щодо утворення Міжвідомчої робочої групи з питань розроблення та впровадження системи

переходу від військової служби до цивільного життя, до складу якої увійшли державні службовці-представники різних міністерств, Державної прикордонної служби, Національної поліції, Державної

служби України з надзвичайних ситуацій та інших представництв державного управління, які мають пряме відношення до військовослужбовців та їх діяльності. Серед основних завдань робочої групи є визначення шляхів, механізму і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики щодо забезпечення успішної професійної, соціальної реадaptaції та психологічної підтримки ветеранів війни, а також створення сприятливих умов для їх переходу від військової служби до цивільного життя з урахуванням ґендерного компонента [1], що свідчить про розуміння необхідності комплексного підходу зі сторони органів державної влади до вирішення даного питання. Водночас, цей дорадчо-консультативний орган не включає представників ветеранських громадських організацій чи інших громадських об'єднань, які займаються питаннями підтримки колишніх та чинних військовослужбовців, чи будь-яких інших експертів, які не є державними службовцями, що не може сприяти партисипативному підходу до розгляду питання реінтеграції колишніх військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей.

Ще одним механізмом державної підтримки ветеранів є ініційований Міністерством у справах ветеранів інститут помічника ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя, затверджений Постановою КМУ від 19 червня 2023 р. № 652. Відповідно до постанови, це експериментальний проект, який передбачає створення у декількох обласних державних (військових) адміністраціях структурних підрозділів з питань ветеранської політики з переведенням необхідних кадрів з інших підрозділів та проходження ними необхідного підвищення кваліфікації [2; 3].

Постанова КМУ від 30 січня 2024 р. № 104 «Про реалізацію експериментального проекту з переходу від військової служби до цивільного життя ветеранів війни на базі закладів освіти засобами освіти, спорту та реабілітації» дає підстави стверджувати, що Міністерства освіти і науки та Міністерства у справах ветеранів покладають надії на заклади вищої освіти, а також заклади фізичної культури і спорту, охорони здо-

ров'я та санаторно-курортного лікування у вирішенні питань професійної, соціальної та психологічної реадaptaції ветеранів. Зокрема, метою експерименту визначено створення ефективної моделі інтеграції ветеранів війни до цивільного життя через спеціалізовані освітні, спортивні та реабілітаційні програми у закладах освіти [4]. Таким чином, з 2024 року сфера освіти є офіційно залученою до системи державної підтримки колишніх військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей.

Водночас, у проекті Стратегії формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року, розробленій Міністерством у справах ветеранів, коротко зазначені і інші стейкхолдери цього процесу, зокрема бізнес та громадськість. Так, відмічено проблеми з працевлаштуванням колишніх військовослужбовців та тиск, який чиниться на бізнес у цьому питанні. Щодо громадського сектору, окремо виділяються ветеранські спілки, які потребують зміцнення своєї інституційної спроможності для належного виконання своїх статутних завдань; територіальні громади, які мають підтримувати процес реінтеграції військовослужбовців до цивільного життя; а також спільнота у загальному значенні цього слова, яка виступає як середовище реінтеграції і може бути як сприятливим, так і ворожим [5]. Вказуючи на важливість підтримки ветеранів зі сторони цивільного суспільства, даний проект Стратегії водночас не надає конкретних напрямків залучення громадян або механізмів досягнення бажаного результату.

Стосовно ж соціально-економічної реінтеграції, зазначається, що «існує потреба у створенні сприятливих умов для започаткування та розвитку ветеранського підприємництва, підвищення його конкурентоспроможності» [5], що також ставить питання щодо механізмів державної чи громадської чи бізнес підтримки цього інструменту реінтеграції колишніх військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей.

Таким чином, окреслюючи низку проблем, які існують в процесі переходу людини з військовим досвідом до цивільного життя, а також виокремлюючи окремі

завдання щодо підтримки ветеранів на цьому шляху, зазначений проєкт стратегії залишає відкритим питання щодо механізмів досягнення цих завдань та нівелювання виокремлених проблемних питань. Зокрема, у полі нашої уваги питання яким чином громада може бути залучена до підтримки економічної складової реінтеграції, включаючи розвиток ветеранського підприємництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку ветеранського бізнесу є наразі у активній роботі вітчизняних дослідників. Як зазначається, створення ефективних механізмів адаптації ветеранів до цивільного життя, їх залучення до розвитку економіки є головним завданням держави, бізнесу і суспільства, адже післявоєнні громади будуть значною мірою дотаційними та потребуватимуть максимальної мобілізації людського ресурсу для досягнення самоокупності та забезпечення соціальних стандартів країн ЄС [6, с. 27]. Як зазначає Ілларіонов О.Ю., саме малий бізнес здатен забезпечити ветерана та його родину джерелами до існування без навантаження на систему соціального захисту, а також створити мультиплікаційний ефект у працевлаштуванні більшої кількості людей [7, с. 90]. Вчений відзначає відсутність наразі належного нормативного врегулювання даної діяльності або податкових пільг для ветеранів, однак вірить, що ветеранський бізнес має стати ядром соціально відповідального та патріотичного українського бізнес-середовища [7, с. 98].

Серед існуючих інструментів підтримки ветеранського бізнесу вчені виділяють грантову програму «Робота», яка серед своїх пріоритетів має підтримку представників ветеранської спільноти [8, с. 28]. Водночас, низка науковців привертають увагу до необхідності вивчення закордонного досвіду підтримки ветеранського бізнесу, який є більш довготривалим та пропрацьованим. Наприклад, Халява В.М. висвітлює досвід Хорватії, Південної Кореї, Ізраїлю та США щодо політики соціального забезпечення учасників бойових дій, включаючи підтримку ветеранського бізнесу [9]. Петрик О.Л. виокремлює основні напрямки підтримки

ветеранської спільноти закордоном, серед яких фінансово-кредитна та податкова підтримка для стимулювання підприємницької діяльності [10, с. 43].

Таким чином, вітчизняні дослідники погоджуються щодо важливого потенціалу розвитку ветеранського підприємництва для післявоєнного відновлення України, підсилення самодостатності місцевих громад, та власне самореалізації самих ветеранів. Водночас, аспект залученості громад до цього процесу залишається слабо висвітленим.

Зважаючи на необхідність позитивної взаємодії ветеранів з цивільним суспільством та перспективи позитивних змін, які ветерани-підприємці здатні привнести у свої громади, тема наукових досліджень колективу молодих вчених (Вербницька А.В., Дивнич Г.А., Нагорна Н.С., Ревка А.М., Петрик О.В.) «Партисипативна модель розвитку соціального підприємництва: детермінанти реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей» (номер держреєстрації 0122U000596) обґрунтовує потенціал соціального підприємництва (СП) як інструменту успішної реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей, із залученням зацікавлених сторін з державного, громадського, освітянського та бізнес секторів в рамках матриці взаємодії ключових стейкхолдерів розвитку СП, а також висвітлює переваги соціального підприємництва на противагу до стандартної бізнес діяльності для даної цільової групи.

**Мета статті** – виокремити стратегічні завдання розвитку соціального підприємництва в Україні як детермінанти реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей у частині залучення місцевих громад та громадських об'єднань.

**Виклад основного матеріалу.** Проєкт Стратегії формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року, про який вже йшла мова у вступній частині, зазначає, що виклики, з якими стикаються ветерани при поверненні до цивільного життя, «перетворюються на проблеми тоді, коли середовище та спільнота є недо-

ступними або навіть ворожими до ветеранів війни, не розуміють їхнього досвіду та не надають належної підтримки». Також, як негативний аспект згадується втрата військовослужбовцями під час військової служби взаємовідносин із цивільним середовищем [5].

Серед стратегічних цілей, окреслених у проєкті Стратегії сформульовані наступні, які напряду корелюють з потребою залучення громади до розвитку соціального підприємництва ветеранів [5]:

- Створення умов для запровадження системи переходу від військової служби до цивільного життя.

- Забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для реалізації завдань Стратегії.

Зрозуміло, що «створення умов» включає цілий комплекс заходів у різних сферах. Так, в рамках соціально-економічної реінтеграції важливим є забезпечення економічних можливостей для колишніх військовослужбовців підтримувати свій добробут та свою сім'ю. Переваги розвитку ветеранського підприємництва для вирішення цього завдання були описані вище, однак якщо поєднати переваги такого шляху, досліджені вітчизняними науковцями з застереженнями авторів Стратегії щодо соціального середовища, у яке повертається ветеран і можливе негативно/упереджене ставлення до нього/неї зі сторони цивільних, то можливо розглядати розвиток соціального підприємництва ветеранів як шлях подолання як економічних, так і соціальних питань. Як зазначають дослідники, однією з переваг соціального підприємництва, є стимулювання громадської активності та взаємодії у місцевих спільнотах, адже спрямовуючи свої зусилля не лише на досягнення економічного ефекту, але і розв'язання соціальних проблем, об'єднує людей для спільного вирішення наявних у громаді проблем та підтримки важливих ініціатив [11]. Таким чином, соціальні підприємства ветеранів можуть допомогти подолати негативну стигматизацію ветеранів (якщо така наявна у громаді) через залучення ветерана до вирішення важливих для гро-

мади питань, і сприяти повноцінній реінтеграції колишніх військовослужбовців у цивільне життя через відновлення або формування соціальних зв'язків, прив'язаностей та відносин, набуття соціального досвіду [12, с. 273].

Ефективне впровадження соціального підприємництва може сприяти також політичній реінтеграції ветеранів, яка визначається розробниками Стратегії як процес, який передбачає гарантії залученості суб'єктів системи переходу до прийняття рішень, розробки програмних документів реінтеграції на рівні громади тощо [5]. Розбудовуючи соціальні підприємства, ветерани стають активними членами громади, цінними для членів цієї громади, а отже особами з потужним соціальним капіталом, думка яких враховується у спільноті.

Зважаючи на усе вище сказане, ми би хотіли запропонувати наступні Стратегічні завдання розвитку соціального підприємництва в Україні як детермінанти реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей у частині залучення громадськості:

1. Створення сприятливих умов для соціально-економічної реінтеграції ветеранів через державну підтримку розвитку соціального підприємництва в громадах. Дане завдання передбачає системний підхід щодо розвитку нормативного забезпечення даної економічної діяльності в Україні, розробки регіональних та локальних програм фінансової / інформаційної / освітньої / організаційної підтримки соціальних підприємців, у тому числі колишніх військовослужбовців. Активна позиція громадськості у даному контексті має сприяти лобюванню інтересів колишніх військовослужбовців, які прагнуть стати соціальними підприємцями та функціонувати як один із механізмів контролю за впровадженням вище зазначених інструментів державної підтримки.

2. Впровадження партисипативного підходу до розвитку соціального підприємництва ветеранів в громадах. Важливо говорити не лише про переваги соціального підприємництва для громади, але і про підтримку, яку громада в цілому та окремі її представники зокрема можуть надати для максимально ефективного його

реалізації та сталості. У той час як ветерани-підприємці спрямовують свої зусилля на допомогу громаді, органам місцевого самоуправління важливо розвивати культуру залученості громади до розвитку соціальних підприємств: свідома підтримка попиту на товари та послуги таких підприємств, менторська/партнерська підтримка зі сторони членів громади з досвідом бізнес діяльності чи іншою необхідною експертизою, підтримка розвитку необхідних компетенцій ветеранів-підприємців зі сторони громадських організацій, які займаються неформальною освітою, психологічна чи юридична підтримка тощо.

