

# Право та державне управління



Збірник наукових праць

**Головний редактор:**

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

**Редакційна колегія:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

виходить 4 рази на рік

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

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

**Засновники:**

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



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

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

E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**26 жовтня 2022 р., протокол № 3**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:  
Право та державне управління : збірник наукових праць /  
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2022. –  
№ 4. – 394 с.

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

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

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

Здано до набору 03.10.2022.  
Підписано до друку 28.10.2022.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 0223/092.

## ЗМІСТ

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

*О. В. Пасечник*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР СУЧАСНИХ ФОРМ СОЦІАЛЬНОЇ КОМУНІКАЦІЇ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТИ.....	8
--	---

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

*А. В. Замрига*

ВПЛИВ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОДИН З МЕТОДІВ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ.....	15
--	----

*В. В. Сліпенюк*

МІЖНАРОДНА МИРОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ В СВІТІ.....	22
---	----

*Ю. О. Шишацька*

ЗАСТОСУВАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРАКТИКА ЄСПЛ.....	29
---	----

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

*Г. О. Блінова*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА.....	35
---	----

*О. А. Руденко*

ЗМІНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ЇХ ПЕРЕДАЧІ ІНШОМУ СУДУ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	42
---	----

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

*А. М. Бабич*

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТ ВИВЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ.....	50
--	----

*О. В. Болгар*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	57
--	----

*Ю. М. Гичка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОЦІНКА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПЕРЕВАГ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДО ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	64
--	----

*К. О. Дубова*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГНОСТИЧНОГО МЕТОДУ В ДОСЛІДЖЕННЯХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	72
---	----

*І. В. Іщенко*

ПРИНЦИПИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ.....	79
--	----

*Ю. М. Крет*

СУТНІСТЬ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ У НАУЦІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА.....	85
---	----

*О. В. Покатаєва, Л. М. Чемерис*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ФІЗИЧНОЮ ОСОБОЮ – ПЛАТНИКОМ ПОДАТКУ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ.....	93
---	----

*Г. В. Россіхіна, В. В. Россіхін,*

*Гусейнов Ильгар Вугар огли, С. В. Надобко*

ЕТИМОЛОГІЧНИЙ ЗМІСТ СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПОДАТКИ» ТА «ФІНАНСИ» КРИЗЬ ПРИЗМУ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЯГНЕНЬ.....	103
---	-----

*А. К. Славицька*

НАЦІОНАЛЬНА РАДА З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	109
---	-----

*М. В. Харченко*

РЕАЛІЗАЦІЯ РОЗСУДУ СУДДІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ АСПЕКТ .....	114
--	-----

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

<i>А. В. Лапкін, Д. П. Євтеєва</i> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОЦІНКА ДІЙ ВЧИТЕЛІВ (ВИКЛАДАЧІВ) ЗА ВИКЛАДАННЯ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....	122
<i>О. В. Острогляд</i> ЗАКОН ЯК ДЖЕРЕЛО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОЇ ПОЛІТИКИ.....	130
<i>С. В. Сьомін, В. В. Комашко</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	138
<i>Л. Ю. Тимофєєва</i> ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ....	144

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

<i>П. С. Єпринцев</i> СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ .....	150
<i>І. А. Скічко</i> ВЗАЄМОДІЯ В ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ КОЛАБОРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	158

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

<i>Є. В. Міщук, В. С. Адамовська</i> ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ І КЕРІВНИКІВ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА ЗАСАДАХ МАРКЕТИНГУ.....	163
<i>М. В. Фадєєв</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ «ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ» ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	171
<i>О. П. Беляєва</i> РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	177
<i>І. З. Іськів</i> СЛУЖБА ЯК ВИД ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ОСМИСЛЕННЯ СТАТУСНОЇ СПЕЦИФІКИ.....	185
<i>І. В. Найда</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ МОЛОДІ.....	193
<i>С. В. Селіванов</i> ІННОВАЦІЙНІ ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ПРОЦЕСІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	199

## **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

<i>М. А. Аніщенко</i> ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	207
<i>Д. О. Біла</i> ВПЛИВ МІГРАЦІЇ НА ЗМІНУ ПІДХОДІВ ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....	213
<i>С. М. Приліпко, Н. В. Васильєва, О. Г. Маркушин</i> АНАЛІЗ СТАНУ РУЙНУВАНЬ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ОБ'ЄКТІВ В ІРПІНСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ .....	221

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

<i>Я. В. Лазур, М. В. Шевченко</i> ЗАСТОСУВАННЯ ПОСИЛЕНИХ ЗАХОДІВ НАЛЕЖНОЇ ПЕРЕВІРКИ ДО КОЛИШНІХ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ВІДМИВАННЮ ДОХОДІВ КОРУПЦІЙНОГО ПОХОДЖЕННЯ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	229
--	-----

А. М. Анохін АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ІНШІ ЗАСОБИ ПРОФІЛАКТИКИ ДТП В США ТА КРАЇНАХ ЄС: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	235
К. Ю. Широка МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЗАСТАВОДАВЦЯ ПРИ ВИРІШЕННІ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ ПИТАННЯ ПРО ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ЗАСТАВИ.....	243
А. А. Барабаш ЦИФРОВІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН .....	251
С. В. Чуб МІЖНАРОДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИМ ЗАГРОЗАМ В УМОВАХ АГРЕСІЇ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ.....	257
Зубайр Ахмад ПІДСТАВИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ КАТАСТРОФ АНТРОПОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ ТА МІНІМАЛІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ КАТАСТРОФ ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ.....	264
С. В. Колесниченко ЕВОЛЮЦІЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВІРНИХ ПРАВОВІДНОСИН З БУДІВНИЦТВА ДОРІГ (Ч. 1).....	271
Ю. В. Мех ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ.....	277
К. П. Шевчишена СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ.....	283
М. Б. Джумутія ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ПРИРОДА ФАРМАЦЕВТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	291
І. В. Ісаєнко ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	297
М. П. Коваль ОСОБЛИВОСТІ КОМПАРАТИВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЯВИЩ: ПРОПЕДЕВТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	302
Т. Р. Стисло ПРАВОВІ ІДЕЇ С. ТОМАШІВСЬКОГО.....	308
М. І. Чкадуа ВПЛИВ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА СУЧАСНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ПРОЦЕС .....	313
Р. Г. Петрів РОЗКРИТТЯ ПОНЯТТЯ МЕНТАЛІТЕТУ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВПЛИВ НА СУЧАСНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ПРАВОВУ СВІДОМІСТЬ ГРОМАДЯН .....	319
Р. І. Дуда ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЇ ГРАМОТНОСТІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	327
Т. В. Волошанівська ТИПОВІ СЛІДОВІ КАРТИНИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ ДІТЬМИ.....	332
Н. А. Лисенко ОБСТАНОВКА ТА УМОВИ УЧИНЕННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ТА БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	339
В. Я. Репалюк МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ.....	344
С. В. Сокирко ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ.....	349
Т. К. Яковлева ПРИЧИНИ ТА УМОВИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ. 164 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....	355
Ю. А. Миронець СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	362
Т. С. Перцова ЩОДО ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ЮРИСТІВ: НА ПРИКЛАДІ АДВОКАТІВ.....	367
О. В. Присяжнюк АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ В СФЕРІ ЦИФРОВІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	372
О. О. Дяченко СХІДНОАФРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМИ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ .....	378
І. В. Козакова, М. С. Беляков ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	384

# CONTENTS

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

<i>Pasechnyk O.</i> THEORETICAL AND LEGAL DIMENSION OF MODERN FORMS OF SOCIAL COMMUNICATION: NATIONAL AND INTERNATIONAL ASPECTS.....	8
--	---

## CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

<i>Zamryha A.</i> INFLUENCE OF EUROPEAN UNION LEGISLATION AS ONE OF THE METHODS OF APPROACHING UKRAINIAN LEGISLATION TO INTERNATIONAL STANDARDS.....	15
<i>Slipeniuk V.</i> INTERNATIONAL PEACEKEEPING ACTIVITIES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ENSURING PEACE AND SECURITY IN THE WORLD.....	22
<i>Shyshatska Yu.</i> APPLICATION OF CONFIDENTIAL COOPERATION: INTERNATIONAL STANDARDS AND ECTHR PRACTICE.....	29

## CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

<i>Blinova H.</i> SEPARATE ASPECTS OF LEGAL REGULATION INFORMATION RELATIONS IN THE FIELD OF CONSTRUCTION.....	35
<i>Rudenko O.</i> CHANGING THE TERRITORIAL JURISDICTION OF CASES AS A BASIS FOR THEIR TRANSFER TO ANOTHER COURT IN CIVIL PROCEEDINGS.....	42

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

<i>Babych A.</i> PUBLIC-LEGAL DISPUTES REGARDING DECISIONS OF THE NATIONAL SECURITY AND DEFENSE COUNCIL OF UKRAINE ON THE APPLICATION OF SANCTIONS AS AN OBJECT OF THE STUDY OF LEGAL SCIENCE.....	50
<i>Bolgar O.</i> ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL ASPECTS OF STATE REGISTRATION OF LEGAL ENTITIES IN UKRAINE.....	57
<i>Hychka Yu.</i> ADMINISTRATIVE-LEGAL ASSESSMENT OF THE OPTION OF APPLYING ADVANTAGES OF PUBLIC ADMINISTRATION TO TAX LEGAL RELATIONS.....	64
<i>Dubova K.</i> FEATURES OF THE USE OF THE PROGNOSTIC METHOD IN RESEARCH OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY.....	72
<i>Ishchenko I.</i> PRINCIPLES OF PREVENTIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: MEANING AND FEATURES.....	79
<i>Kret Yu.</i> THE ESSENCE OF FINANCIAL AND LEGAL PROTECTION IN THE SCIENCE OF FINANCIAL LAW.....	85
<i>Pokataeva O., Chemeris L.</i> FEATURES OF FULFILLMENT OF TAX OBLIGATION BY A NATURAL PERSON – TAX PAYER DURING THE PERIOD OF MARITAL STATE.....	93
<i>Rossikhina H., Rossikhin V., Huseinov Ilhar Vuhar ohly, Nadobko S.</i> THE ETYMOLOGICAL CONTENT OF THE FORMATION OF THE CONCEPTS OF "TAXES" AND "FINANCES" THROUGH THE PRISM OF MODERN SCIENTIFIC ACHIEVEMENTS .....	103
<i>Slavitska A.</i> NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY COUNCIL UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE: CHARACTERISTICS OF THE FUNCTIONAL APPOINTMENT.....	109

<i>Kharchenko M.</i> IMPLEMENTATION OF THE JUDGE'S DISCRETION DURING THE CONSIDERATION OF CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: A DOMESTIC ASPECT.....	114
---	-----

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

<i>Lapkin A., Yevtieieva D.</i> CRIMINAL LAW ASSESSMENT OF THE ACTIONS OF TEACHERS (LECTURERS) FOR TEACHING IN THE OCCUPIED TERRITORIES.....	122
<i>Ostrohliad O.</i> THE LAW AS A SOURCE OF CRIMINAL LAW POLICY.....	130
<i>Somin S., Komashko V.</i> ACTUAL ISSUES OF IMPROVEMENT OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN AND EURO-ATLANTIC INTEGRATION.....	138
<i>Timofieieva L.</i> VIOLATION OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL: CRIMINAL LEGAL ASPECT.....	144

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

<i>Yepryntsev P.</i> SPECIAL CRIMINOLOGICAL MEASURES TO PREVENT ORGANIZED CRIME IN UKRAINE.....	150
<i>Skichko I.</i> INTERACTION IN THE PRE-JUDICIAL INVESTIGATION OF COLLABORATIVE ACTIVITIES: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	158

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

<i>Mishchuk Ye., Adamovska V.</i> ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF OFFICIALS AND MANAGERS OF NATIONAL SECURITY ENTITIES ON THE BASIS OF MARKETING .....	163
<i>Fadeev M.</i> SOME ISSUES OF "EUROPEANIZATION" OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	171

## **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Bieliaieva O.</i> THE ROLE OF THE STATE IN PUBLIC MANAGEMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS UNDER MARTIAL LAW.....	177
<i>Iskiv I.</i> SERVICE AS A TYPE OF CENTRAL EXECUTIVE BODY: UNDERSTANDING THE SPECIFICS OF ITS STATUS.....	185
<i>Naida I.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PATRIOTIC EDUCATION OF YOUNG PEOPLE.....	193
<i>Selivanov S.</i> INNOVATIVE VECTORS OF THE DEVELOPMENT OF PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVANTS IN THE PROCESS OF SERVICE ACTIVITIES.....	199

## **REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

<i>Anishchenko M.</i> FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES REGARDING THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF HEALTH CARE.....	207
<i>Bila D.</i> THE IMPACT OF MIGRATION ON CHANGING APPROACHES TO THE INSTITUTIONALIZATION OF STATE YOUTH POLICY IN UKRAINE.....	213
<i>Prylipko S., Vasylieva N., Markushin O.</i> ANALYSIS OF THE DESTRUCTION OF INFRASTRUCTURE OBJECTS IN IRPIN TERRITORIAL COMMUNITY OF KYIV REGION.....	221



## CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Lazur Ya., Shevchenko M.</i> ENHANCED CUSTOMER DUE DILIGENCE WITH RESPECT TO FORMER POLITICALLY EXPOSED PERSONS AS A WAY OF CORRUPTION-RELATED MONEY LAUNDERING PREVENTION: UKRAINIAN LEGISLATIVE FRAMEWORK AND FOREIGN EXPERIENCE.....	229
<i>Anokhin A.</i> ADMINISTRATIVE AND OTHER MEANS OF TRAFFIC ACCIDENT PREVENTION IN THE USA AND EU COUNTRIES: A POSITIVE EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	235
<i>Shyroka K.</i> MECHANISMS FOR ENSURING THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE MORTGAGOR WHEN THE INVESTIGATING JUDGE DECIDES ON THE CHOICE OF A PREVENTIVE MEASURE IN THE FORM OF A PLEDGE.....	243
<i>Barabash A.</i> DIGITIZATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN UKRAINE: LEGISLATIVE PREREQUISITES AND CURRENT STATE.....	251
<i>Chub S.</i> INTERNATIONAL REGULATORY AND LEGAL MEANS OF COMBATING HYBRID THREATS IN THE CONDITIONS OF RUSSIAN AGGRESSION AGAINST UKRAINE.....	257
<i>Akhmad Zubair</i> GROUNDS FOR INTERNATIONAL LEGAL LIABILITY FOR VIOLATION OF REQUIREMENTS FOR PREVENTION OF ANTHROPOGENIC DISASTERS AND MINIMISATION OF THE CONSEQUENCES OF NATURAL DISASTERS.....	264
<i>Kolesnychenko S.</i> EVOLUTION AND LEGAL REGULATION OF CONTRACTUAL RELATIONS IN ROAD CONSTRUCTION (PART 1).....	271
<i>Mekh Yu. V.</i> SOME ISSUES OF IMPLEMENTING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE FIELD OF E-GOVERNMENT.....	277
<i>Shevchyshena K. P.</i> THE ESSENCE AND CONTENT OF WAR CRIMES.....	283
<i>Dzhumutiia M. B.</i> PUBLIC SERVICE NATURE OF PHARMACEUTICAL PROVISION.....	291
<i>Isaienko I. V.</i> FUNCTIONING OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PREVENTION OF OFFENSES AGAINST PUBLIC ORDER AND SAFETY: EXPERIENCE OF GREAT BRITAIN.....	297
<i>Koval M. P.</i> PECULIARITIES OF LEGAL PHENOMENA COMPARATIVE STUDY: PROPAEDEUTIC ASPECT.....	302
<i>Styslo T. R.</i> LEGAL IDEAS OF S. TOMASHIVSKY.....	308
<i>Chkadua M. I.</i> THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS ON THE MODERN DEMOCRATIC PROCESS.....	313
<i>Petriv R. H.</i> DISCLOSURE OF THE CONCEPT OF MENTALITY: FEATURES OF FORMATION AND INFLUENCE ON MODERN SOCIETY AND LEGAL AWARENESS OF CITIZENS.....	319
<i>Duda R. I.</i> GENDER ASPECT OF LEGAL LITERACY: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS.....	327
<i>Voloshanivska T. V.</i> TYPICAL TRACE PATTERNS OF JUVENILE CRIMINAL OFFENSES.....	332
<i>Lysenko N. A.</i> ENVIRONMENT AND CONDITIONS OF COMMITMENT OF FRAUD IN THE SPHERE OF VOLUNTEER AND CHARITY ACTIVITIES.....	339
<i>Repalyuk V. Ya.</i> MATERIAL LIABILITY OF WORKER (EMPLOYEE) UNDER THE LEGISLATION OF FOREIGN STATES.....	344
<i>Sokyrko S. V.</i> STATE FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM FOR FIGHTING CORRUPTION.....	349
<i>Yakovleva T. K.</i> CAUSES AND CONDITIONS AFFECTING THE COMMISSION OF CRIMINAL OFFENSES UNDER ART. 164 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....	355
<i>Myronets Yu. A.</i> THE SYSTEM OF SUBJECTS OF INFORMATION AND COMMUNICATION SUPPORT OF THE EDUCATIONAL PROCESS IN UKRAINE.....	362
<i>Pertsova T. S.</i> ON THE ETHICAL BEHAVIOR OF LAWYERS: THE CASE OF LAWYERS.....	367
<i>Prysiashniuk O. V.</i> ADAPTATION OF NATIONAL LEGISLATION TO INTERNATIONAL STANDARDS IN THE FIELD OF DIGITALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	372
<i>Diachenko O. O.</i> EAST AFRICAN EXPERIENCE IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ADVERTISING NON-BANKING FINANCIAL SERVICES .....	378
<i>Kozakova I. V., Belyakov M. S.</i> LEGAL LIABILITY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL STANDARDIZATION IN UKRAINE.....	384

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

---

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.1>

**О. В. Пасечник**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР СУЧАСНИХ ФОРМ СОЦІАЛЬНОЇ КОМУНІКАЦІЇ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТИ

Життя сучасної людини як біосоціальної істоти пов'язане із спілкуванням з іншими людьми. В процесі пошуку відповіді на питання про витоки покоління метамодерну, вважаємо, що саме сучасна комунікація, способи її здійснення та регламентації, є одним з ключових елементів його формування. Комунікація, у поєднанні із технологічними процесами, стали рушійною силою соціальних трансформацій сучасного світу.

На сьогодні право людини на соціальні комунікації та на спілкування із собі подібними є невід'ємною складовою цивілізованого життя. Як на міжнародному, так і на національному рівні, є нормативні приписи, якими регламентовано окремі, пов'язані із комунікацією права і свободи.

Слід зазначити, що тенденція до розгляду комунікаційних проблем у контексті глобалізації, свідчить про поступове розширення взаємозв'язків між суспільством. Не викликає сумніву, що соціальні комунікації у сучасний період проходять процес суттєвої трансформації під впливом інформаційно-комунікативних технологій.

У рамках загального процесу демократичних перетворень відбувається формування нових соціально-економічних відносин, продовжуються вживатись заходи щодо формування громадянського суспільства та правової держави, вдосконалюються механізми ефективного правового регулювання, забезпечення законності та правопорядку. Всі ці зміни дозволяють виділяти новий рівень соціальної ролі людини, так звану, людину покоління метамодерну. Це не є характеристикою всього суспільства, це лише окремий прошарок, але такий, якій відображає ціннісне наповнення носіїв метамодерністської ментальності.

Розбудова нового світу, світу нових можливостей, світу знань та умінь, потребує значних зусиль, які мають бути засновані на засадах добра, справедливості, свободи, поваги до людської гідності та віри у природні права людини. Генеза права проходить у напряму затвердження та створення умов для належної реалізації і захисту прав і свобод. Кожен історичний етап існування людства продукує нові виклики, але ми завжди знаходимо адекватні відповіді і створюємо належні механізми втілення їх у життя.

Людина епохи метамодерну, озброєна технологічним арсеналом, маюча віру у право, здатна подолати проблемні та негативні аспекти на шляху свого розвитку та розбудови комфортних умов співіснування у сучасному соціумі.

**Ключові слова:** аутсорсинг, глобалізація, інформаційні технології, право на комунікацію, метамодерн, правова культура, правова регламентація, соціальна комунікація, сучасне право, фріланс.



**Актуальність.** В процесі пошуку відповіді на питання про витоки покоління метамодерну, вважаємо, що саме сучасна комунікація, способи її здійснення та регламентації, є одним з ключових елементів його формування. Комунікація, у поєднанні із технологічними процесами, стали рушійною силою соціальних трансформацій сучасного світу.

На сьогодні право людини на соціальні комунікації та на спілкування із собі подібними є невід'ємною складовою цивілізованого життя. Як на міжнародному, так і на національному рівні, є нормативні приписи, якими регламентовано окремі, пов'язані із комунікацією права і свободи.

**Мета.** Загальнотеоретичне дослідження правового виміру сучасних форм соціальної комунікації: національний та міжнародний аспекти.

**Основний зміст.** Так, аналізуючи під зазначеним кутом правову систему України, ми можемо стверджувати, що це одне із природних прав людини, яке знайшло своє закріплення у Конституції України. До положень Основного Закону, які конституювали це право, можемо віднести ряд його статей. Перш за все, звернемо увагу на статтю 34 Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вираження своїх поглядів і переконань, а також право вільно збирати, зберігати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір [4].

Очевидно, що це одне із основоположних прав, яке гарантує можливість соціальної комунікації особи, а також корелюється із правами на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості. Таким чином закладається конституційно-правова основа для функціонування засобів масової комунікації (засобів масової інформації), свободи преси, телебачення, радіо та свободи використання інтернет.

Соціальні комунікації є формою демократичного функціонування громадянського суспільства, участі громадян у здійсненні влади, оскільки вони мають не тільки опосередкований характер, але й передбачають участь людини у функціонуванні інститутів громадянського суспільства й держави опосередковано.

Правове регулювання реалізації свобод людини і громадянина, пов'язаних із соціальними комунікаціями, здійснюється через систему відповідного законодавства та діяльність відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування, захищається судом.

Аналізуючи міжнародно-правовий рівень, слід зазначити, що міжнародно-правові акти містять чіткі посилання на Загальну декларацію прав людини (ЗДПЛ) та, зокрема, на свободу вираження поглядів. Зокрема, Женевська декларація принципів 2003 року ще раз підтверджує положення статті 19 ЗДПЛ щодо свободи поглядів і їх вираження та, зокрема, про свободу преси та інформації, а також незалежності, плюралізму та розмаїття ЗМІ як основи інформаційного суспільства [12].

Туніське зобов'язання 2005 року ще раз підтверджує значення пунктів 4 та 55 Женевської декларації принципів та, крім того, закріплює таку вимогу: «свобода слова і вільний потік інформації, ідей і знань мають істотне значення для інформаційного суспільства і сприяють розвитку» [18].

Стрімкий розвиток та імплементація технологічних досягнень у соціальну сферу, зумовило необхідність відповідного правового реагування на зазначені процеси. Європейське співтовариство достатньо активно регламентує права на комунікацію із використанням сучасних інформаційних технологій. Так, у травні 2003 року Рада Європи ухвалила Декларацію про свободу спілкування в Інтернеті, у якій ще раз підтвердила право на свободу вираження поглядів та вільний потік інформації в Інтернеті [13].

На загальноєвропейському рівні найбільш важливим документом є прийнятий 4 грудня 2018 року Радою ЄС Європейський Кодекс електронних комунікацій [1].

Становлення єдиного взаємозалежного й взаємопроникного світу супроводжується трансформацією традиційних національно-державних форм людського буття й формуванням нової його якості, сутнісною характеристикою якої є загальність.

Глобалізація комунікацій відображає потребу ствердження пріоритету загальнолюдських цінностей. Сучасні аналітики

дедалі більше уваги звертають на те, що для забезпечення довгострокової глобальної безпеки і сталого розвитку засобами політики важливим є розуміння механізмів функціонування світу глобальної політики, в якому істотне значення відіграють характер діючої політичної культури й політичної свідомості [16, р. 355–356].

Динамічність процедур встановлення міжособистісної комунікації стимулює перегляд сталих культурних цінностей.

Сьогодні у мікрополітиці стверджується антропологічний підхід, який акцентує увагу не на статичних аспектах культури (цінності, норми, паттерни поведінки), а на її динамічних аспектах (семіотичні практики вироблення змістів, значень і відповідних їм символів) [19, р. 713–714].

Зазначена «динаміка», багато в чому заснована на технологічному розвитку останніх десятиліть. Сучасне суспільство відрізняється стрімким розвитком комп'ютерних інформаційних технологій і систем телекомунікацій. За останні роки в цій області відбувся якісний стрибок, який максимально проявився в процесі формування і функціонування Інтернету, що перестав бути просто системою зберігання і передачі надвеликих обсягів інформації. Він став новим прошарком нашої повсякденної реальності і сферою життєдіяльності величезної кількості людей. У результаті в користувачів комп'ютерних мереж, які проводять значну частину життєвого часу у віртуальному просторі, виникають нові інтереси, мотиви, цілі, а також форми психологічної та соціальної активності, безпосередньо пов'язані з цим новим простором [2].

Середовище мережі Інтернет має багатокomпонентну структуру, яка виступає важливим фактором формування інформаційної моделі суспільного устрою, соціальних, економічних, юридичних компонентів, які забезпечують існування, формування та діяльність індивідуальних і групових користувачів, що становлять аудиторію інтернету.

Інформаційне суспільство – суспільство, у якому більшість працюючих зайняті виробництвом, зберіганням, переробкою і реалізацією інформації, особливо вищої її форми – знань. Саме з інформаційним сус-

пільством пов'язують майбутнє своїх країн багато прогресивних керівників [5].

Інтернет став новим виміром нашої повсякденної реальності і сферою життєдіяльності величезної кількості людей. У результаті в користувачів комп'ютерних мереж, які проводять значну частину життєвого часу у віртуальному просторі, виникають нові інтереси, мотиви, цілі, а також форми психологічної та соціальної активності, безпосередньо пов'язані з цим новим простором.

Але, стрімка трансформація соціальних комунікацій і свідомості людини та суспільства під впливом інформаційних технологій має й суттєві негативні аспекти. Трапляється, що мозок сучасної людини, користувача мережею й іншими надсучасними інформаційними технологіями, перестає, у традиційному розумінні, «слухатися» саму людину.

Так, відомий письменник Н. Карра зазначає, що: «останнім часом у мене з'явилося незатишне відчуття, що хтось чи щось копається в моєму мозку, перерозподіляючи нейронні схеми й перепрограмуваючи мою пам'ять. Розум мене не покидає, наскільки я можу судити, але він змінюється. Я вже не думаю так, як думав раніше. Особливо помітно це відчувається під час читання. Раніше я легко занурювався в книгу або велику статтю. Мозок захоплювався розповіддю або аргументацією, і я годинами блукав довгими стежинами прози. Тепер таке трапляється рідко, після двох-трьох сторінок увага починає розсіюватися, з'являється якась метушливість, я втрачаю нитку, починаю шукати, чим би ще зайнятися. Мені постійно доводиться підтягати свій неслухняний мозок назад до тексту. Глибоке читання, яке раніше відбувалося цілком природно, перетворилося на боротьбу» [11].

Хоча, можливо, чогось над страшного не відбувається. Це закономірні процеси еволюції та безперервного розвитку соціуму. Просто змінюються моделі, форми та методи оперування із інформацією та організації соціальної комунікації, результатами таких змін, на нашу думку, став тісний зв'язок людини із мережею Інтернет.

У даний час інтернет переживає період підйому, багато в чому завдяки активній підтримці з боку урядів європейських країн

і США. Щорічно в США виділяється близько 1–2 мільярдів доларів на створення нової мережевої інфраструктури [2].

Інтернет є принципово новим засобом комунікацій, що відрізняються високою швидкістю обміну інформацією. У зв'язку з цим виникає новий рівень відносин людини і комп'ютера, людини і людини за допомогою комп'ютера. Одна з найважливіших функцій інтернету – це спілкування людей в онлайн режимі. Онлайн режим комунікацій має свої особливості: це не епістолярний жанр, але і не реальний розмова. Це принципово новий вид спілкування.

Зазначені процеси призводять до заміни соціально-ієрархічних орієнтирів ментальними. Це, в свою чергу призводить до створення певних субкультур, соціальних груп людей, об'єднаних спільними інтересами (а часом – і цілями), поведінковими нормами (встановленими для кожного конкретного випадку в залежності від рівня спілкування та інших його чинників), а також наявністю стійкої структури взаємодії всередині даної групи.

В таких групах є спільність статусу і ролевих приписів, тому що в даному випадку можна констатувати народження нового прошарку суспільства зі своїми законами, нормами, правилами, звичаями, ієрархією, цілями і інтересами. Ця нова реальність в корені відрізняється від тієї, яка могла б бути створена тими ж людьми в «реальної реальності» [10].

Певним чином розвиваючи зазначені питання, розглянемо окремі аспекти, які засновується на інтернет технологіях та, на нашу думку, яскраво характеризують особливості соціальної комунікації у сучасний період, виступаючи засадами формування нового соціального прошарку.

Першим аспектом є зміна характеру можливостей організації трудових відносин. Тут, на перший план виходять процеси аутсорсингу та фрілансу. Слід зазначити, що ні в економічній, а тим більше ні в юридичній літературі немає єдиного розуміння цих понять. Дослівний переклад з англійської (outsourcing) означає вилучення із джерела.

В тлумачному словнику містяться таке визначення, як – передача компанією

для виконання певних функцій стороннім підрядникам, що спеціалізуються в цій сфері; найбільш поширеними видами аутсорсингу є аутсорсинг інформаційних технологій, зокрема робіт по створенню та супроводу програмних продуктів, бухгалтерський аутсорсинг, юридичний, кадровий, маркетинг, реклама, прибирання приміщень, аутсорсинг експлуатації об'єктів та ін.; інакше кажучи, аутсорсинг – це виконання сторонньою організацією певних завдань або деяких бізнес-процесів, що зазвичай не є профільними для бізнесу компанії, але в той же час є необхідними для повноцінного функціонування бізнесу; це спосіб оптимізації діяльності підприємств за рахунок зосередження зусиль на основному предметі діяльності і передачі непрофільних функцій і корпоративних ролей зовнішнім спеціалізованим компаніям; різновид кооперування [7].

Д. Хейвуд зазначає, що аутсорсинг – це передача внутрішнього підрозділу підприємства та усіх пов'язаних із ним активів організації постачальнику послуг, який пропонує надавати відповідну послугу впродовж конкретного проміжку у часі за конкретну плату [17, р. 28].