3. Розвиток мережі соціальних підприємців-ветеранів як загальнодержавного бренду задля ширшої залученості громадян до їх розвитку та підсилення. Популяризація даних підприємств на загальнодержавному рівні сприятиме розширенню їх клієнтської бази, створення можливостей для мережування, обміну досвідом за принципом «рівний-рівному», покращення якості їх продукції/послуг, знаходження нових інноваційних ідей тощо. У досягненні цього завдання потужною рушійною силою можуть стати громадські організації та волонтерські об'єднання, які тісно співпрацюють з ветеранською спільнотою, мають широке коло партнерств, у тому числі з органами державної влади та представниками бізнесу, та досвід масштабних інформаційних кампаній.

**Висновки і пропозиції.** Отже, розвиток соціального підприємництва серед колишніх військовослужбовців є об'єктивною вимогою часу та умов, в яких розвивається наша держава. Воно відповідає стратегічним баченням Міністерства у справах ветеранів та має зростаючу базу наукового обґрунтування вітчизняними науковцями, підтриману закордонним досвідом. Слугуючи інструментом економічного розвитку, соціальне підприємництво спрямоване на подолання соціальних потреб, таким чином роблячи соціального підприємця важливим членом громади, активізуючи соціальні зв'язки, і, як наслідок, сприяючи успішній соціально-економічній та політичній реінтеграції колишніх військовослужбовців, які стають на цей шлях. В рамках стратегічних завдань, які

ми можемо виділити щодо розвитку соціального підприємництва ветеранів, залучення громади є надважливим для: лобювання інтересів ветеранів-підприємців під час створення відповідної нормативної бази та програм державної підтримки, контролю за їх виконанням; надання партнерської чи експертної підтримки окремими членами громади; забезпечення попиту на товари та послуги; організації неформальних освітніх програм громадськими організаціями, а також пропонування необхідної психологічної чи юридичної підтримки; популяризації соціальних підприємств ветеранів через волонтерські мережі із залученням різних стейкхолдерів.

Механізми впровадження даних стратегічних завдань потребують подальшої розробки.

### Список використаної літератури:

1. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань розроблення та впровадження системи переходу від військової служби до цивільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1190. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-mizhvidomchoyi-robochoyi-grupi-z-pitan-rozroblennya-ta-vprovadzheniya-s1190-171121>
2. Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження інституту помічника ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2023 р. № 652. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizatsiiu-eksperymentalnoho-proektu-shchodo-zaprovadzheniya-institutu-pomichnyka-veterana-v-systemi-perekhodu-vid-viiskovoi-sluzhby-do-tsyvilnoho-zhyttia-i190623-652>
3. Деякі питання забезпечення інституту помічника ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України від 02 серпня 2024 р. № 881. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-zabezpechennia-institutu-pomichnyka-veterana-v-systemi-perekhodu-vid-viiskovoi-s88120824>
4. Про реалізацію експериментального проекту з переходу від військової служби до цивільного життя ветеранів війни на базі закладів освіти засобами освіти, спорту



- та реабілітації. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2024 р. № 104. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizatsiui-eksperymentalnoho-proektu-z-perekhodu-vid-viiskovoi-sluzhby-dotsyvilnoho-s104300124>
5. Стратегія формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року [проект]. URL: [https://mva.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82\\_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97.pdf](https://mva.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97.pdf)
  6. Ляшенко В., Іванов С., Підоричева І. Ветеранське підприємництво та зайнятість як драйвери повоєнного резильєнтного відновлення громад. *Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ»*. August 18, 2023; Cambridge, UK (2023). С. 26-29. URL: <https://archive.logos-science.com/index.php/conference-proceedings/article/view/1035>
  7. Ілларіонов О. Ветеранський бізнес: правові засади підтримки та розвитку. *Grail of Science*, 2022 (22). С. 89-100. URL: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.25.11.2022.14>
  8. Кобеля-Звір М. Грантові можливості програми «єРобота» для старту та розвитку власної справи ветеранів та членів їх родин. *Mechanism of an Economic Regulation*, 2023 (3(101)). С. 27-31. URL: <https://doi.org/10.32782/mer.2023.101.04>
  9. Халява В. Політика соціального забезпечення учасників бойових дій у зарубіжних країнах. *Просторовий розвиток*, 2022 (2). С. 238–245. URL: <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2022.2.238-245>
  10. Петрик О. Л. Компонента державного управління у взаємодії ключових стейкхолдерів розвитку соціального підприємництва як детермінанти реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей. *Вчені Записки*, 2023. С. 40-45. URL: [https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/6\\_2023/7.pdf](https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/6_2023/7.pdf)
  11. Рудаченко О. О., Коненко, В. В. Соціальне підприємництво як основа сталого розвитку територіальних громад. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*, 2024 (11). URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-03-13>
  12. Нагорна Н.С., Максьом К.В. Соціальне підприємництво як детермінанта реінтеграції військовослужбовців, ветеранів АТО/ООС та членів їх сімей. *Габітус. Серія: Соціальна психологія. Юридична психологія*. Випуск 36. 2022. С. 272 – 276. URL: <http://habitus.od.ua/journals/2022/36-2022/45.pdf>

### **Dyvnych H. Strategic objectives of social entrepreneurship development in Ukraine as a determinant of reintegration of military personnel, ATO/JFO veterans and their families: public involvement**

*The ongoing war of the RF against Ukraine is resulting in a growing number of military personnel who will return to civilian life after its completion. Scholars and civil servants agree on the need to support their reintegration in a comprehensive manner. This paper examines the impact of the community on the success of this process and proposes strategic objectives for the development of veterans' social entrepreneurship, with a particular focus on the role of NGOs, volunteer communities, individual community members from the business or expert community, and the local community as a whole. It is proposed to consider the development of veterans' social entrepreneurship in local communities as a bi-directional action: studying the positive effect of social entrepreneurship development for the community and veterans as members of this community, the need for a proactive position of the community to support and develop it is equally emphasised. The current resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine on supporting the reintegration of former military personnel are outlined, as well as the role of various stakeholders in this process, namely higher education institutions. The draft Strategy for the Formation of a System of Transition from Military Service to Civilian Life for the Period up to 2032, developed by the Ministry of Veterans Affairs is analyzed, which includes a wider range of stakeholders and offers its vision of their interaction to support veterans. The article considers the potential of social entrepreneurship as an innovative business activity to address social needs, to implement or facilitate the achievement of the set objectives. The article reveals certain reservations about the civilian environment to which veterans return, which may serve as a negative factor in their reintegration. A direct correlation has been established with two*

*strategic objectives of creating a system of transition from military service to civilian life, which relate to the socio-economic and political reintegration of former military personnel. Relevant strategic objectives for the development of a veterans' social enterprise with a specification of the role of the community are formulated.*

**Key words:** *participation, community, social enterprise, socio-economic reintegration, political reintegration, support.*

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.9:347.965

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.28>

**О. Ю. Дрозд**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
професор кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

## СУТНІСТЬ І ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДВОКАТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні як системний процес нагляду, моніторингу та правового впливу, що здійснюється з метою забезпечення відповідності діяльності адвокатів й органів адвокатського самоврядування законодавчим стандартам, етичним нормам і професійним обов'язкам. Доведено, що контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні охоплює функцію перевірки дотримання встановлених вимог та функцію превентивного впливу, спрямовану на попередження правопорушень і підтримання високого рівня професійної культури в адвокатурі. Виявлено, що контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні слугує інструментом забезпечення прозорості, законності й довіри громадян до адвокатури, передбачає зворотний зв'язок і сприяє вдосконаленню діяльності органів адвокатського самоврядування в інтересах правосуддя та верховенства права. Виокремлено специфічні особливості контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні, а саме: 1) автономність і зовнішній нагляд; 2) цільова орієнтація на захист прав громадян; 3) превентивний характер; 4) відсутність безпосереднього впливу на ефективність правозахисної діяльності; 5) обмеження системності; 6) реалізація наслідків впливу контролю в площині внутрішніх дисциплінарних механізмів у сфері адвокатури. Зазначено, що функціональне призначення контролю у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні полягає в таких напрямках впливу: забезпечення дотримання стандартів професійної етики та компетентності у сфері адвокатури, що є основою для ефективного й відповідального інституту адвокатури; превентивний вплив, спрямований на уникнення порушень, що дозволяє виявляти потенційні проблеми ще до їх виникнення, що знижує ризик зловживань і негативних наслідків для репутації адвокатури; підвищення ефективності внутрішньоуправлінських процесів; сприяння фінансовій прозорості й підзвітності суб'єктів інституту адвокатури; посилення довіри суспільства до адвокатури.

**Ключові слова:** адвокатура, адміністративне право, адміністративне регулювання, захист, контроль, обов'язки, права, принципи, самоврядування, функції.

**Актуальність теми.** В Україні спостерігається гостра потреба в забезпеченні високих стандартів професійної етики, законності й прозорості в діяльності адвокатури, що є фундаментом для побудови

довірливих відносин між громадськістю та правовою системою. В умовах реформування системи правосуддя та прагнення до євроінтеграції важливо створити ефективний механізм, який гарантує ефек-

тивний контроль над діями та рішеннями органів адвокатури. Такий механізм слугує не лише інструментом внутрішнього самоконтролю, а й способом підвищення загальної відповідальності адвокатури перед суспільством, що особливо важливо в умовах сучасних викликів, які постають перед правовою державою. Контроль у сфері адвокатського самоврядування має дисциплінарний характер, він виконує превентивну функцію, спрямовану на попередження можливих порушень і підтримання належного рівня професійної культури.

Таким чином, дослідження контрольних механізмів у сфері адвокатського самоврядування є важливим кроком на шляху до вдосконалення правової системи України, покращення якості правосуддя та розвитку демократичних принципів, що сприяє не лише формуванню більш відповідальної та прозорої системи адвокатури, а й зміцненню правової державності, де інтереси громадян і захист їх прав є пріоритетом.

**Огляд останніх досліджень.** Інститут адвокатури вивчали чимало дослідників. Водночас у контексті взаємозв'язку адвокатури та адміністративного права комплексні дослідження здійснили О. Бандурка, І. Гуменюк, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Кузьменко, М. Лазарев, О. Литвин, П. Пилипенко, А. Погребняк, Ю. Шемшученко та ін.

Причому потреба у реформуванні інституту адвокатури є очевидною, що засвідчує потребу в більш ґрунтовному вивченні зазначеної проблематики.

**Метою статті** є формування сутності та функціонального призначення контролю у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні.

**Виклад основних положень.** Протягом тривалого часу й у різних сферах автори по-різному трактують термін «контроль». Дослідники застосовують диференційний підхід. Крім того, вказане поняття використовують у вузькому та широкому значеннях. Дещо помилковим є погляд на контроль як суто перевірку чого- або кого-небудь. Він має набагато ґрунтовніше значення. У цьому контексті варто акцентувати увагу на тому, що кон-

троль використовують також для подолання негативних факторів, які виявлені завдяки такій діяльності (має значний позитивний ефект) [3, с. 188–194].

У спеціалізованій та довідковій літературі представлено різні підходи до тлумачення поняття «контроль». Власне термін «контроль» (від франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас французьке *controle* (*count+role*) утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті містить також поняття протидії чомусь небажаному. У цьому контексті термін «контроль» потрібно розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Таким чином, у терміні «контроль» відображені: а) певна діяльність; б) суб'єкти відповідної діяльності. Проте в юридичній літературі контроль розглядають здебільшого як певну діяльність. Його важливим завданням, разом із притягненням до відповідальності за правопорушення, є попередження правопорушень у майбутньому та стимулювання всіх зацікавлених сторін (так званих стейкхолдерів) до поведінки в межах правового поля [7].

Т. Татарова контроль розглядає, по-перше, як заключну стадію процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку, а по-друге, як невід'ємний складник процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що підпорядкований цілям і завданням процесу управління [3, с. 188–194].

Натомість І. І. Петровська визначає, що публічний контроль – елемент системи публічного управління, спосіб забезпечення законності суб'єктами публічного права, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання нормативно-правових актів, додержання стандартів і нормативів, дисципліни та правопорядку і виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних

об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [4, с. 35–44].

Контроль Н. С. Мороз розглядає як процес збору інформації про відхилення контрольованого об'єкта від наявної норми з можливістю впливу на нього з метою усунення виявлених відхилень і обмеження, щоб уникнути настання негативних наслідків [5, с. 80].

Контроль, як вважає Т. Бондаренко, становить собою динамічну систему знань, що спрямована на усунення негативних явищ у розвитку продуктивних сил і відносин для їх регулювання в розширеному відтворенні. Контроль виконує пізнавальну та практичну функції і, для повнішої характеристики контролю з позицій функціональної концепції, його слід розглядати у двох аспектах: як діяльність суб'єктів контролю та як процес здійснення цієї діяльності. Мета контролю як функції управління – інформаційна прозорість об'єкта управління для забезпечення можливості прийняття ефективних рішень. У такий спосіб виявляється ступінь керованості цього об'єкта, тобто як у результаті управління забезпечується підтримання необхідного стану або дії об'єкта управління у відповідний момент. Стає очевидним, що без максимальної інформаційної прозорості об'єкта управління його адекватне сприйняття є неможливим, управлінський вплив не буде давати бажаного результату й управлінський зв'язок втрачається, що зумовлює особливу важливість контролю в процесі управління [6, с. 7–10].

З урахуванням викладеного, на наш погляд, контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні – це системний процес нагляду, моніторингу та правового впливу, що здійснюється з метою забезпечення відповідності діяльності адвокатів та органів адвокатського самоврядування законодавчим стандартам, етичним нормам і професійним обов'язкам. Контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні охоплює функцію перевірки дотримання встановлених

вимог і функцію превентивного впливу, спрямовану на попередження правопорушень та підтримання високого рівня професійної культури в адвокатурі. Контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні є інструментом забезпечення прозорості, законності й довіри громадян до адвокатури, передбачає зворотний зв'язок і сприяє вдосконаленню діяльності органів адвокатського самоврядування в інтересах правосуддя та верховенства права.

Продовжуючи аналізувати контроль у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування в Україні, слід перейти до визначення особливостей контролю. У науці не визначено особливості контролю як інструменту врегулювання інституту адвокатури. У цьому контексті З. Добош слушно визначає такі особливості судового контролю у сфері публічного управління: 1) форма вияву такого контролю є зовнішньою та стосується законності функціонування органів публічного управління, дотримання законів і підзаконних нормативно-правових актів у процесі публічного управління, що реалізується в межах правосуддя загалом; 2) він має на меті відновлення режиму законності, захисту прав і законних інтересів громадян, задоволення яких відбувається в процесі реалізації публічного управління, усунення можливих адміністративних, дисциплінарних правопорушень, злочинів, пов'язаних зі зловживанням службовим становищем, неналежним виконанням посадових обов'язків, та водночас реалізацію превентивної функції (загальної та спеціальної превенції) щодо недопущення здійснення вказаних порушень і притягнення посадових осіб органів публічного управління до юридичної відповідальності в разі їх учинення, здійснення виховного впливу щодо посадових осіб органів публічного управління; 3) він не має на меті підвищення ефективності управлінських процесів, хоча досягнення цього відбувається загалом через позитивний судовий вплив на управлінські процеси в державі; 4) він не має ознак системності та ініціюється судом чи членами суспільства в конкретному випадку порушення режиму законності в процесі здійснення публічного

управління; 5) судовий контроль реалізується без спеціальних субординаційних зв'язків з підконтрольними інституціями, з огляду на те, що суд наділений спеціальним правовим статусом, є незалежним від інших державних інституцій, а сфера функціонування судових органів тісно пов'язана з контролем за законністю публічно-правових відносин загалом; 6) судовий контроль реалізується через виявлення порушень режиму законності у сфері публічного управління, у процесі розгляду різних категорій справ, через розгляд спорів фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень у порядку адміністративного судочинства, зокрема щодо оскарження їхніх нормативно-правових та індивідуальних актів публічного управління, дій чи бездіяльності, реалізації ними делегованих повноважень, спорів, через застосування профілактичних заходів, окреслених у процесі прийняття окремих ухвал у специфічних формах, визначених особливостями судового процесу та окремих процесуальних дій у межах судочинства; 7) суб'єктами реалізації судового контролю є всі ланки системи судоустрою нашої держави, а саме місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд (окружні суди, окружні господарські суди, окружні адміністративні суди, а також вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ (Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вищий антикорупційний суд)). Важливим повноваженням у цій сфері наділений і Конституційний суд як орган конституційної юрисдикції, що гарантує верховенство Конституції України в нашій державі [2, с. 20–22].

Ураховуючи аналіз судового контролю в публічному управлінні, можна визначити такі специфічні особливості контролю за діяльністю органів адвокатського самоврядування в Україні:

1) автономність і зовнішній нагляд. Контроль за органами адвокатського самоврядування має поєднувати елементи автономності, притаманні адвокатурі, з необхідністю зовнішнього нагляду для забезпечення законності в діяльності адвокатів;

2) цільова орієнтація на захист прав громадян;

3) превентивний характер;

4) відсутність безпосереднього впливу на ефективність правозахисної діяльності;

5) обмеження системності. Контроль не має жорсткої системності та зазвичай здійснюється в разі виявлення конкретних порушень з боку адвокатів чи органів самоврядування;

6) наслідки впливу контролю реалізуються в площині внутрішніх дисциплінарних механізмів у сфері адвокатури.

Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначає декілька положень, які вказують на контроль як метод правового регулювання, зокрема:

– рада адвокатів регіону підконтрольна і підзвітна конференції адвокатів регіону;

– рада адвокатів регіону забезпечує виконання рішень конференції адвокатів регіону, здійснює контроль за їх виконанням;

– кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна конференції адвокатів регіону;

– для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю ради адвокатів регіону та кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури утворюється і діє ревізійна комісія адвокатів регіону. Ревізійна комісія адвокатів регіону підконтрольна й підзвітна конференції адвокатів регіону;

– Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України та Раді адвокатів України;

– для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю Національної асоціації адвокатів України, її органів, рад адвокатів регіонів, Ради адвокатів України, кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, діяльністю ревізійних комісій адвокатів регіонів утворюється і діє Вища ревізійна комісія адвокатури;

– Вища ревізійна комісія адвокатури підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України;

– Рада адвокатів України підконтрольна та підзвітна з'їзду адвокатів України;

– Рада адвокатів України здійснює організаційне, методичне, інформаційне забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України, здійснює контроль за діяльністю рад адвокатів регіонів щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру адвокатів України та надання витягів з нього [1].

Отже, функціональне призначення контролю у сфері діяльності органів адво-

катського самоврядування в Україні полягає в таких напрямках впливу:

– забезпечення дотримання стандартів професійної етики та компетентності у сфері адвокатури, що є основою для ефективного й відповідального інституту адвокатури;

– превентивний вплив, спрямований на уникнення порушень, що дозволяє виявляти потенційні проблеми ще до їх виникнення, що знижує ризик зловживань і негативних наслідків для репутації адвокатури;

– підвищення ефективності внутрішньоуправлінських процесів;

– сприяння фінансовій прозорості й підзвітності суб'єктів інституту адвокатури;

– посилення довіри суспільства до адвокатури.

#### **Список використаної літератури:**

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

2. Добош З. А. Поняття та особливості судового контролю у сфері публічного управління. *Інтернаука*. 2022. № 11. С. 16–22. (Серія «Юридичні науки»).

3. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 188–194.

4. Петровська І. І. До питання адміністративно-правового змісту поняття «публічний контроль». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2018. Вип. 46. С. 35–44.

5. Мороз Н. С. Поняття та сутність контролю у сфері інформатизації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. (Серія «Юридичні науки»). 2016. № 850. С. 75–80.

6. Бондаренко Т. Ю. Системний підхід до поняття «контроль». *Інтернаука*. (Серія «Економічні науки»). 2017. № 7. С. 7–10.

7. Павлик Р. І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. Вип. 20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2017\\_20\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2017_20_6)

#### **Drozd O. The essence and functional purpose of control in the activity of the bar self-government bodies in Ukraine**

*The article defines control in the sphere of activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine as a systematic process of supervision, monitoring and legal influence, which is carried out in order to ensure compliance of the activities of lawyers and self-government bodies with legal standards, ethical norms and professional obligations. It was revealed that control in the sphere of activity of the self-governing bodies of the bar in Ukraine includes the function of checking compliance with the established requirements and the function of preventive influence, aimed at preventing offenses and maintaining a high level of professional culture in the bar. It was revealed that control in the field of activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine acts as a tool for ensuring transparency, legality and trust of citizens in the legal profession, provides feedback and contributes to the improvement of the activities of bodies of self-government of lawyers in the interests of justice and the rule of law. Specific features of control over the activities of the self-government bodies of lawyers in Ukraine are singled out: 1) autonomy and external supervision; 2) targeted orientation on the protection of citizens' rights; 3) preventive nature; 4) lack of direct influence on the effectiveness of human rights activities; 5) limitations of systematicity; 6) the effects of control are realized in the plane of internal disciplinary mechanisms in the field of advocacy. It was revealed that the functional purpose of control in the sphere of activity of the self-government bodies of lawyers in Ukraine consists of the following areas of influence: ensuring compliance with standards of professional ethics and competence in the field of advocacy, which is the basis for an effective and responsible institute of advocacy; preventive influence aimed at avoiding violations, which allows identifying potential problems before they occur, which reduces the risk of abuse and negative consequences for the reputation of the bar; increasing the efficiency of internal management processes; promotion of financial transparency and accountability of subjects of the Institute of Advocacy; strengthening of public trust in the legal profession.*

**Key words:** *advocacy, administrative law, administrative regulation, protection, control, duties, rights, principles, self-government, functions.*

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.29>

**С. А. Франковська**

здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету

## **ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ**

*В умовах формування новітнього нормативного підґрунтя для використання ресурсу фінансового моніторингу політично значущих осіб як дієвого інструменту запобігання відмиванню «брудних грошей» важливим є формування наукового підґрунтя для забезпечення дотримання принципу науковості відповідного процесу, що безпосередньо пов'язано із дослідженням феномену самого фінансового моніторингу політично значущих осіб як правової категорії. Категоріальний аналіз дозволяє не тільки з'ясувати реальну сутність відповідного інструменту, але й забезпечити «якість» наукового базису для формування дієвого у застосуванні законодавства, упорядкування «основного» понятійного апарату, усунення передумов для формування нормативних положень, застосування яких би формувало передумови для суб'єктивного, довільного тлумачення, істотно знижуючи ефективність протидії зазначеним протиправним діям політично значущих осіб. «Якість» наукового підґрунтя законодавчих засад запобігання та протидії відмиванню «брудних грошей», із акцентом на унікальність фінансового моніторингу політично значущих осіб як правової категорії, є передумовою для вирішення одного із обов'язкових завдань інтеграції України у «безпечне» (від протиправних діянь) європейське та світове товариство, для досягнення однієї із цілей сталого розвитку – протидії корупції у всіх її проявах. Метою статті є на підставі аналізу наявних наукових та нормативних тематичних джерел, безпосередньо присвячених феномену фінансового моніторингу політично значущих осіб, з'ясування реального ресурсу останнього як правової категорії для використання результатів дослідження при формуванні наукового підґрунтя для законотворчого процесу, із закріплення засад використання відповідного інструменту запобігання відмиванню «брудних грошей». Об'єктом дослідження є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із фінансовим моніторингом політично значущих осіб як інструментом запобігання та протидії відмиванню «брудних грошей». Предмет дослідження – фінансовий моніторинг політично значущих осіб як правова категорія. Методологічне підґрунтя дослідження сформоване завдяки поєднанню загальних та спеціальних методів дослідження, серед яких: синтез, аналіз, логічний, спеціально-юридичний, порівняльно-правовий, історичний, прогнозування.*

**Ключові слова:** фінансовий моніторинг, політично значущі особи, правова категорія, суміжні правові поняття, законодавство, ознаки.