У літературі також можна зустріти такі розуміння, як кооперація, використання тимчасового працівника без укладання з ним трудової угоди при опосередкуванні спеціалізованим агентством, одна з концепцій управління, відмова від автономного бізнес-процесу і придбання послуг щодо виконання цього бізнес-процесу сторонньою організацією, методика формування додаткових структур господарської діяльності тощо.

На нашу думку, під аутсорсингом слід розуміти форму договірних відносин між замовником та аутсорсером, предметом яких виступає передача для виконання на платній основі, окремих функцій або завдань, з метою оптимізації витрат, а також підвищення якості кінцевого результату.

Активний розвиток інтернет технологій призвів до виникнення такого явища як фріланс. Термін «freelance» утворений від двох англійських слів: «free» – вільний і «lance» – піка, спис. Так у середні віки іменували «вільних списовоносців» або

вільнонаймачів, які самі обирали, кому служити. Найчастіше за певну плату їх наймали на невеликий термін, наприклад, на час військового походу, облоги фортеці або захисту торговельного каравану [9].

Фрілансерами називають спеціалістів, які виконують свою роботу без укладання довгострокового договору із роботодавцем (позаштатний працівник). Фрілансерами вважають і співробітників, запрошених до компанії для виконання певного завдання (проекту) за системою аутстафінгу (виведення співробітника за штат однієї компанії та оформлення його до штату компанії-провайдера, при цьому він продовжує працювати на колишньому місці та виконувати свої колишні обов'язки).

Фрілансери жартують, що віддалена робота – це коли по її закінченні ти можеш встати з-за комп'ютера, сходити в туалет, зробити собі чай і сісти назад за комп'ютер, щоб розслабитися після робочого дня. Безперешкодна можливість спілкування призводить до переміщення акценту уваги в віртуальність, але коштом зменшення взаємодії в реальному світі. Навіть традиційні способи спілкування в сім'ях збідніли. Вечорами рідні не спілкуються за вечерею, тому що у кожного є гаджет зі своїми іграми і відеороликами для перегляду. Фрагментація сімей – негативний наслідок доступності технологій особистої розваги. Хлопчик, який навчив своїх батьків, бабусю і дідуса користуватися інтернетом, відчуває себе сиротою [10].

По суті, аутсорсинг та фріланс призводять до зміни традиційних моделей організації праці – від класичної роботи за встановленим режимом, до індивідуально визначених завдань до виконання у будь-якому зручному місці, у оговорений термін (по суті, ненормованість організації праці).

Однак, постійне занурення у інтернет мережу має й негативні прояви, одним з яких є цифрова оніоманія.

Цифрова оніоманія ймовірно один із видів оніоманії, що перекладається з давньогрецької як оніос – «для продажу» та манія – «безумство» [15].

У науковому та побутовому і маркетинговому вжитку під оніоманією розуміють нав'язливе постійне бажання здійснювати покупки у великих кількостях, «шопо-

голізм» що виходить за межі розумного навіть під загрозою стресу та погіршення самопочуття [14, с. 14–18]. У соціології таку форму поведінки називають підвищом девіантної поведінки.

Не викликає сумніву, що соціальні комунікації у сучасний період проходять процес суттєвої трансформації під впливом інформаційно-комунікативних технологій. У рамках загального процесу демократичних перетворень відбувається формування нових соціально-економічних відносин, продовжуються вживатись заходи щодо формування громадянського суспільства та правової держави, вдосконалюються механізми ефективного правового регулювання, забезпечення законності та правопорядку.

І всі ці зміни дозволяють нам виділяти новий рівень соціальної ролі людини, так звану, людину покоління метамодерну. Це не є характеристикою всього суспільства, це лише окремий прошарок, але такий, якій відображає ціннісне наповнення носіїв метамодерністської ментальності.

До ознак нової соціальної ролі людини метамодерну можна віднести наступні: носій високотехнологічних знань; має доступ до величезного обсягу інформації, вміє нею користуватися; занурення у інтернет комунікації; індивідуалізованість – за архітектурою світу сучасних комунікацій, спільне замінюється множиною індивідуального; ізолюваність – прийняття моделей соціального дистанціювання як необхідних компонентів безпеки; зміна традиційних моделей організації праці – від класичної роботи за встановленим режимом, до індивідуально визначених завдань до виконання у будь-якому зручному місці, у оговорений термін (ненормованість організації праці, фріланс, аутсорсинг та ін.); зміна ціннісних орієнтирів (інформація та комунікація, стають системоутворюючими факторами. Дані процеси максимізуються у формуванні нової, псевдорелігійної течії – датаїзмі, згідно із догматикою якої, інформацією є все, а все – це різновид існування інформації).

На думку Ю. Н. Харрарі, революційно-близнюки в інформаційних і біотехнологіях можуть реструктурувати не просто



економіку і суспільство, а й самі наші тіла і розум. Ці зміни принесуть нам контроль над світом всередині нас і дадуть змогу проектувати й продукувати наше життя [8, с. 38].

З подібними твердженнями можна погодитися, бо вони відображають реальну картину змін та модернізацій, які чекають на суспільство у найближчому майбутньому.

Що ж може стати стабілізуючим фактором розвитку? На нашу думку, відповіддю на зазначене питання є – правова культура. Саме правова культура повинна зайняти головну роль у розбудові сучасного суспільства, бо вона тісно пов'язана із формуванням правосвідомості громадян, новим баченням держави як демократичної, суверенної та незалежної, усвідомленням взаємозв'язку права і закону, з визнанням пріоритетного місця ролі людини і громадянина в цивільно-правових і державно-правових відносинах. Правова культура є одним із головних чинників демократизації суспільства, що характеризує правосвідомість та поведінку людини з огляду на рівень і зміст її правового виховання, соціальної активності, юридичної підготовки та загальноосвітнього рівня.

При цьому, слід враховувати, що сучасні національні правові культури не можуть існувати у ізоляції. З цього приводу, С. М. Скуріхін вказує, що наприкінці ХХ – початку ХХІ століття визнання самоцінності будь-якої існуючої на Землі культури та необхідності збереження локальних культур, захист від глобальної культурної агресії вимагає нових видів культурної взаємодії. Найбільш перспективним представляється діалог між існуючими культурами з його іманентною установкою на партнерство, з метою забезпечення світоустрою та культурної стабільності [6, с. 301].

Культурне розмаїття, яке формується в умовах демократії, терпимості, соціальної справедливості й взаємної поваги між народами та культурами, є необхідним для забезпечення миру й безпеки на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Воно створює багатий і різноманітний світ, який розширює діапазон вибору та сприяє людським можливостям і цінностям, будучи, отже, рушійною силою сталого розвитку для громад, народів та націй [3].

Ефективний діалог правових культур, заснований на високому рівні правової культури всіх його учасників, вбачається дієвим механізмом подолання кризових ситуацій сучасного світу.

**Висновки.** Розбудова нового світу, світу нових можливостей, світу знань та умінь, потребує значних зусиль, які мають бути засновані на засадах добра, справедливості, свободи, поваги до людської гідності та віри у природні права людини. Генеза права проходить у напрямку затвердження та створення умов для належної реалізацій і захисту прав і свобод. Кожен історичний етап існування людства продукує нові виклики, але ми завжди знаходимо адекватні відповіді і створюємо належні механізми втілення їх у життя.

Людина епохи метамодерну, озброєна технологічним арсеналом, маюча віру у право, здатна подолати проблемні та негативні аспекти на шляху свого розвитку та розбудови комфортних умов співіснування у сучасному соціумі як на мікро-, так і на макрорівнях соціальної комунікації.

#### Список використаної літератури:

1. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_013-18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-18#Text)
2. Каленіков К. В. Вплив інтернет-простору на світогляд сучасної людини: соціально-філософський аналіз. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/06/277.pdf>
3. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. ЮНЕСКО від 20.10.2005. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952\\_008#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_008#Text)
4. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Перехід до інформаційного суспільства. Освіта.ua. 2010. URL: [https://osvita.ua/vnz/reports/econom\\_pidpr/9175/](https://osvita.ua/vnz/reports/econom_pidpr/9175/)
6. Скуріхін С.М. Морфологія і динаміка правової культури : навч. посіб. /С. М. Скуріхін. Одеса : Фенікс, 2020. 314 с.
7. Тлумачний словник. URL: <https://slovnyk.ua/index.php>



8. Харарі Ювал Ной. 21 урок для 21 столття. Переклад з англ. Олександра Дем'янчука. Київ: BookChef, 2018. 416 с.
9. Що таке фріланс: як працювати на себе. URL: <https://www.work.ua/ru/articles/jobseeker/654/>
10. Якобчук А. Людина в мережі. Глобальний світ та інтернет. *Слово про слово*. 2019. URL: <https://slovoproslovo.info/liudyna-v-merezhi-hlobalnyj-svit-ta-internet>
11. Carr Nicholas. Is Google Making Us Stupid? What the Internet is doing to our brains. *The Atlantic*. Jul. 1. 2008. URL: <http://media-ecology.blogspot.com/2011/03/google.html>
12. Declaration of Principles Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium. WSIS (12 грудня 2003), Doc. WSIS-03 / GENEVA / DOC / 4-E, § 4 i 55. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/533621>
13. Declaration on Freedom of Communication on the Internet. Committee of Ministers (28 травня 2003). URL: [rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44)
14. Donald W Black. A review of compulsive buying disorder. *World Psychiatry*. 2007. C. 14–18.
15. Farlex Partner Medical Dictionary. URL: <https://medicaldictionary.thefreedictionary.com/oniomania>.
16. Hanson S. E. From Culture to Ideology in Comparative Politics. *Comparative Politics*. 2003. Vol. 35, N 3. P. 355–376.
17. Heywood J. Brian. Outsourcing Dilemma, The: The Search for Competitiveness. *Financial Times/ Prentice Hall*; 1st edition. 2001. 224 p.
18. Tunis agenda for the information society. WSIS (18 листопада 2005), Doc. WSIS-04 / TUNIS / DOC / 7-E, § 4. URL: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>
19. Wedeen L. Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science. *American Political Science Review*. 2002. Vol. 96. P. 713–728.

### **Pasechnyk O. Theoretical and legal dimension of modern forms of social communication: national and international aspects**

*The life of a modern person as a biosocial being is connected with communication with other people. In the process of finding an answer to the question about the origins of the metamodern generation, we believe that modern communication, the ways of its implementation and regulation, are one of the key elements of its formation. Communication, in combination with technological processes, have become the driving force of social transformations in the modern world.*

*Today, a person's right to social communications and communication with others is an integral part of civilized life. Both at the international and at the national level, there are regulations that regulate certain rights and freedoms related to communication.*

*It should be noted that the tendency to consider communication problems in the context of globalization indicates the gradual expansion of relationships between society. There is no doubt that social communications in the modern period are undergoing a process of significant transformation under the influence of information and communication technologies.*

*As part of the general process of democratic transformations, new socio-economic relations are being formed, measures are being taken to form civil society and the rule of law, mechanisms for effective legal regulation, ensuring legality and law and order are being improved. All these changes make it possible to highlight a new level of a person's social role, the so-called person of the metamodern generation. This is not a characteristic of the entire society, it is only a separate layer, but one that reflects the value content of the bearers of the metamodern mentality.*

*Building a new world, a world of new opportunities, a world of knowledge and skills, requires significant efforts, which must be based on the principles of goodness, justice, freedom, respect for human dignity and faith in the natural rights of man. The genesis of law is in the direction of approval and creation of conditions for the proper implementation and protection of rights and freedoms. Each historical stage of human existence produces new challenges, but we always find adequate answers and create appropriate mechanisms for their implementation.*

*A man of the metamodern era, armed with a technological arsenal, having faith in the right, is able to overcome problematic and negative aspects on the way of his development and building comfortable conditions of coexistence in modern society.*

**Key words:** outsourcing, globalization, information technology, right to communication, metamodern, legal culture, legal regulation, social communication, modern law, freelance.

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341:061.1ЄС](477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.2>**А. В. Замрига**кандидат економічних наук, доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри публічного та міжнародного права  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

## ВПЛИВ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОДИН З МЕТОДІВ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

У науковій статті зроблену чергову спробу дослідити різницю між методами наближення законодавства України до міжнародних стандартів. Кожному методу присвячено увагу та розкрито його зміст. Досліджено процес євроінтеграції та її впливу на українське законодавство. Звернено увагу на те, що гармонізація є найбільш лояльним методом внесення змін до українського законодавства. Виявлені недосконалості застосування примату міжнародного права над національним та труднощі внесення змін до деяких законодавчих актів, зокрема, до Конституції України.

Процес входження України до Європейського Союзу можливий за умови відповідності українського законодавства міжнародним принципам та гарантіям. Цей процес є необхідним для закріплення України як повноцінного гравця на міжнародній арені та захисту громадян в інтернаціональному просторі. Акцентовано увагу на тому, що Україна визнає для себе примат міжнародного права, але в обмеженому обсязі. Інакше кажучи, норми міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, мають меншу юридичну силу, ніж норми Конституції, але більшу, ніж норми інших законодавчих актів України (кодексів, законів, підзаконних нормативно-правових актів).

Процес адаптації законодавства включає в себе систематизацію нормативно-правової бази, уніфікацію та кодифікацію термінології та створення механізму перевірки нових законопроектів до стандартів міжнародного права. Висловлено позицію, за якою наближення законодавства включає не лише прийняття законів, але й дослідження, аналіз та оцінку положень міжнародного законодавства. Наголошено, на необхідності використання різних способів імплементації, таких як: рецепція, трансформація, відсилання.

Обґрунтовано, що результатом наближення законодавства України має стати приведення його змісту до такого стану, за якого національне законодавство України та міжнародне законодавство, зокрема нормативно-правові акти Європейського Союзу, буде характеризуватись спільними принципами та стандартами, а джерела міжнародного права стануть джерелами права України.

**Ключові слова:** імплементація, гармонізація, адаптація, уніфікація, рецепція, міжнародні стандарти, законодавство Європейського союзу, примат міжнародного права над національним.

**Постановка проблеми.** В результаті голосування 23 червня 2022 року країн членів Європейського Союзу за надання Україні статусу країни кандидата на вступ

до ЄС, цим і зумовлена актуальність теми нашого дослідження, оскільки Україна на сьогодні перебуває в статусі кандидата на вступ до Європейського союзу. Тому для

нашої країни імплементація міжнародних стандартів особливо важлива у зв'язку з її інтеграцією в європейський правовий простір.

Варто зазначити, що роль міжнародного законодавства та законодавства ЄС зростає, адже внаслідок сучасної глобалізації взаємодія і співпраця між державами постійно збільшується. Наразі Україна перебуває в процесі стрімких та докорінних змін. Це проявляється як в повсякденному житті пересічних громадян, так і на рівні законодавства. Важливість даного питання підтверджується його закріпленням на найвищому рівні, а саме: в преамбулі Конституції України зазначається про незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Необхідність адаптації законодавства України відповідно до міжнародного законодавства зумовлена не тільки курсом нашої держави на входження до Європейського Союзу, а й тим, що чинне законодавство України далеко не у всіх аспектах та галузях відповідає нинішнім реаліям і не гарантує цілковитий захист інтересів суб'єктів правовідносин. Питання щодо проблем, які виникають в результаті гармонізації права України з правом Європейського Союзу є одним з нагальних, ще з часів проголошення напрямку на євроінтеграцію.