**Вступ.** В умовах формування новітнього нормативного підґрунтя для використання ресурсу фінансового моніторингу політично значущих осіб як дієвого інструменту запобігання відмиванню «брудних грошей» важливим є формування наукового підґрунтя для забезпечення дотримання принципу науковості відповідного процесу, що безпосередньо пов'язано із дослідженням феномену самого фінансового моніторингу політично значущих осіб як правової категорії.

Категоріальний аналіз дозволяє не тільки з'ясувати реальну сутність відповідного інструменту, але й забезпечити «якість» наукового базису для формування дієвого у застосуванні законодавства, упорядкування «основного» понятійного апарату, усунення передумов для формування нормативних положень, застосування яких би формувало передумови для суб'єктивного, довільного тлумачення, істотно знижуючи ефективність протидії зазначеним протиправним діям політично значущих осіб. «Якість» наукового підґрунтя законодавчих засад запобігання та



протидії відмиванню «брудних грошей», із акцентом на унікальність фінансового моніторингу політично значущих осіб як правової категорії, є передумовою для вирішення одного із обов'язкових завдань інтеграції України у «безпечне» (від протиправних діянь) європейське та світове товариство, для досягнення однієї із цілей сталого розвитку – протидії корупції у всіх її проявах. **Метою статті** є на підставі аналізу наявних наукових та нормативних тематичних джерел, безпосередньо присвячених феномену фінансового моніторингу політично значущих осіб, з'ясування реального ресурсу останнього як правової категорії для використання результатів дослідження при формуванні наукового підґрунтя для законотворчого процесу, із закріплення засад використання відповідного інструменту запобігання відмиванню «брудних грошей». **Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із фінансовим моніторингом політично значущих осіб як інструментом запобігання та протидії відмиванню «брудних грошей». **Предмет дослідження** – фінансовий моніторинг політично значущих осіб як правова категорія. Методологічне підґрунтя дослідження сформоване завдяки поєднанню загальних та спеціальних методів дослідження, серед яких: синтез, аналіз, логічний, спеціально-юридичний, порівняльно-правовий, історичний, прогнозування.

**Основний зміст. I. Основні підходи щодо розуміння фінансового моніторингу політично значущих осіб у вітчизняній правовій науці.** Етимологічний аналіз назви «фінансовий моніторинг політично значущих осіб» дає підстави для висновку про те, що має місце «складне» словосполучення, що й дає можливість умовно виокремити дві складові його, а саме: «фінансовий моніторинг» та «політично значущі особи». Отже, доцільним є етимологічний аналіз кожної із зазначених складових. Так, зокрема, фінансовий моніторинг пропонуємо дослідити в аспекті уваги як щодо «фінансовий», так і «моніторинг». Аналіз енциклопедичної, довідникової літератури свідчить, що «фінансовий» розглядається як «пов'язаний із фінансами, пов'язаний

із організацією фінансів, грошового обігу й кредиту» [1], «безпосередньо має зв'язок» із фінансами [2], й той, що має відношення до фінансів» [3]. Тобто, перша складова словосполучення «фінансовий моніторинг» передбачає його «зв'язок» із «фінансами» у всьому багатоманітті його розумінні. «Фінанси» (lat. *financia*-готівка, прибуток) – це «економічні відносини, які виникають у процесі розподілу і перерозподілу вартості національного багатства, сукупного суспільного продукту, національного доходу у зв'язку з формуванням централізованих і децентралізованих грошових фондів у суб'єктів господарювання та держави з метою виконання ними своїх функцій, завдань, забезпечення умов розширеного відтворення й соціально-економічного розвитку» [5]. «... це публічні фонди коштів, що утворюються державою, органами місцевого самоврядування визначеними державою необхідними для суспільного і використовуються для свого функціонування виключно на підставі закону [6] «... це система грошових відносин у державі, сукупність усіх грошових коштів, що є у розпорядженні держави» [4].

Натомість «моніторинг» (від lat. *monitoring*), той, що «контролює, контролювання) означає «безпосереднє спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату, а також прогнозування та запобігання критичних ситуацій» [2], «нагляд за будь-яким процесом або станом» [1], «безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату» [4]. Отже, цілком логічно вести мову про те, що перша складова словосполучення містить чітку вказівку на «зв'язок» із «фінансами», в той час як друга – вказівку на діяльність, яка із фінансами пов'язана. Аналіз визначень, запропонованих у довідникових джерелах, свідчить про те, що така діяльність асоціюється із декількома можливими її видами, серед яких (про це й свідчать ті слова, які використовуються у вищезазначених джерелах): контроль, нагляд, спостереження, співставлення тощо. З огляду на їх змістовну відмінність, а також, враховуючи той факт, що предметом цієї роботи є саме

«фінансовий моніторинг», варто провести порівняльний аналіз складових суміжного понятійного ряду, а саме: контролю, нагляду, моніторингу, спостереження для того, щоб з'ясувати, чи коректною є запропонована законодавцем назва для позначення відповідного виду діяльності, а також, чи коректними є положення правової науки у відповідній частині.

Так, контроль (від фран. *controle*) означає «... перевірку або спостереження з метою перевірки» [4], «... перевірка, спостереження з метою перевірки, контроль над звітністю» [4], «... перевірка контрольованого об'єктів встановленим вимогам» [4], «вимагати, перевіряти, вимагати звіт, вчиняти дії» [4]. У правовій навчальній та науковій літературі також зосереджується увага на з'ясуванні змісту контролю (представниками різних фахових наукових напрямків) у «прив'язці» до, наприклад, суб'єкту його здійснення (парламентський, президентський, урядовий, громадський тощо), до інструментів публічного адміністрування (як правило, з аналізом його ресурсу у «парі» із наглядом), до сфери його здійснення (наприклад, фінансовий, банківський, валютний, митний тощо). Не зважаючи на все багатоманіття питань, які потрапляють у поле зору вчених-правників в аспекті дослідження контролю й на все розмаїття запропонованих авторських визначень, варто стверджувати, що контроль асоціюється все ж таки із активними діями суб'єкта, який його здійснює, звідси й переважає використання в авторських дефініціях для його позначення слів «перевірка», «втручання», «формулювання звіту» тощо. Так, наприклад, С. Кушнір, аналізуючи державний контроль у сфері вищої освіти в Україні, звертає увагу на його комплексний характер й визначає як «... об'єктивно зумовлену діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених органів у діяльність підконтрольних об'єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням останніх, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення пору-

шень законодавства, виявленні причин та умов, що зумовили правопорушення, наданні організаційної та правової допомоги об'єктам, застосуванні у разі потреби заходів щодо притягнення винних до відповідальності». [7, С. 6.]. Як бачимо, виокремлюються «... постійна основа», «оперативне втручання», «заходи допомоги», «заходи примусу». Також можна згадати роботи вчених-адміністративістів, в яких контроль розглядається «у парі» із наглядом. Так, наприклад, Т. Коломоєць пропонує визначення контролю як «... активне втручання суб'єкта публічної влади в діяльність підконтрольного об'єкта... як заходи щодо спостереження за функціонуванням об'єкта з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього, застосування заходів попередження (з правом прямого втручання в оперативну діяльність), надання допомоги, виявлення причин і умов порушення законодавства, вжиття заходів для притягнення винних до відповідальності» [8, С. 194], члени авторського колективу підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» за заг. ред. В. Авер'янова визначають контроль як «зворотній зв'язок» [9, С. 350], як діяльність, що полягає у встановленні результатів роботи, допущених відхилень від вимог, виявленні причин та умов таких порушень, визначення шляхів їх подолання [9, С. 349].

Члени авторського колективу підручника «Загальне адміністративне право» за заг. ред. Р. Мельника визначають контроль як «... стабілізуючий засіб (важіль) впливу суб'єкта владних повноважень на діяльність об'єкта ... за для зіставлення фактичних даних (дій), рішень об'єкта із встановленими ... моделями поведінки, оцінювання їх правомірності й адекватного реагування у разі порушень» [9, С. 600]. Дещо узагальнене визначення, щоправда, все ж таки основні ознаки контролю прослідкувати можна.

Не зважаючи на розмаїття авторських формулювань контролю, всі запропоновані визначення передбачають вказівку на його активний характер, активне втручання у діяльність підконтрольного об'єкта (право «втручання») й можливість застосування заходів для притягнення

винних осіб до відповідальності. Тобто, це не просто «спостереження», «огляд», «допомога», а саме постійна, системна діяльність, із можливістю активних дій по відношенню до об'єкта, в тому числі й примусових, в тому числі й для притягнення до юридичної відповідальності.

Нагляд, у свою чергу, також розглядається у роботах вчених-правників, які формулюють його визначення, аналізують ознаки, у «прив'язці» до «пасивної» діяльності його суб'єкта по відношенню до об'єкта. Так, зокрема, Т. Коломоєць розглядає його як « ... пасивну діяльність, заходи стосовно певних фактів щодо з'ясування їх наявності або відсутності задля можливості подальшого реагування» [8, С.194-195], С. Кушнір також звернув увагу на те, що контроль « ... не варто помилково ототожнювати із наглядом, який має «пасивний» характер, відрізняється цільовою спрямованістю на певні факти, а отже й звуженими (у порівнянні із контролем) активностями по відношенню до об'єкта» [7, С. 9,14].

У колективних фахових роботах також аналізується нагляд й виділяється як «різновид контролю пасивного характеру щодо, організаційно непередбачених об'єктів» [9, С. 350].

У Словнику термінів з адміністративного права за загальною редакцією Т. Коломоєць та В. Колпакова якщо контроль визначено опосередковано через «контрольний (контролюючий) орган» [10, С. 181], проте всі ознаки, притаманні контролю, згадані: «системність, право оперативного втручання у діяльність підконтрольного («взаємопов'язаного») об'єкта, виявлення причин та умов, реагування на них та на протиправні діяння об'єкта» [10, С. 181]. Натомість нагляд визначено як «звужений контроль», із акцентом на його пасивний характер, відсутність системності, права втручання у діяльність об'єкта, цільовий характер (щодо певного факту) [10, С. 232]. У підручнику «Загальне адміністративне право» за заг. ред. Р. Мельника нагляд визначено як « ... пасивний вид (форма) контролю» [9, С. 604]. У Великій українській юридичній енциклопедії контроль, нагляд визначені як « ... поняття, яке етимологічно озна-

чає перевірку, виконання, дотримання чи досягнення, інспектування визначених завдань, отриманих результатів...» [11, С. 445] та « ... пасивна форма контролю» відповідно. Досить змістовним є визначення перше й досить узагальненим за змістом виглядає друге визначення. При цьому водночас досить чітким є розмежування цих інструментів, із окресленням характеристик для них ознак. На це ж звертають увагу й вчені – фахівці з фінансового права. (М. Кучерявенко, Л. Касьяненко, Р. Гаврилук, Т. Латковська, І. Криницький та ін.).