Також особливої уваги потребує бажання України вступити в НАТО, а також входження в нові міжнародні організації та співтовариства є клопітким процесом, який потребує або зміни чинного законодавства, або створення нового, яке відповідатиме цілям, принципам, стратегіям та нормам міжнародного права. В такому випадку виникає необхідність встановлення методів наближення національного законодавства України до міжнародних стандартів та оцінення раціональності використання кожного з них для усунення суперечностей в законодавчій базі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджуючи вплив законодавства Європейського Союзу, як один з методів наближення законодавства України до міжнародних стандартів доцільно звертатися до наукових досліджень кількох останніх років, оскільки відбулося дуже

багато змін, як кадрових, так і змістовно-правових. При вивченні теоретичних засад, які є незмінними можна керуватися більш старою літературою. Ю. Ганжурова займався питаннями імплементації законодавства України до Європейських стандартів як комунікаційного процесу. В. Муравйов, М. Буроменський, В. Евінтов, С. Шевчук зробили спроби регулярного осмислення принципів, тенденцій, галузей, питань і перспектив зближення правової системи України з правом ЄС. Л.І. Каленіченко та В.Д. Слинько дослідили в своїй праці співвідношення національного та міжнародного права в розрізі адаптації національної системи законодавства до європейського законодавства. Здійснюючи аналіз думок зазначених науковців, можна сформулювати власну суб'єктивну думку з досліджуваного питання.

**Мета статті.** Є дослідження методів наближення законодавства України до міжнародних стандартів під впливом законодавства ЄС через призму примату міжнародного права; виокремлення ознак кожного методу та доцільності їх застосування.

Завдання:

- виокремити сутність гармонізації права України та права ЄС;
- проаналізувати чинні нормативно-правові акти, які регулюють питання використання принципу верховенства міжнародного права над національним;
- зазначити можливі проблеми, що можуть виникнути в процесі адаптації українського законодавства до міжнародного;
- дослідити доцільність використання кожного з методів наближення законодавства України до міжнародних стандартів та норм.

Методологічною основою дослідження є поєднання таких методів: порівняльно-правовий, теоретично-аналітичний, логіко-юридичний та принцип об'єктивного сприйняття інформації при дослідженні наукових статей.

**Викладення основного матеріалу.** Досліджуючи дане питання, варто окреслити зміст основних методів наближення законодавства України, відповідно до міжнародних стандартів та законодавства ЄС. Одним з найпоширеніших методів є імплементація. Вона уособлює в собі

процес забезпечення виконання положень міжнародного договору, включення міжнародних норм до системи національного права. У сучасному праві України використовуються різні способи імплементації, найпоширенішими є:

Відсилання – внесення до національного законодавства, відсилання до відповідних міжнародно-правових джерел, тобто реалізація національної правової норми відбувається через безпосереднє звернення до тексту міжнародного договору.

Рецепція – внесення в національне право норм міжнародного права без зміни їх змісту.

Трансформація – передбачає видання відповідних національних актів після приєднання держави до міжнародного договору [8, с. 24–27].

Наступним методом є адаптація, яка є процесом приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* [6]. Якщо говорити про гармонізацію, то слід розуміти як процес коригування законодавства держав-членів Європейського Союзу на підставі правових актів ЄС, зокрема директив, які мають обов'язкову силу для держав – членів ЄС та вимагають від цих держав привести їх внутрішнє законодавство у відповідність до положень директив. Наступним методом є асиміляція, яка включає в себе прийняття певними державами або спільнотою культури та самосвідомості іншого народу або спільноти, та створення нормативно-правових актів, які будуть відповідати прийнятим в свідомості змінам.

Ведучи мову про уніфікацію, варто зазначити, що поняття «уніфікація» походить від лат. *unio facere* – «робити єдиним» і з позицій філології поняття «уніфікація» трактується як зведення чого-небудь до єдиної форми, системи, єдиних нормативів; приведення до однаковості (уподібненості), а з позицій юриспруденції – як розробка та введення у дію «загально-обов'язкових однакових юридичних норм», «приведення до одноманітності, зведення чого-небудь до єдиної форми, системи, єдиних нормативів», «приведення до однаковості (подібності)» [9, с. 18–21].

Усе вищенаведене дає можливість сформулювати такі висновки, що найло-

яльнішим методом на нашу думку є гармонізація, оскільки, використовуючи її, не потрібно докорінно змінювати законодавчу базу України, необхідно лише приводити нормативні акти у відповідність до принципів та положень міжнародних джерел права. При цьому існує можливість для маневру, так як такі зміни мають рекомендаційний, коригуючий характер, а не імперативний.

Як зазначали в своїй праці Л.І. Каленіченко та Д.В. Слинько: «Співвідношення норм міжнародного права з національним правом залежить від того, в якому джерелі закріплено норму міжнародного права (це міжнародний договір, міжнародний звичай, загальні принципи права, обов'язкові нормативні резолюції міжнародних організацій)» [8 с. 24–27]. Це твердження є доволі слушним та підкреслює необхідність створення ієрархії нормативно-правових актів в національних правових системах кожної з країн, яка схиляється до тієї чи іншої концепції співвідношення міжнародного й національного права.

На наш погляд здійснюючи дослідження необхідно звернутися до законодавства, яке регламентує питання визнання та впровадження норм міжнародного права в національну правову систему. Законодавство України закріплює примат міжнародного права. Зокрема, у статті X Декларації про державний суверенітет України зазначено, що Україна визнає пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права [7].

В статті 9 Конституція України передбачено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [1]. Варто виділити такий спосіб гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу, як внесення змін до Конституції України, з чого варто починати, аби не допустити порушення конституційних норм і принципів. Так ось в Україні ми маємо «жорстку» Конституцію, зміни до якої вносяться



важко. Потрібна певна процедура та кількість голосів депутатів Верховної Ради України, яка складає 2/3 від складу.

Статус міжнародних договорів визначено також у Законі України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 року [2].

На наш погляд, текст Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11.06.1998, зміст поняття «адаптація законодавства України» визначає як реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність до європейських стандартів [4]. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу як процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС [5]. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначає адаптацію законодавства як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [6] [8 с. 24–27].

Комісія міжнародного права ООН, експерти якої займаються кодифікацією та прогресивним розвитком міжнародного права, вивчаючи проблему ієрархії норм міжнародного права, визнала, що між джерелами міжнародного права такої ієрархії немає, оскільки міжнародний договір не може мати переваги між міжнародним звичаєм чи обов'язковим для держав рішенням міжнародної організації, відсутні норми, що переважають за юридичною силою інші норми міжнародного права через їх особливий зміст, вплив чи сферу застосування.

Разом з тим, Комісія міжнародного права виокремила норми, що мають особливий статус у міжнародному праві: імперативні норми; зобов'язання *ergo omnes*; зобов'язання, що передбачені ст.ст. 1–4 Статуту ООН [13].

Повертаючись до адаптації законодавства, слід відзначити, що вона характерна для процесу впливу законодавства ЄС на правову систему України. Саме термін «адаптація» зустрічається в норматив-

но-правових актах. В кожному з цих актів визначається своє поняття змісту адаптації.

Що стосується адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, то Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 визначено пріоритетні сфери такого роду юридичної діяльності [8, с. 24–27]. Дана угода втратила чинність 2017 року, проте розглядається як приклад еволюції нормативної бази, яка регулює питання взаємовідносин з ЄС.

Якщо ми звернемось трішки до історії, то не можливо було б не згадати постанову Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо посилення роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 31.03.2004 № 417 створено Міжвідомчу координаційну раду адаптації законодавства України до законодавства ЄС і визначено напрями її діяльності й компетенцію [8 с. 24–27]. Проте, наразі ця постанова втратила чинність.

Таким чином, в ході дослідження нашого питання варто виокремити вплив рішень ЄСПЛ на правову систему України. Хоча судовий прецедент не є офіційним джерелом права в Україні, та все ж суди мають право в своїх рішеннях посила-тися на певні рішення ЄСПЛ. Долучення України до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод внесло корективи в систему національних джерел права України. Згідно з положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, рішення Європейського Суду з прав людини, є обов'язковими для вирішення аналогічних справ. Тож, можна зробити висновок, що вони є відокремленим самостійним джерелом права в Україні [3].

**Висновки і пропозиції.** Отже, усе вищенаведене при дослідженні дає змогу провести «Наукову дезінфекцію» та окреслити змістовну різницю між різними методами наближення законодавства України до міжнародних стандартів під впливом законодавства європейського союзу через призму примату міжнародного права, такими як:





- D 1 % 8 6 % D 0 % B 5 % D 1 % 8 1 % 2 0 % D 0 % B 7 % D 0 % B 1 % D 0 % B B % D 0 % B 8 % D 0 % B 6 % D 0 % B 5 % D 0 % B D % D 0 % B D % D 1 % 8 F % 2 0 % D 0 % B F % D 1 % 8 0 % D 0 % B 0 % D 0 % B 2 % D 0 % B E % D 0 % B 2 % D 0 % B 8 % D 1 % 8 5 % 2 0 % D 1 % 8 1 % D 0 % B 8 % D 1 % 8 1 % D 1 % 8 2 % D 0 % B 5 % D 0 % B C .pdf ; Homonai V. V., Unifikatsiia yak protses zblyzhennia pravovykh system. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya : Pravo. Uzhhorod, 2012. Vypusk 19, Tom 1. S. 18–21.*
10. Клименко О. Базові засади імплементації міжнародних нормативних документів у діяльності наукових бібліотек України: термінологічний аспект. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*. 2017. Вип. 48. С. 184–201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nprnbuimviv\\_2017\\_48\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nprnbuimviv_2017_48_15) ; Klymenko O. Bazovi zasady implementatsii mizhnarodnykh normatyvnykh dokumentiv u diialnosti naukovykh bibliotek Ukrainy: terminolohichniy aspekt. *Naukovi pratsi Natsional'noyi biblioteki Ukrayiny imeni V. I. Ver-nads'koho*. 2017. Vyp. 48. S. 184–201.
11. Ганжуров Ю., Імплементація законодавства України до європейських стандартів як комунікативний процес. *Політичний менеджмент*. Київ, 2007. № 1. С. 136–150. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/hanzhurov\\_implementatsiia.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/hanzhurov_implementatsiia.pdf) ; Hanzhurov Yu., Implementatsiia zakonodavstva Ukrainy do yevropeyskykh standartiv yak komunikatyvnyi protses., *Politychnyy management*. Kyiv, 2007. № 1. С. 136–150.
12. Співвідношення міжнародного й українського права. *Офіційний сайт Солом'янської районної державної адміністрації в місті Києві*. URL: <https://www.solor.gov.ua/info/19/5211> ; Spivvidnoshennia mizhnarodnoho y ukrainskoho prava. *Ofitsiyniy sait Solomianskoi raionnoi derzhavnoi administratsii v misti Kyievi*.
13. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА. URL: <https://arm.naiu.kiev.ua/books/enforcement/info/lec8.html> ; OSOBLIVOSTI ZASTOSUVANNIA NORM MIZHNARODNOHO TA YEVIROPEISKOGO PRAVA
14. Клименко О. Базові засади імплементації міжнародних нормативних документів у діяльність наукових бібліотек України: термінологічний аспект. 2017. Вип. 48. С. 184–201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nprnbuimviv\\_2017\\_48\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nprnbuimviv_2017_48_15) ; Klymenko O. Bazovi zasady implementatsii mizhnarodnykh normatyvnykh dokumentiv u diialnist naukovykh bibliotek Ukrainy: terminolohichniy aspekt. 2017. Vyp. 48. S. 184–201.

### **Zamryha A. Influence of European Union legislation as one of the methods of approaching Ukrainian legislation to international standards**

*In the scientific article, another attempt is made to investigate the difference between the methods of approximation of Ukrainian legislation to international standards. Attention is paid to each method and its content is revealed. The process of European integration and its impact on Ukrainian legislation is researched. Attention was drawn to the fact that harmonization is the most loyal method of introducing changes to Ukrainian legislation. Imperfections in the application of the primacy of international law over national law and difficulties in making changes to some legislative acts, in particular, to the Constitution of Ukraine, were revealed.*

*The process of Ukraine joining the European Union is possible provided that Ukrainian legislation complies with international principles and guarantees. This process is necessary to establish Ukraine as a full-fledged player in the international arena and protect citizens in the international space. Attention is focused on the fact that Ukraine recognizes the primacy of international law, but to a limited extent. In other words, the norms of international treaties ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine have less legal force than the norms of the Constitution, but more than the norms of other legislative acts of Ukraine (codes, laws, bylaws).*

*The process of adapting legislation includes the systematization of the legal framework, the unification and codification of terminology, and the creation of a mechanism for checking new draft laws against the standards of international law. The position is expressed, according to which the approximation of legislation includes not only the adoption of laws, but also research, analysis and evaluation of the provisions of international legislation. The need to use different methods of implementation, such as: reception, transformation, referral, is emphasized.*

*It is substantiated that the result of the rapprochement of the legislation of Ukraine should be bringing its content to such a state that the national legislation of Ukraine and international legislation, in particular the regulatory legal acts of the European Union, will*

*be characterized by common principles and standards, and the sources of international law will become the sources of Ukrainian law.*

**Key words:** *implementation, harmonization, adaptation, unification, reception, international standards, legislation of the European Union, primacy of international law over national law.*

УДК 341.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.3>

**В. В. Сліпенюк**

доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,  
доцент кафедри державознавства, права та європейської інтеграції  
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління  
Національного університету «Одеська політехніка»

## **МІЖНАРОДНА МИРОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ В СВІТІ**

*Стаття присвячена аналізу наукової літератури, законодавства та практики його застосування у сфері міжнародної миротворчої діяльності України в контексті забезпечення миру та безпеки в світі. Зокрема, розкривається нормативно-правова база, мета та пріоритетні цілі нашої держави у досліджуваній діяльності.*

*Зазначається, що провадження Україною міжнародної миротворчої діяльності відбувається протягом п'яти послідовних етапів: внесення пропозиції щодо участі України в міжнародній операції підтримання миру і безпеки, схвалення відповідної пропозиції, комплектування національного контингенту і національного персоналу, застосування (ротація) вказаних суб'єктів, а також повернення або відкликання національного контингенту і національного персоналу, які брали участь у міжнародній операції з підтримання миру і безпеки.*

*Встановлено, що за часи своєї незалежності Україна більше двадцяти разів провадила міжнародну миротворчу діяльність з метою забезпечення миру та безпеки в світі. Аргументовано, що українські миротворці вирізняються професіоналізмом, відвагою та загалом якістю виконаних завдань у зонах військових конфліктів в ім'я зміцнення миру та злагоди, ризикуючи власним життям та здоров'ям.*

*В результаті дослідження обґрунтовано, що міжнародна миротворча діяльність України, є важливою складовою вітчизняної зовнішньої політики. Звертається увага на те, що провадження міжнародної миротворчої діяльності підвищує міжнародний авторитет України, а також сприяє формуванню світоглядної взаємосумісності з міжнародними партнерами, що має позитивні результати в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції.*

*З'ясовано, що з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності України на сьогодні відкликано весь національний контингент і національний персонал, що брав участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. Разом з тим, зроблено припущення, що після здобуття Україною перемоги у війні, досліджувана діяльність буде продовжена, а бойовий досвід українських миротворців буде використано для захисту прав людини та відстоювання демократичних цінностей у світі.*

**Ключові слова:** миротворча місія, національна безпека, безпека, мир, глобальне врядування.

**Постановка проблеми.** Системні зміни у глобальній архітектурі безпеки досі не сформували універсального способу мирного забезпечення міжнародних відносин. Тому конфлікт, будучи найдавнішою та крайньою формою забезпечення інтересів держави, притаманний міжнародній практиці й нині. Під час їхнього проходження сторони не завжди можуть самостійно визначити шляхи для вирішення, що спричиняє ряд тяжких наслід-

ків, зокрема й гуманітарні кризи, від яких в першу чергу страждає цивільне населення.

З метою вирішення наведеної ситуації, провідні держави світу та міжнародні безпекові організації активно застосовують спільні заходи щодо залагодження конфліктів у формі миротворчої діяльності. Україна не стоїть осторонь та з початку незалежності є активним учасником понад двадцяти миротворчих місій. При цьому,

неодноразово партнери та союзники відзначають ефективність нашої держави в питанні підтримки миру в світі та допомоги при вирішенні гуманітарних завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагома значимість проблематики міжнародної миротворчої діяльності України призвела до її широкого обговорення у науковій літературі. У даній сфері слід назвати праці таких вчених Акулов С.О., Войцеховський А.В., Гогоша О.І., Деменко О.Ф., Мелішук О.Е., Перова Л.В., Смільська І.І., Шульга Д.В. та ін. Разом з тим, зростання кількості міжнародних конфліктів протягом останніх років, обумовлює перед світовою спільнотою нові виклики, які варто досліджувати на теоретичному рівні з метою наступного практичного застосування для забезпечення миру та безпеки.

**Мета статті** – аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо питань, які стосуються міжнародної миротворчої діяльності України в контексті забезпечення миру та безпеки в світі.

**Виклад основного матеріалу.** Україна, як держава-член низки міжнародних безпекових організацій, має зобов'язання щодо підтримання міжнародного миру і безпеки. Усвідомлюючи свою відповідальність, наша держава визначає міжнародну миротворчу діяльність як важливий сегмент зовнішньої політики. З метою реалізації наведених зобов'язань на сьогодні в нашій державі створено потужну нормативно-правову базу, яка визначає характер і форми здійснення міжнародної миротворчої діяльності України.

Міжнародна миротворча діяльність України в контексті забезпечення миру та безпеки в світі розпочалась із затвердженням Верховною Радою України Постанови від 3 липня 1992 р. № 2538-XII «Про участь батальйонів Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії» [11]. Проте комплексним профільним нормативно-правовим актом, який здійснив юридичне закріплення досліджуваної діяльності є Закон України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 р. № 613-XIV (далі – Закон).

Положеннями ст. 1 Закону визначено, що «міжнародні операції з підтримання миру і безпеки являють собою міжнародні дії або заходи, спрямовані на виконання миротворчих чи гуманітарних завдань, які здійснюються за рішеннями Ради Безпеки ООН відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, ОБСЄ, інших міжнародних організацій, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки, згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН, а так само дії і заходи багатонаціональних сил, багатонаціональних військових формувань високої готовності, які проводяться під загальним контролем Ради Безпеки ООН» [13]. Окрім того, як вбачається із даної статті, мета міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки є багатогранною та включає в себе: «1) запобігання виникненню міждержавних або внутрішніх конфліктів; 2) врегулювання або створення умов для врегулювання міждержавних, а також внутрішніх конфліктів за згодою сторін конфлікту або з використанням примусових заходів за рішенням Ради Безпеки ООН, що може включати, зокрема, спостереження і контроль за додержанням угод про припинення вогню та інших ворожих дій, роз'єднання сторін, які конфліктують, роззброєння і розформування їх підрозділів, виконання інженерних та інших робіт; 3) боротьби з міжнародним тероризмом і піратством; евакуації населення із зони конфлікту; 4) ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; 5) подання гуманітарної допомоги населенню, яке постраждало внаслідок міждержавних або внутрішніх конфліктів; 6) виконання поліцейських функцій по забезпеченню безпеки і додержання прав людини; 7) подання допомоги у подоланні наслідків конфліктів та відновлення миру; 8) усунення загрози миру, порушень миру чи акту агресії» [13].

Пріоритетні цілі нашої держави у досліджуваній діяльності визначено у «Стратегії міжнародної миротворчої діяльності України», затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2009 р. В даному нормативно-правовому акті підкреслило значимість та результативність міжнародної миротворчої діяльності України в контексті забезпечення



миру та безпеки в світі, а також визначено, що остання спрямована на «збереження та розширення активної присутності України у міжнародній діяльності, спрямованій на підтримання миру і безпеки; підвищення міжнародного авторитету України та підтвердження її прагнень до інтеграції в європейський та євроатлантичний безпековий простір; забезпечення реалізації національних інтересів» [14].

Окрім наведених актів, систему нормативного регулювання миротворчої діяльності України доповнюють Закон України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» [9], Указ Президента України «Про порядок розгляду пропозицій щодо участі України в міжнародних миротворчих операціях» [10], Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» [8], Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про участь національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» [12], та ін.

Аналіз наведених нормативно-правових актів дає змогу виділити п'ять наступних етапів провадження Україною міжнародної миротворчої діяльності.

Перший етап передбачає внесення пропозиції щодо участі України в міжнародній операції підтримання миру і безпеки. Як вбачається із положень ст. 3 Закону, ця пропозиція повинна бути надана до Ради національної безпеки і оборони України Міністерством закордонних справ України за попереднім погодженням із Міністерством оборони України, а також іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади за необхідності. Варто відзначити, що Закон встановлює низку вимог щодо змісту даної пропозиції, які спрямовані на отримання повних відомостей про можливу миротворчу діяльність. Серед них: «дані про район дії національного контингенту чи національного персоналу, про їх завдання, загальну чисельність, про тип і склад озброєння, військової техніки, підпорядкованість, строки перебування та порядок

їх продовження, порядок заміни та умови виведення, про гарантії і компенсації військовослужбовцям військових формувань, працівникам Збройних Сил України, інших військових формувань, поліцейським, працівникам інших державних органів і цивільних установ України та членам їх сімей, а також інформацію про порядок фінансування витрат, пов'язаних з участю України в міжнародній операції з підтримання миру і безпеки» [13].

У разі, якщо запропонована участь відповідає національним інтересам та чинній вітчизняній нормативно-правовій базі, наявні достатні можливості фінансування й матеріально-технічного забезпечення, а також належний рівень безпеки громадян України, що братимуть участь у миротворчій діяльності. Рада безпеки та оборони надає вказану пропозицію на розгляд Президента України.

Другий етап пов'язаний із схваленням наведеної пропозиції. Так, у разі встановлення об'єктивних причин для направлення національного контингенту України до іншої держави для участі в міжнародній операції з підтримання миру і безпеки, Президент України приймає відповідне рішення й направляє його для підписання Прем'єр-міністром України та міністром, що відповідає за виконання цього рішення. Надалі останнє одночасно із законопроектом про схвалення рішення в частині щодо направлення національного контингенту, у відповідності до п. 23 ст. 85 Конституції України [4] подається до Верховної Ради України, де розглядається позачергово як невідкладний.

При цьому, варто відмітити, що рішення про надання Україною матеріально-технічних ресурсів і послуг у рамках миротворчої діяльності приймається Кабінетом Міністрів України згідно з відповідним рішенням Глави держави.

Наступний – третій етап – стосується комплектування національного контингенту і національного персоналу. Склад останнього формують військовослужбовці та працівники Збройних Сил України, поліцейські, особи начальницького і рядового складу інших військових формувань та інших державних органів і цивільних установ України, що мають необхідну про-

фесійну і психологічну підготовку, є громадянами України та добровільно надали згоду на таку участь.

Попередньо вказані особи мають пройти спеціальну підготовку в профільних учбових, спеціальних центрах чи у призначених органах військового управління, військових частинах (підрозділах).

Як вбачається із положень Наказу Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки», «...в процесі формування відпрацьовуються схеми організації, штатів, таблиць до штатів національних контингентів, здійснюється комплектація їх особовим складом, а також відбувається забезпечення озброєнням, військовою технікою, запасами матеріально-технічних засобів... Останнє має бути боєздатним та вміщати зразки озброєння і військової техніки вітчизняного та іноземного виробництва, що знаходяться на озброєнні Збройних Сил України. Також, слід відмітити, що для збереження автономності національних контингентів, на період ротації створюються запаси витратних матеріалів та запасних частин» [8].

Четвертий етап – застосування (ротація) національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки – відбувається за Наказом Міністерства оборони України та Планів направлення (ротацій), що затверджуються начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України. В процесі реалізації досліджуваної діяльності, українські миротворці виконують чимало важливих завдань, серед них можна виділити наступні: «супроводження гуманітарних конвоїв, охорона об'єктів, патрулювання в зоні відповідальності, участь у програмах роззброєння, відбудова мирної інфраструктури, розмінування і спостереження в іпостасі офіцерів-спостерігачів, посередників та працівників міжнародних штабів миротворчих місій» [1]. При цьому, «крім виконання миротворчих завдань, українські військові беруть участь у відбудові, реконструкції й відновленні лікарень,

шкіл, ремонті доріг, ліній електромереж, наданні медичної допомоги місцевому населенню тощо» [2].

В процесі здійснення ротацій у місця реалізації завдань для контролю й надання допомоги командуванню національного контингенту можуть направлятись оперативні групи Міністерства оборони України.

П'ятий – завершальний етап – передбачає повернення або відкликання національного контингенту і національного персоналу, які брали участь у міжнародній операції з підтримання миру і безпеки. Після завершення миротворчої операції національний контингент і національний персонал, що направлялись до зарубіжної країни, повертаються в Україну. Разом з тим, якщо в процесі провадження миротворчої діяльності подальше її провадження є недоцільним з огляду на істотну зміну міжнародної військово-політичної обстановки або обставин у регіоні перебування, припинення фінансування чи за наявності інших вагомих причин, національний контингент і національний персонал може бути відкликаний передчасно, тобто до завершення миротворчої операції.

За часи своєї незалежності Україна більше двадцяти разів провадила міжнародну миротворчу діяльність з метою забезпечення миру та безпеки в світі. Загалом, як справедливо відмітила Л.В. Перова, українські національний контингенти та національний персонал залучався для:

- «миротворчих операцій Організації Об'єднаних Націй;
- миротворчої операції Спільних миротворчих сил за договірним мандатом: у Зоні безпеки Придністровського регіону Республіка Молдова проводить у складі військовослужбовців ЗС Молдови, Придністров'я, російської федерації та України на основі «Угоди про принципи мирного врегулювання збройного конфлікту у Придністровському регіоні Республіки Молдова» від 21 липня 1992 року;
- місій Організації Північноатлантичного договору у Косово, Іраці, Афганістані;
- поліцейської місії Європейського Союзу в Боснії і Герцеговині;
- антипіратської операції Європейського Союзу АТАЛАНТА;

– антитерористичної операції НАТО «Активні зусилля»» [6, с. 192–193].

Для реалізації наведених заходів було залучено понад 45 тисяч українських військовослужбовців, що дозволяє посідати нашій державі 44 місце за кількістю миротворців серед 124 країн, обійшовши навіть Сполучені Штати Америки (74 місце) [1]. Окрім кількості вітчизняних миротворців, вони вирізняються професіоналізмом, відвагою та загалом якістю виконаних завдань у зонах військових конфліктів в ім'я зміцнення миру та злагоди, навіть ризикуючи власним життям та здоров'ям. Яскравим свідченням цьому факту є українська гуманітарна місія в Грузії в жовтні 1993 року, що пов'язана із евакуацією сакартвельських біженців в горах Сванетії. Під час Абхазької війни 1992–1993 років тисячі грузинів, тікаючи від окупації та етнічних чисток, залишали свої помешкання та через гірські перевали намагались дістатись центральної Грузії. Однак, через складні погодні умови в горах, багато з них голодували та замерзали. У грузинської влади не було достатньо сил та засобів для порятунку біженців, тому вони звертались по допомогу до різних держав та міжнародних організацій, проте лише українці згодилися допомогти. 17 вертольотів Українських військово-повітряних сил літали з Кутаїсі і Зугдіді в Сванетії та протягом декількох днів евакуювали та тим самим врятували понад 7 тисяч біженців й доставили їм 487 тон вантажів, зокрема, продукти харчування, медикаменти та теплий одяг [16].

Ще одним прикладом є ситуація в Кабулі 31 серпня 2021 року, що трапилась напередодні запланованого виведення останніх сил США. Зокрема, після теракту в Кабулі, який забрав життя щонайменше 170 афганців та 13 американських солдатів, США заявили, що до аеропорту більше не пускатимуть афганців, а дозволять перебувати там лише іноземним громадянам. Попри це обмеження, а також попри зростання ризиків для сил коаліції напередодні запланованого виведення останніх сил США, українські військові пішки вийшли в Кабул, щоб супроводжувати два мікроавтобуси з пов'язаними з Канадою перекладачами

та їхніми сім'ями. При цьому, двічі перед тим канадські військові та один раз Державний департамент США не змогли евакуювати цю групу» [15].

Загалом, здійснення Україною міжнародної миротворчої діяльності України в контексті забезпечення миру та безпеки в світі, дає чимало вагомих позитивних результатів, зокрема, посилення авторитету нашої держави та формування сприятливих умов для поглиблення співпраці із провідними державами світу. Проте, найбільше значення останньої проявилось в рамках повномасштабного збройного вторгнення росії – українські військовослужбовці набули цінного професійного досвіду та навиків використання різного типу озброєння та військової техніки, що на сьогодні допомагає боронити нашу Батьківщину. З огляду на вказане, 7 березня 2022 року Президентом України видано Указ «Про відкликання національного контингенту і національного персоналу, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності держави [6].

Також в рамках даного дослідження, видається доцільним звернути увагу й на те, що у зв'язку зі збройною агресією рф, Україна, починаючи з 2014 року, зверталась до міжнародних організацій із закликом ввести на територію України миротворчі сили [17]. Цього річ відповідну пропозицію у своєму зверненні до НАТО висловив й віце прем'єр-міністр Польщі та голова правлячої партії «Право і справедливість» Я. Качинський [5]. Дані спроби не принесли успіху з огляду на острах світових лідерів ескалації конфлікту, а тому наша держава звільняє свої території кров'ю та відвагою своїх бійців. Разом з тим, авторитет українців, що знову ж таки є результатом миротворчих операцій, сприяє формуванню та активній діяльності військових добровольців з інших країн у складі Інтернаціонального легіону територіальної оборони України [18]. Особливо варто відмітити представників грузинського легіону, які в т.ч. пам'ятаючи героїчний вчинок українських льотчиків 1993 року та підтримку українців у війні з рф 2008 року, стали одним із перших іно-

земних підрозділів, які увійшли до складу української армії [3].

**Висновки.** Підсумовуючи всі вище наведені положення, можна зробити висновок, що міжнародна миротворча діяльність України, є важливою складовою вітчизняної зовнішньої політики. Український національний контингент демонструє значимість нашої держави для забезпечення миру та безпеки в світі. Наведене надає змогу брати участь у всіх важливих світових процесах, що безумовно підвищує міжнародний авторитет України, а також сприяє формуванню світоглядної взаємосумісності з міжнародними партнерами, що є важливим в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції. Вважаємо, що після здобуття перемоги у війні, українські військовослужбовці й надалі будуть провадити миротворчу діяльність та своїм бойовим досвідом зможуть здійснити потужний внесок у глобальну архітектуру безпеки.