Отже, нагляд, в т.ч. й фінансовий, буде пов'язаний у переважній своїй більшості із «пасивною» діяльністю, із певними наявними фактами діяльності й активностями суб'єкта саме стосовно цих фактів. Однак нагляд, навіть з огляду на відповідну особливість, не є простим спостереженням, діяльністю, яка здійснюється «у разі сумнівів», у випадку «потенційно загрозованої ситуації». Це все ж таки діяльність суб'єкта стосовно об'єкта, із можливістю використання наданого ресурсу у випадку підтвердження відомостей «цільового факту», вжиття заходів стосовно саме цього факту й забезпечення подальших активностей з боку держави (публічної влади) щодо реагування на виявлені (підтвердженні) факти.

Стосовно ж моніторингу як іншого елементу у суміжному ряду варто стверджувати, що це діяльність, яка пов'язана саме із спостереженням, співставленням (порівнянням), аналізом певних даних, без певних активностей, які пов'язані (у різному ступені їх прояву) із втручанням (безпосереднім втручанням) у діяльність об'єкту, із зорієнтованістю на попередження можливих порушень встановлених приписів, стандартів, прогнозування можливих наслідків у разі наявності відповідних порушень (потенційних, реальних порушень). На відміну від контролю і нагляду, моніторинг все ж таки відрізняється своєю цільовою спрямованістю, а отже і змістом. Для нього характерними є « ... цілеспрямовані дії щодо вжиття заходів (дій) аналітичного, порівняльного характеру, формулювання запитань і пошуку відповідей щодо діяльності об'єкта та узгодженості

таких дій із унормованою моделлю...Його, навіть, називають «пасивним різновидом» нагляду» [9, С. 364]. У словнику термінів з адміністративного права моніторинг визначено як «... система спостереження... з метою своєчасного виявлення змін, відхилень, їх оцінки, відвернення, реагування та ліквідації негативних наслідків» [10, С. 227].

Серед ознак фінансового моніторингу В. Першин виділяє: «публічний обов'язок держави, що впливає із призначення й зобов'язань держави; організаційно-правову природу, послідовність якої регламентується нормами права; це механізм, система суб'єктів, взаємодії яких є спостереження й виявлення підозрілих та сумнівних операцій; це обов'язок комплексно аналізувати отриману інформацію й вживати певних дій запобіжного чи припиняючого характеру; це обов'язок щодо інформування органів держави, правоохоронних органів стосовно «фінансово неідеальних дій», метою є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» [12, С. 72-73].

Так, зокрема, О. Скрипка, аналізуючи організаційно-правові засади первинного фінансового моніторингу, зазначає, що таким є «... інструмент запобігання та протидії відмиванню (легалізації) «брудних грошей», спеціальний кримінологічний захід, сукупністю таких заходів, що здійснюються спеціально визначеними в Законі суб'єктами, спрямовані на загальне виявлення інформації про підозрілих осіб, які можуть здійснювати фінансові операції з легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, та / або фінансування тероризму «....» [23, С. 7]. Більше того, вчена уточнює, що особливість фінансового моніторингу зумовлена його правовою природою, яка «... знаходить прояв у покладанні в його основу потреби реалізації публічного інтересу в галузі економічної безпеки держави, правовому унормуванні статусу моніторингового результату, можливості застосування заходів державного примусу для припинення підозрілих фінансових операцій» [23, С. 4].

Як видно із сформульованих положень, виокремлюється цільова спрямованість від-

повідного моніторингу – виявлення, прогнозування, аналіз, попередження «ризиків» у фінансовій сфері держави, «ризиків» для економічної безпеки держави.

У співавторстві із О. Комісаровим, А. Собакарем, О. Скрипка у роботі зазначає, що «... фінансовий моніторинг представляє собою суперечність засобів, дій, заходів для запобігання відмиванню (легалізації) «брудних» грошей на певних об'єктах господарювання, окремі території або в більших масштабах» [23, С. 34]. Також можна зустріти визначення фінансового моніторингу у наукових джерелах як «... сукупності правовідносин, які виникають на різних рівнях фінансової системи й зорієнтовані на запобігання відмиванню грошей» [23, С. 34].

Я. Гайворонська розглядає моніторинг як «пасивну форму контролю» [13, С. 12] й робить уточнення, що він пов'язується із «відстеженням ситуації чи процесу ... аналізом, «безконтактними» способами і прийомами перевірки [13, С. 12]. Я. Гайворонська у своїх працях додатково зазначає, що фінансовий моніторинг безпосередньо пов'язується із «... ідентифікацією процесів, оцінкою висливу чинників, що впливають на певні показники» [13, С. 13].

Заслугує на увагу робота Є. Павліченко, що пропонує правовий аналіз фінансового моніторингу і фінансового контролю, зазначаючи, що «... моніторинг, на відміну від фінансового контролю, не передбачає активного втручання в оперативну роботу об'єкта, основними його методами є облік та спостереження, має власний предмет, своє спрямування – прогнозування, аналіз, виявлення, .... певних дій» [14, С. 25-26; 23, С. 35]. Хоча й можна погодитися із тим, що ознаки дійсно є такими, які характерні для фінансового моніторингу, проте не зовсім коректним є висновок, сформульований Є. Павліченко, про те, що «фінансовий моніторинг – це поняття, тотожне фінансовому нагляду» [14, С. 26; 23, С. 35].

Питанням співвідношення фінансового моніторингу і фінансового контролю приділяє увагу О. Резнік, зазначаючи, що вони, хоча і є схожими, проте все ж таки є різними категоріями, бо фінансовий контроль є «... більш широким поняттям, бо

передбачає нагляд і спостереження на постійній основі; [15, С. 25]. Хоча, водночас зазначає, що є й інші розуміння з цього питання. Наприклад, І. Патюта вважає, що фінансовий моніторинг є ... ширшим, бо він передбачає « ... постійне спостереження, на основі чого унеможливаються подальше прогнозування ризиків із легалізацією «брудних доходів» [16, С. 49; 15, С.25 ]. При цьому також пропонується огляд наявних підходів щодо розуміння у правовій науці фінансового моніторингу, а саме Е. Дмитренко вважає, що фінансовий моніторинг – це « ... специфічна форма фінансового контролю, що поєднує організаційно-правові, кадрові, інформаційні та інші заходи протидії та легалізації злочинних доходів» [15, С. 26; Дмитр. С. 44], О. Орлюк – «форма фінансового контролю, що здійснюється уповноваженими органами держави» [17, С.430], А Задоя також вважає, що фінансовий моніторинг – «це форма фінансового контролю, хоча й із різним змістом щодо різних видів діяльності» [18, С. 62; 15, С. 26]. О. Резнік формулює власну позицію щодо співвідношення фінансового моніторингу та фінансового контролю, зазначаючи, що фінансовий моніторинг – «це метод фінансового контролю» [15, С. 26]. М. Уткіна, досліджуючи фінансовий моніторинг як спосіб протидії легалізації «злочинних доходів», пропонує огляд наукової думки щодо співвідношення фінансового моніторингу із суміжними поняттями. Так, зокрема, О. Єлисеєва порівнює фінансовий моніторинг й оцінювання й зазначає, що він не є простим оцінюванням, а « ... оцінюванням у динаміці» [20, С. 58, 19, С. 293], із постійною основою, суб'єктами, метою, інструментарієм.

Оскільки моніторинг і нагляд все ж таки відрізняється ознаками, в тому числі й своїм предметом, цільовим призначенням, методами, певна відмінність є й в суб'єктному складі. Варто звернути увагу на те, що у правовій науці з'явилися нові положення, в тому числі й присвячені фінансовому моніторингу, вже з урахуванням тих змін, які відбулися у чинному законодавстві. Останні (особливо у частині унормування визначення фінансового моніторингу) обумовили потребу уваги до цієї

проблеми задля з'ясування тих проблем, які виникли у правозастосуванні у зв'язку із застосуванням нових положень, а отже потреби дослідження ресурсу фінансового моніторингу вже у нових реаліях.

## **II. Фінансовий моніторинг політично значущих осіб у законодавстві. Варто звернути увагу й на визначення фінансового моніторингу, які закріплені у чинному законодавстві.**

У законодавстві фінансовий моніторинг саме у його «прив'язці» до запобігання відмиванню (легалізації) «брудних» грошей знайшов своє закріплення в «антилегалізаційному» законі. Так, у Законі України від 28.11.2002 року у ст.1 пропонується визначення «обов'язкового фінансового моніторингу» та «внутрішнього фінансового моніторингу», аналіз яких свідчить про те, що фінансовий моніторинг пов'язують саме із діяльністю спеціальних суб'єктів щодо « ... аналізу інформації щодо фінансових операцій ... застосування заходів щодо перевірки такої інформації» [21]. В Законі України 2019 року фіксується визначення фінансового моніторингу як « ... сукупності заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу» ( п.5 ст.1 Закону) [22]. В Законі України редакції 2019 року пропонується визначення «фінансового моніторингу» як « ... сукупність заходів, що вживаються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії, що включають проведення державного фінансового моніторингу і первинного фінансового моніторингу» (п. 66 ст. 1), із відсилкою водночас до двох визначень, закріплених у п. п. 16 та 45 цього ж Закону відповідно, в яких знову ж таки можна виділити те, що моніторинг розглядається як сукупність заходів. Ці заходи вживаються спеціальними суб'єктами, особливістю є й сфера їх застосування, обов'язково виокремлюється специфічна цільова спрямованість цих заходів, а отже і фінансового моніторингу в цілому.

Не зважаючи на певну увагу як вчених-правників, так і законодавця до фінансового моніторингу, його варто в аспекті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) «брудних» грошей розглядати саме у розумінні «фінансового моніторингу», а не просто «моніторингу», бо важливі не тільки ознаки такої діяльності, певна сукупність заходів, але й те, хто і в якій сфері його застосовує, бо можна згадати й про існування інших видів моніторингу, які також відіграють роль «фільтрів» у протидії протиправним діям, в т. ч. й у сфері, наприклад, службової діяльності, як «фільтри антикорупції». У цьому плані варто згадати про «моніторинг способу життя суб'єктів декларування», передбачений п. 4 ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції», як захід, що застосовується з метою «... встановлення відповідності рівня життя відповідних суб'єктів наявним у них та членів їх сімей майну, одержаним ними доходами згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається» (ч. 1 ст. 51 Закону). Хоча цей захід також має назву «моніторинг», проте його не варто помилково ототожнювати із фінансовим моніторингом, оскільки вони відрізняються ознаками, які й формують у сукупності їх ресурс. Саме тому важливо вживати для позначення т. зв. «антилегалізаційного моніторингу» у його назві словосполучення «фінансовий моніторинг», тим самим зосередивши свою увагу на тому, що це заходи у сфері фінансів й застосовуються уповноваженими суб'єктами із «антилегалізаційною» метою щодо «брудних грошей», «брудних доходів».

Окрім того, зосереджуючись на другій складовій його назви, важливо усвідомлювати, що саме ця частина й передбачає вказівку на осіб, по відношенню до яких такий моніторинг може здійснюватися, діяльність яких може містити «ризик» й сприяти легалізації (відмиванню) «брудних» грошей.

Одразу ж варто зазначити, що в наявності як у доктрині, так і у законодавстві ряд суміжних понять (положень), які використовуються для позначення таких осіб.