#### Список використаної літератури:

- 15 липня – День українського миротворця. URL: <https://armyinform.com.ua/2021/07/15/15-lypnya-den-ukrayinskogo-myrotvorczya/>
- Зеленський відкликає українських миротворців з усіх місій у світі для посилення нашої армії. URL: [https://varta1.com.ua/news/zelenskiy-vidklikaie-ukrayinskih-mirotvorciv-z-usih-misiy-u-sviti-dlya-posilennya-nashoyi-armiyi\\_342298.html](https://varta1.com.ua/news/zelenskiy-vidklikaie-ukrayinskih-mirotvorciv-z-usih-misiy-u-sviti-dlya-posilennya-nashoyi-armiyi_342298.html)
- Командир «Грузинського легіону» Мамулашвілі: Україна – єдина країна, яка прийняла виклик варварської терористичної росії. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/07/10/7357256/>
- Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- НАТО не надсилатиме миротворчу місію до України. URL: <https://www.dw.com/uk/nato-ne-nadsylatyme-myrotvorchu-misiyu-do-ukrainy/a-61152882>
- Перова Л.В. Участь України в миротворчих операціях ООН: правові та практичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Випуск 58. Том 2. С. 191–194.
- Про відкликання національного контингенту і національного персоналу, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Указ Президента України від 7 березня 2022 року № 114/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114/2022#Text>
- Про затвердження Інструкції з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Наказ Міністерства оборони України від 18 січня 2016 року № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0206-16#Text>
- Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав: Закон України від 2 березня 2000 року № 1518-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 144.
- Про порядок розгляду пропозицій щодо участі України в міжнародних миротворчих операціях: Указ Президента України від 1 лютого 2000 року N 153/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153/2000#Text>
- Про участь батальйонів Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії: Постанова Верховної Ради України від 3 липня 1992 року № 2538-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2538-12#Text>
- Про участь національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 липня 2019 року № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1088-19#Text>
- Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки: Закон України від 23 квітня 1999 року № 613-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 202.
- Стратегія міжнародної миротворчої діяльності України: Указ Президента України від 15 червня 2009 року N 435/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435/2009#Text>
- Українські солдати були для нас ангелами. Як Україна допомогла Канаді евакуювати афганців. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/press-review-58382936>
- Українські вертольоти евакуювали біженців з Кодори у 1993-му році. Український мілітарний портал. URL: <https://web.archive.org/web/20181129184007/https://mil.in.ua/1993/>
- Чому нам потрібні миротворці ООН на Донбасі. URL: <https://rosalux.org.ua/ua/publications/248-chomu-nam-potribni-mirotvortsii-onn-na-donbasi>



18. Як приєднатися до Інтернаціонального легіону оборони України – алгоритм. URL: <https://www.ukrinform.ua/>

[rubric-ato/3415220-ak-priednatisa-do-internacionalnogo-legionu-oboroni-ukraini-algoritm.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3415220-ak-priednatisa-do-internacionalnogo-legionu-oboroni-ukraini-algoritm.html)

---

**Slipeniuk V. International peacekeeping activities of Ukraine in the context of ensuring peace and security in the world**

*The article is devoted to the analysis of scientific literature, legislation and the practice of its application in the field of international peacekeeping activities of Ukraine in the context of ensuring peace and security in the world. In particular, the legal framework, purpose and priority goals of our state in the researched activity are revealed.*

*It is noted that Ukraine's implementation of international peacekeeping activities takes place during five consecutive stages: submission of a proposal for Ukraine's participation in an international operation to maintain peace and security, approval of the corresponding proposal, staffing of the national contingent and national personnel, application (rotation) of the specified subjects, and as well as the return or recall of the national contingent and national personnel who participated in the international operation to maintain peace and security.*

*It was established that during the time of its independence, Ukraine conducted international peacekeeping activities more than twenty times with the aim of ensuring peace and security in the world. It is argued that Ukrainian peacekeepers are distinguished by their professionalism, courage and overall quality of tasks performed in military conflict zones in the name of strengthening peace and harmony, even in spite of harm to life and health.*

*As a result of the research, it is substantiated that the international peacekeeping activity of Ukraine is an important component of the domestic national policy. Attention is drawn to the fact that the implementation of international peacekeeping activities increases the international authority of Ukraine, and also contributes to the formation of worldview compatibility with international partners, which has positive results in the process of European and Euro-Atlantic integration.*

*It was found that in order to protect the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, the entire national contingent and national personnel participating in international operations to maintain peace and security have been recalled. At the same time, it is assumed that after the victory in the war, the research activity will be continued, and the combat experience of Ukrainian peacekeepers will be used to protect human rights and defend democratic values in the world.*

**Key words:** *peacekeeping mission, national security, security, peace, global governance.*



УДК 351.745.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.4>**Ю. О. Шишацька**

аспірантка кафедри кримінального процесу,  
детективної та оперативно-розшукової діяльності  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ЗАСТОСУВАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРАКТИКА ЄСПЛ**

*В статті автор аналізує міжнародні стандарти та практику ЄСПЛ в частині застосування конфіденційного співробітництва при розслідуванні кримінальних правопорушень. Так, автор зазначає, що на міжнародному рівні не існує єдиного документу, який би встановлював вимоги до конкретних форм здійснення негласних процесуальних дій, особливо щодо реалізації конфіденційного співробітництва. У зв'язку з цим в першу чергу необхідно брати до уваги практику ЄСПЛ, в якій аналізується національне законодавство, проте відповідно до положень Європейської конвенції. Відносно практики застосування таємних агентів можна зазначити, що ЄСПЛ притримується єдиної позиції, адже в той час як Суд постійно визнавав використання таємних агентів як методу законного розслідування для боротьби з серйозними злочинами, цей метод все ще вимагає, щоб чіткі, відповідні і достатні процесуальні гарантії відмежовували дозволу поведінку поліції від провокування на кримінально караний вчинок, оскільки суспільним інтересом не можна виправдати використання доказів, здобутих шляхом підбурювання з боку поліції. При більш прискіпливому аналізі можна помітити, що аналіз законності використання таємних агентів в практиці ЄСПЛ майже завжди пов'язаний з розмежуванням контролю у вчиненні злочину від провокації.*

*Визначаючи характерні ознаки підбурювання з боку працівників правоохоронних органів або з боку таємних агентів, ЄСПЛ зазначив, що підбурювання з боку поліції має місце тоді, коли відповідні працівники правоохоронних органів або особи, які діють за їхніми вказівками, не обмежуються пасивним розслідуванням, а з метою встановлення злочину, тобто отримання доказів і порушення кримінальної справи, впливають на суб'єкта, схилиючи його до вчинення злочину, який в іншому випадку не був би вчинений.*

*В процесі аналізу застосування таємних агентів ЄСПЛ в значній мірі робить акцент на національне законодавство, зазначаючи, що таке застосування має бути «згідно із законом», вимога, яка була сформульована наступним чином: «оскаржуване втручання повинно мати певну підставу в національному законодавстві; ця вимога також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права»; формулювання «згідно із законом» вимагає від оскаржуваного заходу як підґрунтя в національному законодавстві, так і його відповідності принципам верховенства права.*

**Ключові слова:** агенти, конфіденційне співробітництво, практика ЄСПЛ.

**Постановка проблеми.** Застосування конфіденційного співробітництва вимагає суворого дотримання норм національного законодавства, адже в ході такого співробітництва можуть бути суттєво обмежені права та законні інтереси як самого конфідента, так і осіб, відносно яких проводиться конфіденційне співробітництво. Відповідно, уповноважені особи право-

охоронних органів повинні чітко знати всі правові положення, які стосуються конфіденційного співробітництва, адже будь-яке порушення вимог законодавства може не лише обмежити права учасників таких правовідносин, а і поставити під сумнів все співробітництво, що може тягнути за собою визнання отриманих доказів недопустимими.

В той же час необхідно підкреслити, що така форма взаємодії під час слідчої та оперативно-розшукової діяльності є універсальною майже у всіх країнах світу, а не лише в Україні. У зв'язку з цим ми вважаємо правильним дослідження не лише національних, а і міжнародних стандартів здійснення конфіденційного співробітництва, адже по-перше, міжнародне законодавство, ратифіковане Верховною радою України, є частиною національного законодавства, а по-друге, дослідження правил застосування конфіденційного співробітництва іншими країнами дозволить нам запозичити та застосовувати найкращі практики, які дозволять значно підвищити ефективність такої форми взаємодії під час слідчої та оперативно-розшукової діяльності.

**Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій.** Кримінальна процесуальна доктрина досить мало уваги приділяла європейським стандартам застосування конфіденційного співробітництва. Така ситуація в першу чергу пояснюється специфікою залучення конфідентів для розслідування кримінальних правопорушень. В той же час наявна достатня кількість міжнародних нормативно-правових актів, які визначають основні стандарти застосування конфіденційного співробітництва, та рішень ЄСПЛ, які і будуть досліджуватися в даній статті.

**Мета статті** – дослідити міжнародні стандарти застосування конфіденційного співробітництва у кримінальному процесі та оцінити відповідність вітчизняного законодавства таким стандартам.

**Виклад основного матеріалу.** В першу чергу правовою основою здійснення негласної та оперативно-розшукової діяльності складають міжнародні документи, які гарантують особам невтручання у приватне життя. Так, згідно зі ст. 12 Загальної декларації прав людини, прийнятої резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р., ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, тайну його кореспонденції або на його честь і репутацію [1]. В Конвенції про захист прав людини та осно-

воположних свобод у статті 8 вказується, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [2].

Стаття 4 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого резолюцією 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р., визначає загальний принцип збереження конфіденційності відомостей, отриманих посадовими особами: «відомості конфіденційного характеру, що отримують посадові особи з підтримання правопорядку, зберігаються в таємниці, якщо виконання обов'язків чи вимоги правосуддя не вимагають іншого» [3].

Відповідно до посібника ООН з оцінки системи кримінального судочинства, «практика використання інформаторів або людських ресурсів для збору інформації та даних в одних країнах використання інформаторів та робота з ними (тобто керівництво їх діяльністю) носять централізований характер, в інших інформатори – це особи, контакти з якими в умовах відсутності будь-якого контролю підтримують окремі працівники. Інформатори можуть керуватися самими різними мотивами. Вони можуть бути як «свідомими громадянами», що надають інформацію з почуття громадянського обов'язку, так і затятими злочинцями, що прагнуть усунути конкурентів. Інформація може надаватися під час переговорів для отримання будь-якої особистої вигоди або, що найбільше поширено, продаватися за гроші. Секретний характер роботи з інформаторами та використання значних фінансових сум стають суттєвими ризиками для зловживань. По суті, достовірність та джерело будь-якої наданої інформатором інформації повинні ретельно оцінюватися і, наскільки це можливо, підтверджуватись відомостями з додаткових джерел. Водночас слід визнати, що поліція несе

відповідальність за своїх інформаторів та повинна захищати їх від будь-якої форми помсти» [4].

Існує ряд міжнародно-правових документів, що прямо передбачають використання негласних можливостей у протидії злочинності. Конвенція проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї ООН 15 листопада 2000 р., визначає серед спеціальних методів розслідування здійснення агентурних операцій компетентними органами з метою ефективної протидії організованих злочинності. Конвенція також вимагає вживати відповідні заходи із захисту свідків (агентів) у кримінальному судочинстві [5]. В той же час очевидним є те, що на міжнародному рівні не існує єдиного документу, який би встановлював вимоги до конкретних форм здійснення негласних процесуальних дій, особливо щодо реалізації конфіденційного співробітництва. У зв'язку з цим в першу чергу необхідно брати до уваги практику ЄСПЛ, в якій аналізується національне законодавство, проте відповідно до положень Європейської конвенції.

Відносно практики застосування таємних агентів можна зазначити, що ЄСПЛ притримується єдиної позиції: «в той час як Суд постійно визнавав використання таємних агентів як методу законного розслідування для боротьби з серйозними злочинами, цей метод все ще вимагає, щоб чіткі, відповідні і достатні процесуальні гарантії відмежовували дозволу поведінку поліції від провокування на кримінально караний вчинок, оскільки суспільним інтересом не можна виправдати використання доказів, здобутих шляхом підбурювання з боку поліції» [6]. При більш прискіпливому аналізі можна помітити, що аналіз законності використання таємних агентів в практиці ЄСПЛ майже завжди пов'язаний з розмежуванням контролю у вчиненні злочину від провокації. Так, в справі «Раманаускас проти Литви» Суд досліджував наявність факту підбурювання в діях працівників поліції в процесі передавання хабаря. Було проаналізовано рішення Верховного суду Литви, в якому зазначалося, що «фізичні особи можуть виступати в ролі таємних агентів тільки після того, як вони повідо-

мили в органи про злочинне діяння, яке, ймовірно, буде здійснено. Висновок про підбурювання може бути зроблений навіть в тому випадку, якщо дії посадових осіб щодо підбурювання були неінтенсивними або ненаполегливими, або якщо з підозрюваним зв'язалися через третіх осіб, які нічого не підозрювали. Державним органам потрібно довести, що ніякого підбурювання не було. У разі підбурювання всі докази, отримані в результаті цієї справи, повинні бути бути виключені зі справи» [7]. Суд в цілому визнав, що зростання організованої злочинності і труднощі, з якими стикаються правоохоронні органи при виявленні і розслідуванні правопорушень, виправдовують вжиття належних заходів. Він підкреслив, що поліції все частіше потрібно використовувати таємних агентів, які забезпечені оперативною легендою, інформаторів і негласні методи оперативної роботи, особливо в боротьбі з організованою злочинністю і корупцією. Суд визнає використання таємних методів розслідування в боротьбі зі злочинністю. Він неодноразово стверджував, що таємні операції як такі не перешкоджають праву на справедливий судовий розгляд, і що наявність ясних, адекватних і достатніх процесуальних гарантій встановлює допустимі дії поліції, які не допускають провокації. «Конвенцією не заборонено використовувати на стадії попереднього розслідування такі джерела, як анонімні інформатори, якщо це виправдано характером злочину. Однак використання надалі таких джерел інформації судом для обґрунтування обвинувального вироку буде правомірним тільки в тому разі, коли є належні й достатні гарантії недопущення зловживань, зокрема коли встановлена чітка та прозора процедура надання дозволу на застосування таких оперативно-розшукових заходів, їх здійснення та контролю за цими діями... Крім того, якщо діяльність негласних агентів усе ж можлива за наявності чітких обмежень та гарантій від зловживань, використання доказів, отриманих унаслідок підбурювання з боку поліції, не можна виправдати суспільним інтересом, оскільки в такому випадку обвинувачений із самого початку може бути позбавлений права на справедливий

судовий розгляд справи» [7]. «У демократичному суспільстві право на належне відправлення правосуддя займає таке значуще місце, що не можна його приносити у жертву доцільності. Конвенція не перешкоджає тому, що на стадії попереднього слідства можна опиратися на інформацію, надану таємними інформаторами, але подальше використання показань анонімних свідків як доказів, достатніх для обґрунтування обвинувального вироку, викликає різні проблеми» [8]. «Конвенція не перешкоджає тому, що на стадії попереднього слідства можна спиратися на такі джерела, як таємні інформатори, але подальше використання показань анонімних свідків як доказів, достатніх для обґрунтування обвинувального вироку, може викликати проблеми з погляду Конвенції (...). Подібне використання ні за яких обставини несумісні з Конвенцією» [9].