Так, наприклад, К. Бисага у роботі «Політично значущі особи: виявлення та ідентифікація» зосереджує увагу на проблемах визначення та термінології [25], звертає увагу на певну генезу цього поняття як у законодавстві (наднаціональний та національний рівні), а саме: появи поняття «політичні діячі», його унормуванні у законодавстві й построківій його трансформації у «складне поняття», яким і є «політично значущі особи», тоді як у правовій науці вона також звертає увагу на певну неузгодженість цих понять в актах національного законодавства – (розширений ряд) й актах FATF, де зустрічаються положення про «політичних діячів» [25, С. 54]. Дійсно у Рекомендації 12 FATF «Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму та розповсюдження зброї масового знищення», яка має назву «Публічні діячі (ПЕП)», вживаються ці поняття як синонімічні, а по тексту можна зустріти лише вказівку на різновиди «політичних діячів». Натомість, у чинному національному законодавстві в наявності розширений перелік, збірне поняття «політично значущі особи» й його складові – «різновиди політичних діячів», а також «їх близькі особи», «члени сім'ї», «пов'язані особи» (п. 20, 28, 37, 47 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»). Аналіз цих положень дозволяє стверджувати, що саме у цьому Законі (на відміну від раніше чинних) має місце «повна» нормативна модель, яка охоплює все розмаїття таких осіб, серед яких: «національні політичні діячі», «іноземні політичні діячі», «діячі, які виконують функції в міжнародних організаціях», «пов'язані з ними особи», «близькі особи», «члени сім'ї». Як бачимо, кожне із унормованих положень передбачає «прив'язку» особи до певного правового статусу, якщо щодо «діячів» мова йде, насамперед, про «зв'язок» із публічною владою (або у межах конкретної держави, або ж іноземної держави, або ж певної міжнародної інституції), тоді як щодо «інших» («опосередкованих») осіб ця «прив'язка» має місце щодо «полі-

тичного діяча» або «діяча у міжнародній організації». На це звертають увагу у своїй роботі Т. Коломоєць, Д. Євтушенко, М. Титаренко [26, С. 661-662]. Аналізуючи наявну нормативну модель «політично значущих осіб», цілком слушно зазначається, що вона є «збірною» [26, С. 662], як у розумінні об'єднання всіх «основних різновидів», так і «опосередкованих» осіб, якими є ті особи, які безпосередньо публічною владою не наділені, проте певним чином пов'язані із політичними діячами та діячами міжнародних інституцій. Для всіх цих «основних» суб'єктів, якими є іноземні політичні діячі, національні політичні діячі та діячі при міжнародних організаціях, характерною є їх «впливовість», «значимість» у публічній владі [26, С. 661] й потенційна «загроза» вчинення діянь щодо легалізації «брудних» грошей [26, С. 661]. У національному законодавстві нормативна модель «політично значущих осіб» в «основній» ... частині є «трьохелементною» [26, С. 662], із акцентом на «впливовість», «прив'язку до посади», «приналежність до держави або міжнародної інституції» [26, С. 662] й до того ж акцент зроблено на «збереженні такої впливовості» у часі [26, С. 662], що знову ж таки підтверджує певну їх «неординарність» [26, С. 662] у сфері фінансів й «впливовість» у сфері публічної влади, в т.ч. й у сфері публічних фінансів. Варто підтримати Т. Коломоєць, Д. Євтушенко, М. Титаренко у тому, що «не кожна посадова особа є політично значущою особою, і не кожна особа, яка виконує публічні функції, є політично значущою» [26, С. 662]. Важливим є поєднання тих ознак, які законодавець передбачив для таких осіб: а) посада (актуальна або ж «екс»); б) приналежність до держави або ж міжнародної інституції. При цьому посада має бути із того переліку, яку запропонував законодавець. До того ж такі переліки для кожного із елементів «основної» частини «політично значущих осіб» є різними. Стосовно ж «опосередкованих», «інших», «додаткових» елементів моделі «політично значущих осіб», варто зазначити, що для них є важливим «зв'язок» із «основним» суб'єктом або «родинні зв'язки» або ж «ділові зв'язки», однак

саме завдяки таким «зв'язкам» вони також можуть бути «ризикованими» для публічної влади, в т.ч. й у сфері фінансів. Отже, друга частина словосполучення містить вказівку на осіб, по відношенню до яких фінансовий моніторинг має здійснюватися, що й обумовлює його особливість у всьому розмаїтті можливих видів фінансового моніторингу в цілому.

**Висновки.** Фінансовий моніторинг політично значущих осіб варто розглядати в якості окремого виду фінансового моніторингу, який поєднує у собі загальні ознаки фінансового моніторингу й водночас особливість, обумовлену правовим статусом політично значущих осіб, що дозволяє вести мову про: а) його розгляд як сукупності (а краще все ж таки про систему) заходів, дій, засобів; б) які здійснюються у сфері фінансової діяльності; в) по відношенню до окремої групи осіб, якими є політично значущі особи; г) з метою запобігання та протидії легалізації («відмивання») «брудних» грошей; д) дії у вигляді, насамперед, спостереження, виявлення, аналізу, запобігання легалізації «брудних» грошей. Ці ознаки фінансового моніторингу політично значущих осіб варто врахувати при формулюванні його визначення саме як системи заходів, дій, засобів (насамперед, спостереження, аналіз, запити, виявлення даних і робота з ними, профілактичні заходи, заходи реагування), які здійснюються спеціально уповноваженими особами у сфері фінансів стосовно політично значущих осіб з метою запобігання, виявлення та протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму й поширення зброї масового знищення.

#### **Список використаної літератури:**

1. Фінансово-економічний словник : у трьох томах. Том 1 : Р-Я / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. Міністерство освіти і науки України. Львів. 2021. С. 607.
2. Економічний словник. Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. 2007. С. 386.
3. Термінологічний словник для студентів економічних спеціальностей. М. М. Бабинець. 2019. С. 216.
4. Великий тлумачний словник сучасної

- української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
5. Фармацевтична енциклопедія. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/386/finans> (дата звернення: 15.06.2024).
  6. Предмет, метод та система фінансового права. *Мультимедійний навчальний посібник. Фінансове право*. НАВС. URL: [https://arm.naiuu.kiev.ua/books/finance\\_law\\_20/nm/them1.html](https://arm.naiuu.kiev.ua/books/finance_law_20/nm/them1.html) (дата звернення: 15.06.2024).
  7. Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 32 с.
  8. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
  9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2 томах. Т. 1. Заг.ч. / ред. Колегія В. Б. Авер'янов (голова) та ін. *Юридична думка*. Київ, 2004. 624 с.
  10. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
  11. Велика українська юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. М. П. Кучерявенко –голова та ін. *Фінансове право*. Харків. С. 616.
  12. Першин В. Г. Державний фінансовий моніторинг: загальні правові характеристики. *Публічне право*. 2019. № 2(34). С. 70-74. URL: <http://ebooks.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi38/publichnepravo2019n2/70.pdf>. (дата звернення: 15.06.2024).
  13. Гайворонська Я. В. Адміністративно-правовий примус у системі фінансового моніторингу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 20 с.
  14. Павліченко Є. В. Адміністративно-правові засади фінансового моніторингу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 209 с.
  15. Рєзнік О. М., Уткіна М. С. Щодо співвідношення фінансового моніторингу та фінансового контролю: доктринальний та законодавчий підходи. *Ампаро*. 2022. № 2. С. 23-28. URL: <http://ebooks.znu.edu.ua/files/Fakhovivydannya/vznu/juridichni/VestUr2022v2/23.pf> (дата звернення: 15.06.2024).
  16. Патюта І. М. Державний фінансовий моніторинг у контексті регулювання банківського сектору. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 48-51.
  17. Орлюк О.П. Фінансове право: Академічний курс: підручник / О.П. Орлюк. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
  18. Задоя А. О., Ткаченко І. П. Фінансовий моніторинг: впровадження та проблеми реалізації. *Економічний вісник Дніпровської політехніки*. 2005 № 2 (10). С. 59-65.
  19. Уткіна М. С. Фінансовий моніторинг як один із засобів протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 292-295. URL: <http://ebooks.znu.edu.ua/files/Fakhovivydannya/Yunzh/Yunzh2020v7/292.pdf>. (дата звернення: 15.06.2024).
  20. Єлисеєва О. Моніторинг як метод інформаційно-статистичного дослідження стану виробничо-економічних систем. *Економіст*. 2007. № 2. С. 58–60.
  21. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 року № 249-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-15#Text> (дата звернення: 15.06.2024).
  22. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 15.06.2024).
  23. Скрипка О. Ю. Організаційно-правові засади первинного фінансового моніторингу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.
  24. Комісаров О. Г., Скрипка О. Ю., Собакарь А. О. Первинний фінансовий моніторинг у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : монографія. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2015. 184 с.
  25. Бисага К. В. Політично значущі особи: виявлення та ідентифікація (міжнародний досвід та українські реалії) : наук.-практ. рек. для нац. системи запобіг. та протидії легалізац. (відмиван.) доход., одерж. злочин. шлях., фінанс. тероризму



та фінанс. розповсюдж. зброї масов. знищ. Київ: Київський університет ім. Б. Грінченка, 2017. 200 с.

26. Коломоєць Т., Євтушенко Д., Титаренко М. Довічний фінансовий моніто-

ринг : чи «якісним» є нормативне закріплення визначення «політично значущих осіб»? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023, № 10. С. 660 – 663.

---

### **Frankovska S. A. Financial monitoring of politically exposed persons as a legal category**

*In the context of the formation of the latest regulatory framework for the use of the resource of financial monitoring of politically exposed persons as an effective tool for preventing money laundering, it is important to form a scientific basis to ensure compliance with the principle of scientificity of the relevant process, which is directly related to the study of the phenomenon of financial monitoring of politically exposed persons as a legal category. The categorical analysis allows not only to clarify the real essence of the relevant instrument, but also to ensure the "quality" of the scientific basis for the formation of effective legislation, streamlining the "basic" conceptual apparatus, eliminating the prerequisites for the formation of regulatory provisions, the application of which would form the basis for subjective, arbitrary interpretation, significantly reducing the effectiveness of counteracting the said illegal acts of politically exposed persons. "The "quality" of the scientific basis of the legislative framework for preventing and combating money laundering, with an emphasis on the uniqueness of financial monitoring of politically exposed persons as a legal category, is a prerequisite for solving one of the mandatory tasks of Ukraine's integration into a "safe" European and world society (from illegal acts), for achieving one of the goals of sustainable development – combating corruption in all its manifestations. The purpose of the article is to analyze the available scientific and regulatory sources directly related to the phenomenon of financial monitoring of politically exposed persons and to determine the real resource of the latter as a legal category, and to use the research results in forming the scientific basis for the lawmaking process, and to consolidate the principles of using the relevant instrument for preventing money laundering. The object of the study is social relations directly related to the financial monitoring of politically exposed persons as a tool for preventing and combating money laundering. The subject of the study is financial monitoring of politically exposed persons as a legal category. The methodological basis of the study is formed by a combination of general and special research methods, including: synthesis, analysis, logical, special legal, comparative legal, historical, and forecasting.*

**Key words:** financial monitoring, politically exposed persons, legal category, related legal concepts, legislation, features.

УДК 342.95:656.6

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.30>

**Д. С. Афонін**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач Науково-дослідної лабораторії  
з актуальних питань кримінального аналізу  
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної  
поліції НПУ Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-0951-7968

**А. В. Боксгорн**

доктор філософії в галузі «Право», доцент,  
старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0003-0787-1717

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ НА ВОДІ: КЕЙС ПОЛЬЩІ У МІЖНАРОДНОМУ КОНТЕКСТІ

Стаття присвячена аналізу організації діяльності підрозділів водної поліції в Польщі у контексті зарубіжного досвіду забезпечення правопорядку на водних об'єктах. Розглянуто правові основи функціонування таких підрозділів, їхню структуру, завдання та повноваження, а також механізми співпраці з іншими правоохоронними та державними органами. Акцент зроблено на практичних аспектах, включаючи використання сучасних технологій моніторингу, технічне оснащення та тактичні особливості виконання службових завдань.