Визначаючи характерні ознаки підбурювання з боку працівників правоохоронних органів або з боку таємних агентів, Суд зазначив, що підбурювання з боку поліції має місце тоді, коли відповідні працівники правоохоронних органів або особи, які діють за їхніми вказівками, не обмежуються пасивним розслідуванням, а з метою встановлення злочину, тобто отримання доказів і порушення кримінальної справи, впливають на суб'єкта, схилиючи його до вчинення злочину, який в іншому випадку не був би вчинений. «Суд, щоб встановити, чи обмежилися A.Z. та V.S. лише «пасивним розслідуванням протиправної діяльності», повинен врахувати, що: у справі немає доказів, які б підтверджували, що заявник раніше вчиняв злочини, зокрема пов'язані з корупцією; як засвідчують записи телефонних розмов, заявник неодноразово зустрічався із A.Z. з ініціативи останнього (цей факт, очевидно, спростовує наведені Урядом доводи про те, що правоохоронні органи жодного разу не тиснули на заявника і не вдавалися до погроз). Навпаки, через контакти, встановлені з ініціативи A.Z. та V.S., правоохоронні органи явно схилили заявника до протиправних дій, хоча, крім чуток, не було об'єктивних доказів для припущення, що заявник займається незаконною діяльністю» [7].

У справі «Тейшейра де Кастро проти Португалії» було зазначено, що «використання негласних агентів має бути обмежене, а також повинні дотримуватися права людини, навіть у випадках боротьби з незаконним обігом наркотиків. Хоч сплеск організованої злочинності безсумнівно змушує вживати адекватних заходів, проте справедливе відправлення правосуддя є тим принципом, який не повинен страждати від цього. Основні вимоги справедливості, які зазначені в статті 6 Конвенції відносяться до будь-якого виду злочинів, від самих незначних до особливо тяжких. Суспільний інтерес не може виправдати використання доказів отриманих за допомогою провокацій поліції... У цій справі необхідно з'ясувати чи підпадали дії поліцейських під визначення «негласних агентів». Суд зазначає, що Уряд не підтвердив, що дії поліцейських були частиною операції по боротьбі з незаконним обігом наркотиків, яка була санкціонована і була під контролем суду. Також відсутні докази того, що у правоохоронних органів були достатні підстави підозрювати заявника в незаконному перевезенні наркотиків; навпаки він не мав судимості і ніколи не притягувався до кримінальної відповідальності. Він не був відомий співробітникам поліції, і в контакт з ним вони вступили тільки через посередництво В.С. і Ф.О. Більш того наркотики не перебували в будинку заявника; він їх придбав у третьої особи, яка в свою чергу придбала їх ще в одній особі. У Постанові Верховного суду від 5 травня 1994 не було нічого сказано про те, що в момент арешту при заявнику знаходилося більше наркотиків, ніж ті, які намагалися придбати співробітники поліції, з метою спровокувати його на вчинення злочину. Не має під собою підстав твердження Уряду, що позивач був схильний до того, щоб скоїти злочини. З цього випливає висновок, що співробітники поліції не розслідували (in an essentially passive manner) злочинну діяльність заявника, а здійснювали на нього такий вплив, щоб він вчинив злочин. Нарешті Суд заявляє, що в актах судових органів Португалії йдеться, що заявник був засуджений в основному на підставі показань двох поліцейських» [10].



Аналогічний висновок було зроблено і у справі «Ваньян проти Росії»: «Конвенція не забороняє ставитися з довірою до таких джерел, як анонімні інформатори, зокрема, на етапі слідства. Однак подальше використання їх показань в суді для обґрунтування обвинувального вироку – інша справа. Використання таємних агентів повинно бути заборонено і заходи попередження щодо них мають бути прийняті навіть у справах, що стосуються боротьби проти наркоторгівлі. З вимог справедливого суду за статтею 6 впливає, що суспільні інтереси в боротьбі проти наркоторгівлі не можуть виправдати використання доказів, отриманих в результаті провокації поліції. Коли трапляється, що дії таємних агентів спрямовані на підбурювання злочину, і немає підстав вважати, що він був би скоєний без їхнього втручання, то це виходить за рамки розуміння таємного агента і може бути названо провокацією. Таке втручання і його використання в розгляді кримінальної справи може неоправно підірвати справедливість судового розгляду» [11].

Можна продовжувати аналізувати інші рішення ЄСПЛ, проте вже на даному етапі зрозуміло, що в процесі аналізу застосування таємних агентів ЄСПЛ в значній мірі робить акцент на національне законодавство, зазначаючи, що таке застосування має бути «згідно із законом», вимога, яка була сформульована наступним чином: «оскаржуване втручання повинно мати певну підставу в національному законодавстві; ця вимога також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права» [12]; «формулювання «згідно із законом» вимагає від оскаржуваного заходу як підґрунтя в національному законодавстві, так і його відповідності принципів верховенства права» [13].

**Висновки і пропозиції.** В цілому можна помітити, що українське кримінальне процесуальне законодавство відповідає визначеним міжнародним стандартам у сфері залучення конфідентів для

розслідування кримінальних правопорушень. В той же час проблеми, з якими стикаються правоохоронці, виникають власне в процесі реалізації такого співробітництва через відсутність чітких інструкцій на рівні підзаконних нормативно-правових актів для працівників правоохоронних органів. У зв'язку з цим ми вважаємо за необхідно покращити нормативне регулювання конфіденційного співробітництва у кримінальному процесі шляхом розширення відповідної нормативної бази.

### Список використаної літератури:

1. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
3. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
4. Работа полиции. Системы полицейской информации и разведки. Пособие по оценке систем уголовного правосудия. URL: [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/10-52547\\_1\\_Policing\\_4\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/10-52547_1_Policing_4_ebook.pdf) (дата звернення: 08.06.2022).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
6. Справа «Чохонелідзе проти Грузії», заява №31536/07. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-chохонелидзе-proti-gruzii-povnij-tekst-rishennya/> (дата звернення: 08.06.2022).
7. Справа «Раманаускас проти Литви», заява № 55146/14. URL: [https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/03/f5ef3ba52c4849ecd3ac\\_file.pdf](https://www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/03/f5ef3ba52c4849ecd3ac_file.pdf) (дата звернення: 08.06.2022).
8. Справа "KOSTOVSKI v. THE



- NETHERLANDS", заява № 11454/85. URL: <https://swarb.co.uk/kostovski-v-the-netherlands-echr-20-nov-1989/> (дата звернення: 08.06.2022).
9. Справа "Doorson v the Netherlands", заява № 20524/92. URL: <https://www.hr-dp.org/contents/545> (дата звернення: 08.06.2022).
10. Справа "Тейшейра де Кастро проти Португалії", заява № 44/1997/828/1034. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{«itemid»: \[«001-58193»\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{«itemid»: [«001-58193»]}) (дата звернення: 08.06.2022).
11. Справа «Ваньян проти Росії», заява № 53203/99. URL: <https://www.srji.org/resources/search/27/> (дата звернення: 08.06.2022).
12. Справа "Михайлюк та Петров проти України", заява № 11932/02. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_500#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
13. Справа "Белоусов проти України", заява №4494/07. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_989#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_989#Text) (дата звернення: 08.06.2022).
- 

### **Shyshatska Yu. Application of confidential cooperation: international standards and ECtHR practice**

*In the article, the author analyzes the international standards and practice of the ECtHR in terms of the application of confidential cooperation in the investigation of criminal offenses. Thus, the author notes that at the international level there is no single document that would establish requirements for specific forms of implementation of secret procedural actions, especially regarding the implementation of confidential cooperation. In this regard, first of all, it is necessary to take into account the practice of the ECtHR, which analyzes national legislation, however, in accordance with the provisions of the European Convention. Regarding the practice of using undercover agents, it can be noted that the ECtHR maintains a unified position, because while the Court has consistently recognized the use of undercover agents as a method of legitimate investigation to combat serious crimes, this method still requires that clear, appropriate and sufficient procedural guarantees demarcate permitted police conduct from inciting a criminal act, as the public interest cannot justify the use of evidence obtained through incitement by the police. With a more careful analysis, it can be seen that the analysis of the legality of the use of secret agents in the practice of the ECtHR is almost always related to the distinction between control in the commission of a crime and provocation.*

*Determining the characteristic features of incitement by law enforcement officers or secret agents, the ECtHR noted that incitement by the police occurs when the relevant law enforcement officers or persons acting on their instructions are not limited to passive investigation, but with the aim of establishing of the crime, that is, obtaining evidence and initiating a criminal case, influence the subject, predisposing him to commit a crime that otherwise would not have been committed.*

*In the process of analyzing the use of secret agents, the ECtHR places considerable emphasis on national law, noting that such use must be "in accordance with the law", a requirement that was formulated as follows: "the contested intervention must have some basis in national law; this requirement also concerns the quality of the relevant legislation and requires that it be available to the relevant person, who, in addition, must foresee its consequences for himself, and this legislation must also comply with the principle of the rule of law"; the wording "in accordance with the law" requires from the contested measure both a basis in national legislation and its compliance with the principle of the rule of law.*

**Key words:** agents, confidential cooperation, ECtHR practice.

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.78

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.5>**Г. О. Блінова**

докторка юридичних наук, доцентка,  
професорка кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

У роботі проведено дослідження окремих аспектів правового регулювання інформаційних відносин у сфері будівництва щодо використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Отримано та узагальнено інформацію про умови та правові підстави функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, правове регулювання інформаційних відносин у будівельній галузі між органами публічної влади, їх посадовими особами, забудовниками та їх представниками. При експлуатації Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва виявлено ряд проблем технічного та організаційного характеру. Запропоновано шляхи вирішення деяких проблем при використанні Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва в адміністративному та судовому порядку. Виявлено адміністративні шляхи усунення проблем використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: звернення до органів публічної адміністрації у будівельній сфері для повторного внесення інформації та підтвердження з використанням відповідних збережених копій документів з попереднього реєстру та інформації виданої у формі підтвердження на запит на отримання публічної інформації. Судовий шлях – оскарження рішень або бездіяльності органів публічної влади у сфері будівництва, прийнятих на підставі інформації, внесеної до Єдиної державної електронної системи, у суді. Обґрунтовано необхідність трансформації процедур надання містобудівних умов та обмежень з максимальним застосуванням автоматизованих процесів. З'ясовано, що запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва слід вважати значним проривом у сфері інформаційного забезпечення будівельної галузі. Ця система підвищила рівень транспарентності влади, дозволила знизити рівень бюрократії та корупції у процесі взаємодії громадян, представників бізнесу та посадовців у сфері будівництва. Ефективне правове регулювання використання інформаційних технологій у будівельній галузі є запорукою зниження впливу негативних факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру на процес відбудови України у післявоєнний час.

**Ключові слова:** правове регулювання, електронна система, сфера будівництва, органи публічної влади, забудовники.

**Вступ.** Триваюча війна в Україні завдала значної шкоди будівлям, що належать до житлового та нежитлового фондів. Збитки України від війни, що веде Росія на нашої території, зросли до 127 млрд доларів. На найбільшу суму пошкоджено житловий фонд – 39.7%

або 50,5 млрд дол. [1]. Відновлення житлового та не житлового фонду стане одним з найголовніших питань після завершення війни. Водночас виникають питання інформаційного забезпечення будівельної галузі та усунення корупції і бюрократії у цій сфері.

Інформаційні технології дозволяють акумулювати та аналізувати відомості про житловий та нежитловий фонд, завдану йому шкоду, майнові права та угоди щодо нерухомості, сприяють дистанційному та оперативному наданню адміністративних послуг у сфері будівництва, а також створюють інші можливості для органів публічної влади, юридичних та фізичних осіб, прискорюють відновлення України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням правового регулювання інформаційних відносин у будівельній галузі, можливостей використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, надання адміністративних послуг в дистанційному режимі, недопущенню реалізації корупційних ризиків та зловживань з боку посадових осіб у цій сфері у науковій літературі приділено не достатньо уваги. Сучасний стан правового регулювання та практики використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва аналізували такі представники вітчизняної юридичної науки та практики як: М. Богуславець, М. Банік, О. Середа, М. Федоров та інші.

**Мета роботи.** Мета роботи полягає у проведенні дослідження окремих аспектів правового регулювання інформаційних відносин у сфері будівництва, а саме що стосується функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ), передумов її створення, принципів експлуатації, структури, взаємодії з іншими електронними ресурсами, повноважень її користувачів, проблем використання ЄДЕССБ та напрямів їх вирішення.

**Результати дослідження.** Першим у сфері будівництва був Єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Правовою підставою його створення була частина 3 статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у першій редакції [2]. Ведення його здійснювалось відпо-

відно до Порядку, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2011 р. № 92. Ведення, адміністрування, функціонування і супроводження програмного забезпечення реєстру, збереження та захист бази даних реєстру, забезпечення доступу до нього органів державного архітектурно-будівельного контролю здійснювала Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ) [3].

Мінцифра цей реєстр опублікували у форматі відкритих даних. А також створили новий будівельний реєстр, який є частиною Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Це допомогло боротьбі із корупційними схемами [4]. На законодавчому рівні це було здійснено відповідно до підпункту 5 пункту 11 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», на виконання підпункту 12 пункту 2 Плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 565-р, та пункту 8 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 року № 850) [5]. Єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів припинив своє функціонування і був замінений ЄДЕССБ.

У липні 2020 року Міністерство цифрової трансформації та Міністерство розвитку громад та територій за підтримки USAID/UK від проекту «Прозорість та підзвітність

у державному управлінні та послугах/ТАРАС» запустили перший етап ЄДЕССБ метою покращення якості надання адміністративних, інших послуг у сфері будівництва, зниження корупційних ризиків під час їх надання, забезпечення публічності надання таких послуг [6]. З 1 грудня 2022 року ЄДЕССБ функціонує в режимі «промислової» експлуатації, що передбачено розпорядженням Кабінету Міністрів України №565 від 20.05.2020 «Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва». Продовжується розвиток інструментів та електронних сервісів в ЄДЕССБ, а саме автоматизованих робочих місць користувачів, розширення автоматичних перевірок та покращення внутрішньої навігації. На період дії в Україні правового режиму воєнного стану частина функціоналу ЄДЕССБ обмежена [7].

ЄДЕССБ передбачає максимальну автоматизацію усіх процесів державного регулювання в будівництві з метою подолання корупції у цій сфері. Увесь процес документального супроводу зведення будівель усіх класів наслідків (СС1, СС2 та СС3) перевели в онлайн. Документи не можна підробити, а кожен рух, акт і підпис можна відстежити [8].

Згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» було доповнено статтю 22-1 «Єдина державна електронна система у сфері будівництва» Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2]. Згідно положень законодавства ЄДЕССБ – це єдина інформаційно-комунікаційна система у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг

з метою отримання визначених цим Законом послуг у сфері будівництва. Ця електронна система складається з: 1) Реєстру будівельної діяльності; 2) електронного кабінету користувача електронної системи; 3) порталу електронної системи.

Реєстр будівельної діяльності забезпечує збирання, накопичення, обробку та захист, інформації про об'єкти та учасників будівництва і зв'язки між ними. Електронною системою здійснюється автоматична реєстрація і внесення відповідних відомостей до Реєстру будівельної діяльності. Перевірка документів та відомостей, які вносяться до Реєстру будівельної діяльності, проводиться шляхом здійснення формату-логічного контролю та контролю із застосуванням підсистеми управління ризиками [9]. Невід'ємною архівною складовою частиною Реєстру будівельної діяльності є єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [2].