Особлива увага приділяється аналізу ефективності польського підходу до охорони правопорядку на воді, зокрема в умовах розвитку туризму, збільшення кількості водних перевезень і зростання загроз, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів та міграцією. Дослідження враховує історичні передумови становлення водної поліції Польщі, міжнародні стандарти, а також рекомендації Європейського Союзу у сфері правоохоронної діяльності на водних об'єктах.

Констатовано, що забезпечення правопорядку на водних об'єктах є важливою складовою сучасної правоохоронної діяльності, особливо в умовах зростання інтенсивності використання водних ресурсів для транспортування, відпочинку, рибальства та комерційної діяльності. Водночас водні об'єкти стають зоною підвищених ризиків, таких як контрабанда, незаконне перевезення мігрантів, екологічні злочини та порушення правил безпеки. Ефективна діяльність підрозділів поліції на воді потребує чіткого нормативно-правового регулювання, сучасного технічного забезпечення та відповідної організації роботи.

Результати аналізу показали, що польський досвід може слугувати прикладом для реформування або вдосконалення діяльності водної поліції в інших країнах, зокрема в Україні. У статті виділено ключові аспекти, які можуть бути інтегровані у національну правоохоронну систему для підвищення ефективності охорони правопорядку на воді.

Стаття має практичне значення для науковців, практиків у сфері правоохоронної діяльності, а також для розробників політики безпеки, які працюють над створенням або вдосконаленням підрозділів водної поліції.

**Ключові слова:** підрозділи поліції на воді, правоохоронна діяльність, безпека на воді, водна поліція Польщі, міжнародний досвід, правопорядок, адміністративно-правовий статус, поліцейська діяльність, об'єкти водного фонду, інфраструктура водного транспорту, завдання, функції, компетенція, публічний порядок, публічна безпека, співпраця органів, Європейський Союз.

**Постановка проблеми** та її актуальність. Забезпечення правопорядку на водних об'єктах є важливою складовою сучасної правоохоронної діяльності, особливо в умовах зростання інтенсивності використання водних ресурсів для транспортування, відпочинку, рибальства та комерційної діяльності. Водночас водні об'єкти стають зоною підвищених ризиків, таких як контрабанда, незаконне перевезення мігрантів, екологічні злочини та порушення правил безпеки. Ефективна діяльність підрозділів поліції на воді потребує чіткого нормативно-правового регулювання, сучасного технічного забезпечення та відповідної організації роботи.

На міжнародному рівні успішними прикладами функціонування підрозділів поліції на воді є країни Європейського Союзу, зокрема Польща. Польський досвід демонструє ефективні підходи до організації роботи таких підрозділів, включаючи правові механізми, взаємодію з іншими структурами, впровадження інноваційних технологій та адаптацію до змінних умов.

Для України, яка знаходиться на етапі реформування системи правоохоронних органів, вивчення та адаптація зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальними. Проте існує дефіцит досліджень, присвячених глибокому аналізу роботи водної поліції інших країн у контексті їхнього можливого впровадження в українську практику.

Таким чином, постає проблема узагальнення та адаптації польського досвіду організації діяльності поліції на воді до умов України. Дослідження цього питання дозволить ідентифікувати найкращі практики, які можуть бути інтегровані у вітчизняну правоохоронну систему, та сприятиме підвищенню ефективності забезпечення правопорядку на водних об'єктах.

Крім цього актуальність теми значно зростає в умовах військової агресії РФ проти України. Війна суттєво вплинула на безпекову ситуацію в країні, включаючи використання водних об'єктів як потенційних зон для незаконної діяльності, військових операцій, гуманітарних перевезень та евакуації.

Водні шляхи України, особливо у прифронтових та тимчасово окупованих регіонах, стають критично важливими для забезпечення логістики, оборони та захисту цивільного населення. Водночас зростає ризик використання цих об'єктів для диверсій, транспортування зброї та боєприпасів, незаконного переміщення осіб і товарів, а також інших злочинів, що підривають безпеку держави.

У цьому контексті вивчення польського досвіду організації діяльності водної поліції набуває особливої значущості. Польща, як країна-сусід України та член Європейського Союзу, має розвинену систему забезпечення правопорядку на водних об'єктах, що враховує сучасні виклики безпеки, включаючи контроль кордонів, протидію організованій злочинності та використання передових технологій моніторингу.

З огляду на те, що Україна активно інтегрується до європейського безпекового простору, адаптація польського досвіду може сприяти підвищенню ефективності національної системи безпеки. Зокрема, це дозволить створити або модернізувати водні підрозділи поліції, здатні оперативно реагувати на загрози, пов'язані з війною, та забезпечувати громадський порядок у складних умовах.

Таким чином, дослідження має не лише наукове, але й стратегічне значення для зміцнення національної безпеки України під час війни та у повоєнний період, забезпечуючи стійкість та ефективність правоохоронної діяльності на воді.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У юридичній науці вивчення досвіду роботи поліції інших країн, як загалом, так і окремих структурних підрозділів, було предметом дослідження багатьох науковців. Однак, аналіз діяльності підрозділів водної поліції у зарубіжних країнах досі залишається поза увагою сучасної науки. Це підкреслює значущість і актуальність теми, висвітленої у запропонованій статті.

Метою цієї статті є аналіз організації діяльності підрозділів поліції на воді в Польщі як прикладу успішного зарубіжного досвіду у сфері забезпечення правопорядку на водних об'єктах та визначення можливостей його адаптації до україн-

ських реалій з урахуванням сучасних викликів, зокрема військової агресії РФ проти України.

**Виклад основного матеріалу.** Історія створення та становлення водної поліції Польщі сягає часів формування Державної поліції Польщі після здобуття незалежності у 1918 році. Вже в 1920 році Річкова охорона, що служила на річці Вісла, сформувала поліцейські водні частини для охорони русел річок, прибережних смуг, пристаней і портів. У ХХ столітті водні шляхи були важливими шляхами сполучення, а річка Вісла мала велике значення [1, с. 3].

У перші роки після Першої світової війни основне завдання поліції полягало у забезпеченні громадського порядку та безпеки. Згодом, у міжвоєнний період, розпочалася організація спеціалізованих підрозділів, включаючи водну поліцію, для патрулювання водних об'єктів та забезпечення безпеки на воді.

Організація Поліції на Віслі була пристосована до територіального поділу Поліції на округи, а з них по лінії ріки виділилися окремі відділи, підпорядковані ділянкам річкової поліції. З того часу залишився лише один – Річкова поліція у Варшаві.

Після Другої світової війни, у зв'язку зі зміною державного устрою, структури водної поліції були реорганізовані, а їх діяльність спрямована на боротьбу з контрабандою, незаконним рибальством та іншими порушеннями на воді.

Польща, як країна-член ЄС, перш за все, додержується міжнародних стандартів, а також рекомендацій Європейського Союзу у сфері правоохоронної діяльності на водних об'єктах. Так, Європейський Союз встановлює стандарти та рекомендації для правоохоронної діяльності на водних об'єктах, що є важливими в контексті охорони водних ресурсів, екологічного моніторингу, і забезпечення безпеки. Основними міжнародними стандартами є такі [2]:

– Водна рамкова директива (*Water Framework Directive, WFD*). Ця директива вимагає від країн-членів забезпечити досягнення доброго екологічного стану водних об'єктів через контроль забруднення, моніторинг якості води та управ-

ління басейнами річок. Вона спрямована на інтегроване управління водними ресурсами з урахуванням транскордонного характеру багатьох басейнів річок.

– Директива про міські стічні води (*Urban Wastewater Treatment Directive*). Вона визначає стандарти очищення стічних вод для запобігання забрудненню водних об'єктів.

– Стратегія управління ризиками повеней (*Floods Directive*). Передбачає заходи для зниження ризиків повеней та мінімізації їхнього впливу на здоров'я людей, довкілля та економіку.

– Директива про морське середовище (*Marine Strategy Framework Directive*). Регулює охорону морських вод від забруднення і сприяє стійкому використанню морських ресурсів.

– Рекомендації щодо інтеграції цифрових технологій. ЄС акцентує увагу на цифровізації моніторингу та управління водними ресурсами, включаючи використання сучасних сенсорів і систем моніторингу якості води.

Ці стандарти спираються на регулярний моніторинг і розробку планів управління водними басейнами, що сприяє ефективному використанню водних ресурсів і забезпеченню їхньої охорони. Такий підхід також підтримується в рамках Загальної імплементаційної стратегії (*Common Implementation Strategy*), яка забезпечує гармонізацію дій між країнами-членами.

На національному рівні правові основи функціонування водної поліції Польщі визначені внутрішніми законами, регламентами та міжвідомчими угодами. Основою діяльності є Закон «Про поліцію» (*Ustawa o Policji*), який встановлює загальні правила роботи поліції, включаючи спеціалізовані підрозділи, такі як водна поліція. Ці підрозділи забезпечують охорону громадського порядку та безпеку на водних об'єктах, виконують екологічний нагляд та беруть участь у рятувальних операціях під час надзвичайних ситуацій.

Водна поліція Польщі тісно співпрацює з іншими органами, зокрема Міністерством охорони навколишнього середовища. Завдяки угодам між цим міністерством і Міністерством внутрішніх справ, вона отримує

фінансування з Національного фонду охорони навколишнього середовища та водного господарства, що використовуються для оновлення технічного забезпечення, зокрема придбання сучасних катерів і обладнання. Така співпраця сприяє ефективному виконанню завдань на водних об'єктах країни.

Основні обов'язки водної поліції включають перевірку обладнання суден, контроль дотримання правил безпеки на воді, зокрема перевірку стану алкогольного сп'яніння водіїв човнів, та реагування на нещасні випадки. Особливу увагу приділяють також екологічним проблемам, таким як контроль стану дамб та охорона природних ресурсів [3].

Поліцейська діяльність на водах та акваторіях у Польщі здійснюється через мережу п'яти спеціалізованих комісаріатів, які функціонують у Варшаві, Кракові, Познані, Вроцлаві та Гданську, а також через п'ять поліцейських водних відділів, розташованих у різних воєводствах [4, с. 2]. Така структурна організація має стабільний характер завдяки нормативному врегулюванню в наказі Головного коменданта поліції, що визначає методи та форми виконання завдань поліцейськими, які працюють на водних об'єктах і водоймах.

Відповідно до цього наказу, служба в акваторії та у прибережних зонах може здійснюватися:

- працівниками комісаріатів водної поліції;
- співробітниками водних відділів поліції;
- поліцейськими, тимчасово призначеними з інших структурних підрозділів.

Особливістю організації діяльності водної поліції є те, що питання її функціонування належать до компетенції керівників територіальних органів поліції. Вони приймають рішення з урахуванням наявних сил, ресурсів і потреб у забезпеченні громадської безпеки на водних об'єктах. Такий підхід дозволяє ефективно адаптувати роботу водної поліції до місцевих умов та актуальних викликів, які виникають у конкретних регіонах [5, с. 184-186].

Ця система забезпечує гнучкість організації служби та оптимальне використання наявних ресурсів, що позитивно впливає

на якість поліцейських послуг у сфері охорони правопорядку на водах та в прибережних зонах.

Також слід зазначити, що на теперішній час кількість штатних одиниць водних підрозділів/осередків поліції становила 173 особи [3].

У той же час, відповідно до § 7 наказу № 1041 Головного коменданта поліції від 28 вересня 2007 року про детальні правила організації та сфери діяльності поліцейських дільниць, поліцейських дільниць та інших організаційних підрозділів поліції служби у згаданих сферах виконувалися поліцейськими, призначеними з інших організаційних підрозділів поліції, у так званні «сезонні осередки» (позаштатні бригади). Крім того, в рейдових патрулях (патрулі, які пересуваються навколо водойм, оснащені автомобілями підвищеної прохідності, які тягнуть причепи з плавзасобами), служили співробітники переважно патрульних осередків. Ця форма служби застосовувалася переважно в тих підрозділах, де губернський поліцейський комендант не призначав постійні водні частини/осередки чи «сезонні осередки» [6].

Водна поліція Польщі виконує широкий спектр повноважень, які спрямовані на забезпечення порядку, безпеки та охорони навколишнього середовища на водах і прибережних територіях. Основні функції водної поліції включають [7]:

1. Профілактика злочинів і правопорушень: поліцейські патрулюють водойми, контролюють дотримання правил судноплавства, перевіряють тверезість керманців суден і технічний стан водного транспорту;

2. Забезпечення безпеки громадян: сюди входить запобігання утопленням, контроль за безпечним купанням та заняттями водними видами спорту, а також допомога потерпілим у водних інцидентах;

3. Охорона довкілля: поліцейські борються з незаконним рибальством, викидом сміття та іншими порушеннями екологічного законодавства;

4. Рятувальні операції: водна поліція активно бере участь у пошукових операціях, зокрема щодо зниклих людей або об'єктів, пов'язаних із правопорушеннями;

5. Профілактична робота з населенням: організація освітніх заходів для молоді та дорослих з метою популяризації правил безпечної поведінки на воді, як у літній, так і в зимовий періоди.

При цьому охорона громадської безпеки і порядку, в тому числі: у водах загального користування — одно з основних завдання поліції (*Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji*) [7].

Дослідження нормативно-правових актів, що регулюють діяльність водної поліції в Польщі, показує, що її завдання сформульовані чітко, структуровано й системно. На відміну від України, де часто спостерігається розпорошеність норм. Польське законодавство забезпечує інтегрований підхід, закріплюючи функції водної поліції в спеціалізованих відомчих документах. Такі нормативно-правові акти регулюють ключові аспекти діяльності: від патрулювання внутрішніх вод і охорони порядку до запобігання екологічним правопорушенням і підтримки безпеки судноплавства. Зокрема, у Польщі чітко визначені завдання водної поліції, які охоплюють [8]:

1) запобігання злочинам і правопорушенням;

2) недопущення поведінки, яка може становити загрозу безпеці людей і майна або порушувати громадський порядок в акваторії та прибережних територіях;

3) виявлення злочинів і правопорушень, а також притягнення до відповідальності та затримання винних осіб, зокрема тих, хто порушує норми:

а) охорону природи, довкілля та екології;

б) безпеку на судноплавстві;

в) безпеку плавців, купальників і занять у воді, у тому числі спортивних;

4) запобігання нещасним випадкам з утопленнями та порятунок людей;

5) розшук зниклих безвісти осіб, предметів, отриманих злочинним шляхом або тих, що використовувалися для їх скоєння, та володіння якими заборонено;

б) забезпечення порядку в місцях забруднення отруйними та іншими речовинами, що становлять загрозу життю чи здоров'ю людей та навколишньому середовищу, а також у місцях усунення його впливу;

7) забезпечення громадського порядку в місцях катастроф і стихійних лих;

8) спеціальну охорону водойм питної води та річок, що впадають у ці водойми;

9) контроль за організаторами заходів на акваторії та акваторії щодо дотримання умов безпеки та громадського порядку під час їх проведення;

10) співпраця з представниками непліцейських структур, які в межах своєї компетенції реалізують заходи в акваторії та на водних об'єктах, для виконання завдань у сфері безпеки й порядку, рятування на воді та екології;

11) виконання підводних робіт у рамках процесуальної діяльності в межах наданих повноважень.

Механізми співпраці водної поліції Польщі з іншими державними та правоохоронними органами спрямовані на забезпечення безпеки на водах і прибережних територіях через координацію дій, спільні навчання та оперативну підтримку. Основні аспекти співпраці включають [9]:

1. Взаємодія з Водною службою порятунку Республіки Польщі (WOPR):

– спільне рятування людей, які опинилися в небезпеці на водоймах, і охорона навколишнього середовища;

– проведення превентивних заходів, таких як інформування про ризики для довкілля та контроль за дотриманням норм безпеки;

– організація спільних навчань для підвищення кваліфікації співробітників та рятувальників.

2. Співпраця з Військами територіальної оборони:

– участь військових у пошуково-рятувальних операціях, зокрема в разі природних катаклізмів, підтоплень чи інших кризових ситуацій;

– використання спільної інфраструктури для навчань і обміну досвідом між поліцією, військовими та іншими службами, такими як пожежна охорона.

3. Координація з іншими органами: забезпечення порядку на водних територіях у межах загальних повноважень поліції, що регулюється внутрішніми постановами (наприклад, наказ № 1386 Головного коменданта поліції від 17 листопада 2009 року).

Детальні механізми включають обмін ресурсами (наприклад, суднами), спільне проведення акцій та використання спеціальних процедур під час рятувальних операцій. Ці заходи сприяють підвищенню ефективності діяльності поліції та партнерів у забезпеченні громадської безпеки.

Практичні аспекти діяльності водної поліції Польщі включають використання сучасних технологій для моніторингу, технічне оснащення та особливості тактики виконання службових завдань. Поліція на воді Польщі оснащена сучасними катерами, які дозволяють ефективно виконувати патрулювання водних територій, зокрема для забезпечення безпеки на озерах, річках та в акваторіях біля узбережжя. На території країни активно використовуються 291 човен, серед яких є як стаціонарні одиниці, так і сезонні мобільні, що сприяють оперативності реагування в різних умовах.

Особливе значення надається використанню технологій для моніторингу ситуації на воді, таких як радарні системи, що допомагають виявляти потенційні загрози, а також застосуванню безпілотних літальних апаратів (дронів) для огляду великих водних територій. Це дозволяє оперативно оцінювати ситуацію та координувати дії патрульних підрозділів.

**Висновки.** Дослідження організації діяльності водної поліції Польщі свідчить про високий рівень ефективності її функціонування, що досягається завдяки чіткій нормативній базі, спеціалізованій структурі та інтеграції сучасних технологій у службову діяльність. Польська модель організації водної поліції слугує прикладом ефективного управління та реалізації завдань, спрямованих на забезпечення публічної безпеки на водних об'єктах.

Аналіз досвіду Польщі показує, що чітке визначення повноважень водної поліції, деталізація завдань та напрямів її роботи, а також використання спеціалізованих технічних засобів сприяють оперативності та результативності виконання службових обов'язків. Особливе значення мають нормативно-правові акти, які регламентують усі аспекти діяльності водної поліції, забезпечуючи системність та сталий розвиток цієї служби.

Україна, з огляду на свої потреби у сфері забезпечення безпеки на водних об'єктах, може отримати значну користь від адаптації польського досвіду. В умовах реформування правоохоронних органів актуальним є запровадження таких організаційних і правових рішень:

- розробка та ухвалення спеціалізованого нормативно-правового акту. Він повинен чітко регулювати організацію служби, визначати завдання, повноваження та методи роботи водної поліції, як це передбачено польським наказом Головного коменданта поліції;

- створення сталої та гнучкої організаційної структури: в Україні доцільно розвивати мережу спеціалізованих підрозділів водної поліції, подібно до польських комісаріатів і водних відділів, що дозволить адаптувати роботу до регіональних потреб;

- використання сучасних технологій: польська практика застосування систем моніторингу, дронів, патрульних катерів і спеціального обладнання для роботи на воді може значно підвищити оперативність і якість роботи української водної поліції;

- взаємодія з іншими структурами: польський досвід тісної співпраці водної поліції з екологічними службами, місцевими органами влади та міжнародними партнерами є важливим для створення цілісної системи безпеки на воді.

#### Список використаної літератури:

1. Działania policji wodnej na wodach morskich i terenach nadmorskich: Informacja o wynikach kontroli. Gdansk: Najwyższa Izba Kontroli. 55 с.
2. Water Framework Directive. European Commission (офіційний сайт Європейського союзу) URL: [https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en)
3. Policja wodna. Policja.pl. (сторінка Водної поліції Польщі на офіційному сайті Поліції Польщі». URL: <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/101668,Policja-wodna.html>
4. Informacja na temat funkcjonowania Policji na wodach i terenach przywodnych w 2020 r., w tym dotycząca utonic osob. Biuro Prewencji KGP. Wydział Prewencji. 8 с.
5. W. Piniński, Organizacja jednostki policyjnej pełniącej służbę na drogach wodnych, „Przegląd Policyjny” 1939, nr 4, s. 295.

6. Zarządzenie Nr 1041 KGP z 28.09.2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji URL: <https://prawo.policja.pl/pr/akty-prawne/organizacja-policji/908,Zarzadzenie-Nr-1041-KGP-z-28092007-r-w-sprawie-szczegolowych-zasad-organizacji-i.html>
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.
8. Хозлу І.К. Зарубіжний досвід діяльності підрозділів поліції на воді (на прикладі Великобританії, Австралії, Німеччини, Швеції, Польщі). Правовий часопис Донбасу. 2022. № 2. С. 127-135.
9. Zarządzenie nr 1386 komendanta głównego policji w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę na wodach i terenach przywodnych z dnia 17 listopada 2009 r. URL: <https://docplayer.pl/115004234-70-zarzadzenie-nr-1386-komendanta-glownego-policji.html>
10. Хозлу І.К. Зарубіжний досвід підготовки працівників підрозділів поліції на воді. *Modern research in world science: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*. м. Куновіце (Чеська республіка), 17-18 червня 2022 року, 2022. Куновіце : Академія ГУСПОЛ. 2022. С. 165-167.

---

**Afonin D. S. Boksgorn A. V. Organization of water police activities: the case of poland in an international context**

*The article is devoted to the analysis of the organization of the activities of water police units in Poland in the context of foreign experience in ensuring law and order on water bodies. The legal basis for the functioning of such units, their structure, tasks and powers, as well as mechanisms for cooperation with other law enforcement and state bodies are considered. The emphasis is on practical aspects, including the use of modern monitoring technologies, technical equipment and tactical features of performing official tasks.*

*Special attention is paid to the analysis of the effectiveness of the Polish approach to maintaining law and order on water, in particular in the context of the development of tourism, an increase in the number of water transport and the growth of threats associated with the illegal movement of goods and migration. The study takes into account the historical prerequisites for the formation of the Polish water police, international standards, as well as recommendations of the European Union in the field of law enforcement on water bodies.*

*It is stated that ensuring law and order on water bodies is an important component of modern law enforcement activities, especially in conditions of increasing intensity of use of water resources for transportation, recreation, fishing and commercial activities. At the same time, water bodies are becoming an area of increased risks, such as smuggling, illegal transportation of migrants, environmental crimes and violations of safety rules. The effective activity of water police units requires clear regulatory and legal regulation, modern technical support and appropriate organization of work.*

*The results of the analysis showed that the Polish experience can serve as an example for reforming or improving the activities of water police in other countries, in particular in Ukraine. The article highlights key aspects that can be integrated into the national law enforcement system to increase the effectiveness of law and order on water.*

*The article is of practical importance for scientists, practitioners in the field of law enforcement, as well as for security policy developers working on the creation or improvement of water police units.*

**Key words:** *water police units, law enforcement activities, water safety, Polish water police, international experience, law and order, administrative and legal status, police activities, water fund facilities, water transport infrastructure, tasks, functions, competence, public order, public safety, cooperation of authorities, European Union.*