Мінрегіон розробив у 2.12.2019 році Наказ «Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності», положення якого втратили чинність та положення були замінені згідно положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [10]. Згідно цього документу основні положення про функціонування електронного кабінету визначені у ст. 22-3 «Електронний кабінет» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Електронний кабінет є компонентом електронної системи, який забезпечує електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг. Електронний кабінет призначений для: подання та отримання документів у електронній формі, пов'яза-



них з ліцензуванням господарської діяльності з будівництва об'єктів, перевірки повноти та достовірності інформації, що міститься в заявах, повідомленнях, деклараціях та інших документах, які подаються для надання адміністративних та інших послуг, що надаються за допомогою електронної системи, шляхом електронної інформаційної взаємодії з електронними інформаційними системами, що становлять інформаційний ресурс держави; перегляду заявником стану розгляду поданих документів у режимі реального часу; оплати послуг та штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу; листування з користувачами електронного кабінету, подання скарг; укладення електронних договорів про надання технічних умов, про проведення експертизи проектної документації на будівництво об'єктів, про проведення технічної інвентаризації, про обстеження технічних установок, про сертифікацію енергетичної ефективності будівлі; подання повідомлення про технічні помилки, виявлені в роботі електронного кабінету та інше [2]. Електронний кабінет може забезпечувати надання інших послуг та проведення інших операцій, визначених Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення електронної системи.

Портал електронної системи має надавати відкритий доступ до відомостей нового Реєстру будівельної діяльності, а також статистику щодо наданих послуг та онлайн-консультації через чат-бот та калькулятор для визначення класу наслідків будівель. Портал допомагає отримати відповідну статистику. Доступ замовників будівництва та інших суб'єктів здійснюється через електронний кабінет користувача Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія» [9].

Держателем ЄДЕССБ є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, який вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування електронної системи. Технічним адміністратором електронної

системи є визначене Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення електронної системи державне унітарне підприємство, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства. Технічний адміністратор здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення електронної системи, відповідає за технічне і технологічне забезпечення електронної системи, збереження та захист інформації, що містяться в електронній системі, забезпечує надання та анулювання доступу до електронної системи, проводить навчання роботи з електронною системою [2].

ЄДЕССБ створюється та функціонує за такими принципами: 1) автоматизації процесів створення, прийняття, збирання, накопичення, обробки, обліку та надання інформації (даних) у сфері будівництва; 2) доступності та зручності отримання послуг у сфері будівництва; 3) прозорості надання адміністративних послуг у сфері будівництва; 4) обов'язковості внесення до електронної системи інформації (даних); 5) відкритості та доступності інформації (даних) електронної системи, у тому числі доступності через визначені Кабінетом Міністрів України інші державні інформаційні системи; 6) презумпції достовірності інформації (даних), яка міститься в електронній системі; 7) гарантування державою в особі держателя електронної системи об'єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності інформації (даних), яка міститься в електронній системі, від несанкціонованих змін; 8) відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до електронної системи, за достовірність та повноту внесених даних; 9) законності одержання, зберігання, обробки та поширення інформації (даних), яка міститься в електронній системі; 10) автоматизованої фіксації в електронній системі всіх дій будь-яких осіб з інформацією (даними), яка міститься в електронній системі; 11) розподільного зберігання даних,



що містяться в електронній системі, для забезпечення їх цілісності. ЄДЕССБ здійснює електронну інформаційну взаємодію у режимі реального часу з іншими електронними інформаційними системами: Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля, Єдиним державним реєстром судових рішень, Єдиним державним реєстром виконавчих документів, Державним реєстром нерухомих пам'яток України, Державним реєстром загальнообов'язкового державного соціального страхування, інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю) [2].

Водночас експлуатація ЄДЕССБ виявила певні проблеми технічного, процедурного та правового характеру. Наприклад, Дніпропетровський оружний адміністративний суд виніс Рішенні № 101521199 від 16.11.2021 по справі 160/17667/21, за якою розглядав позов ТОВ «Акація-Істейт» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Державної інспекції архітектури та містобудування України про визнання протиправним та скасування рішення, визнання права, зобов'язання вчинити певні дії. У цій справі було з'ясовано, що 20.04.2021 Товариство в порядку ст.37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пункту 4-1 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» №466 від 13.04.2011, через електронний кабінет шляхом подання засобами програмного забезпечення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія» подало заяву про видачу дозволу на виконання будівельних робіт на об'єкт будівництва: «Реконструкція торговельного центру в багатофункціональний центр, за адресою: Дніпропетровська область, м. Новомосковськ, вул. Гетьманська, 47-А», яку прийнято 20.04.2021 та присвоєно вхідний номер №ІУ012210420479. Однак, відповідачем видано відмову

у видачі дозволу на виконання будівельних робіт від 26.08.2021 № ІУ012210420479, тобто через більше як чотири місяці після подачі заяви. Позивач зазначив, що у відповідності до ч. 2 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України №466 від 13.04.2011, дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви. Водночас, як наголошує позивач, протягом означеного строку відповідачем-1 не було видано дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову у його видачі, а отже, право на виконання будівельних робіт виникає на десятий робочий день з дня реєстрації заяви, яку позивач подав до органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а дозвіл вважається виданим. Отже, позивач вважає, що Товариство набуло право на виконання будівельних робіт за принципом мовчазної згоди, з урахуванням ст.1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Окрім того, позивач зазначає про відсутність підстав для прийняття рішення про відмову у видачі дозволу на виконання будівельних робіт. З огляду на викладене, ТОВ «Акація-Істейт» звернулося за захистом своїх прав та інтересів до суду із позовом. У цій справі суд став на сторону позивача [11]. Таким чином реформування органів публічної адміністрації та їх інформаційного забезпечення одночасно призводить до судових колізій, пов'язаних із невчасним прийняттям рішень по заявам у будівельній сфері, переданих через електронні системи.

Також представники бізнесу зазначають ще наступні проблеми щодо функціонування ЄДЕССБ. Не рідкі випадки, коли інформація з попереднього реєстру автоматично не підтягнулася. Наприклад, коли забудовник подавав інформацію щодо генерального підрядника і вона була внесена у попередній реєстр, але у ЄДЕССБ нічого не відображено. Іншою проблемою

функціонування ЄДЕССБ є те, що інформація з попередньої системи до ЄДЕССБ підтягнулась частково [9]. Є також незадоволення користувачів щодо коректності роботи пошуку інформації у ЄДЕССБ. Таким чином у процесі експлуатації ЄДЕССБ виявляються проблеми технічного та організаційного характеру.

**Висновки.** Для вирішення існуючих проблем використання ЄДЕССБ використовуються різні шляхи. Один з них це повторне звернення до органів публічної адміністрації у будівельній сфері для повторного внесення інформації до ЄДЕССБ. Але цей варіант не підходить, якщо будівництво вже ведеться і повторне звернення означає порушення обов'язків забудовника. У такому випадку необхідно в адміністративному порядку підтверджувати з використанням відповідних збережених скріншотів з попереднього реєстру та інформації виданої у формі підтвердження на запит на отримання публічної інформації [8]. На підставі цих документів інформацію із попереднього реєстру буде внесена до ЄДЕССБ. Такий же порядок дій при вирішенні проблеми часткового внесення інформації про будівництво з попереднього реєстру до ЄДЕССБ. Як правило після звернення в адміністративному порядку ці проблеми вирішуються. Якщо не спрацює цей шлях вирішення проблем експлуатації ЄДЕССБ, то застосовується судове оскарження рішень або бездіяльності органів публічної влади у сфері будівництва, прийнятих на підставі інформації, внесеної до ЄДЕССБ.

Таким чином, якщо до ЄДЕССБ завантажена вся передбачена законодавством документація, вказано правильну назву об'єктів будівництва, документи оформлені належним чином, все підписано відповідальними особами, то процес заповнення онлайн-форми відбувається доволі швидко. З іншого боку за умови дотримання посадовими особами органів публічної влади у будівельній галузі порядку використання ЄДЕССБ та прийняття рішень на підставі викладеної в ній інформації, то запровадження ЄДЕССБ слід вважати значним проривом у сфері інформаційного забезпечення цієї галузі. ЄДЕССБ підвищила рівень транспарентності влади, дозво-

лила знизити рівень бюрократії та корупції у процесі взаємодії громадян, представників бізнесу та посадовців у сфері будівництва.

Ефективне правове регулювання використання інформаційних технологій у будівельній галузі є запорукою зниження впливу негативних факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру на процес відбудови України у післявоєнний час.

#### Список використаної літератури:

1. Серода О. Втрати житлового фонду, інфраструктури та бізнесу: аналітика щодо збитків України від війни. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/vtriti-zhitlovoho-fondu-infrastrukturi-ta-biznesu-analitika-shchodo-zbitkiv-ukrajini-vid-vijni.html> (дата звернення 7.12.2022).
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. ст. 343
3. Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 24.06.2011 № 92. *Офіційний вісник України* від 05.08.2011. 2011 р. № 57. стор. 175, стаття 2312, код акта 57716/2011.
4. Федоров М. Корупція в держреєстрах: як її подолати. <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/5/676592/> (дата звернення 9.12.2022).
5. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 червня 2011 року № 92. Наказ Міністерства розвитку громад та територій від 16.12.2020. № 312. *Офіційний вісник України* від 05.02.2021. 2021 р. № 9. стор. 93, стаття 419, код акта 102811/2021.
6. Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.07.2020 № 559. *Урядовий кур'єр* від 04.07.2020. № 126.
7. В Україні введено в експлуатацію Єдину державну електронну систему у сфері

- будівництва. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/255888-v-ukraine-vvedena-v-ekspluatatsiyu-edinaya-gosudarstvennaya-elektronnaya-sistema-v-sfere-stroitelstva> (дата звернення 7.12.2022).
8. Цифровізація будівельної сфери: спрощення життя для бізнесу та фундамент для прозорості повоєнної відбудови країни. URL: <https://tapas.org.ua/all-uk/blogs-uk/tsyfrovizatsiia-budivelnnoi-sfery-sproshchennia-zhyttia-dlia-biznesu-ta-fundament-dlia-prozoroi-povoiennoi-vidbudovy-krainy/> (дата звернення 6.12.22)
  9. Кабінет забудовника – як працює? URL: [https://www.asterslaw.com/ua/press\\_center/publications/electronic\\_cabinet\\_of\\_a\\_developer\\_in\\_ukraine/](https://www.asterslaw.com/ua/press_center/publications/electronic_cabinet_of_a_developer_in_ukraine/) (дата звернення 7.12.2022).
  10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» 17 жовтня 2019 року № 199-IX. *Голос України* від 16.11.2019. № 220.
  11. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 101521199 від 16.11.2021 по справі 160/17667/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/101521199/>

### **Blinova H. Separate aspects of legal regulation information relations in the field of construction**

*The study conducted the study of certain aspects of legal regulation of information relations in the field of construction on the use of a single state electronic system in the field of construction. Information on the conditions and legal grounds for the functioning of a unified state electronic system in the field of construction, legal regulation of information relations in the construction industry between public authorities, their officials, developers and their representatives are obtained and summarized. During the operation of a single state electronic system in the field of construction, a number of technical and organizational problems were identified. Ways to solve some problems when using a single state electronic system in the field of construction in administrative and court procedures are proposed. Administrative ways of eliminating the problems of using a single state electronic system in the field of construction were identified: appeal to the public administration bodies in the construction sphere for re -entering information and confirmation using the relevant stored copies of documents from the previous register and information issued in the form of confirmation for public information. Court path – appeal against decisions or omissions of public authorities in the field of construction, adopted on the basis of information entered in the single state electronic system in the field of construction, in court. The need to transform the procedures for providing urban planning conditions and restrictions with the maximum use of automated processes is substantiated. It has been found that the introduction of a unified state electronic system in the field of construction should be considered a significant breakthrough in the field of information support of the construction industry. This system increased the level of transparency of power, reduced the level of bureaucracy and corruption in the process of interaction of citizens, business representatives and officials in the field of construction. Effective legal regulation of the use of information technologies in the construction industry is the key to reducing the impact of negative factors of subjective and objective nature on the process of rebuilding Ukraine in the postwar period.*

**Key words:** legal regulation, electronic system, construction, public authorities, developers.

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.6>

**О. А. Руденко**

кандидат юридичних наук,  
викладач юридичних дисциплін  
Галицького фахового коледжу імені В'ячеслава Чорновола

## **ЗМІНА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ЇХ ПЕРЕДАЧІ ІНШОМУ СУДУ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Статтю присвячено дослідженню такої підстави для передачі цивільних справ іншому суду для розгляду і вирішення як зміна їх територіальної підсудності. Обґрунтовано, що під зміною територіальної підсудності справ слід розуміти наділення іншого органу судової влади повноваженням розглядати справи, підсудну суду, що не може з об'єктивних причин здійснювати правосуддя під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, боротьбою з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами.

Зазначено, що вперше на законодавчому рівні зміну територіальної підсудності справ було передбачено у Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII. Зроблено висновок про те, що нині положення ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII в редакції Закону України «Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ» від 03.03.2022 № 2112-IX містять ряд недоліків, у тому числі понятійного і термінологічного характеру.

Аргументовано, що зміна територіальної підсудності справ не може здійснюватися шляхом її передачі іншому органу судової влади, а полягає у наділенні іншого суду повноваженнями розглядати справи суду, територіальна підсудність справ якого змінюється. Обґрунтовано, що поняття «передача справ» та «зміна територіальної підсудності справ» не можуть сприйматися як тотожні. Вказано на необґрунтованість використання законодавцем у ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII словосполучення «територіальна підсудність суду». Зроблено висновок про те, що територіальна підсудність справ може змінюватися лише законом. Доведено, що змінена територіальна підсудність судових справ не може відновлюватися, а повинна визначатися без урахування положень акта, що її змінив, після того, як перестали існувати обставини, що стали підставою для зміни територіальної підсудності.

З метою удосконалення правового регулювання передачі справи до іншого суду у зв'язку зі зміною підсудності запропоновано внести зміни і доповнення до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та Цивільного процесуального кодексу України.

**Ключові слова:** підсудність, зміна територіальної підсудності, передача справи, припинення роботи суду, цивільне судочинство.

**Постановка проблеми.** У цивільному судочинстві правила територіальної юрисдикції (підсудності), передбачені у статтях 26-30 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) [1], розмежовують компетенцію судів першої інстанції щодо розгляду і вирішення справ залежно від території, на яку поширю-

ються їх повноваження. Утім, особи, які звертаються за захистом, не завжди правильно визначають орган судової влади, до підсудності якого віднесено розгляд їх справ. Окрім цього, можуть виникати обставини, за яких суд не має можливості вирішити спір, підсудний йому відповідно до закону. У таких випадках



з метою забезпечення права кожного на справедливий суд і виконання завдання цивільного судочинства справа підлягає передачі з суду, якому вона підсудна, до іншого органу судової влади.

Слід сказати, що у цивільному судочинстві підстави для направлення справи до іншого суду визначено у ч. 1 ст. 31 ЦПК України, відповідно до якої суд передає справу на розгляд іншому суду, якщо: 1) справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 2) після задоволення відводів (самовідводів) чи з інших підстав неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; 3) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу суду, який розглядав справу. Зі змісту ч. 1 ст. 31 ЦПК України випливає, що перелік підстав для передачі справи є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Утім, у законах України передбачено ще одну підставу для передачі справи, в тому числі цивільної, на розгляд іншому суду – зміну підсудності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремих аспектів передачі справи іншому суду для розгляду у зв'язку зі зміною підсудності у своїх працях торкалися І.В. Андронов [2], М.П. Баб'юк [3], А.Х. Джавадов [4], А.П. Задорожна [5], Д.М. Моїсеєнко [6], С.О. Короєд [7], О.Г. Привиденцев [8], М.І. Смокович [9] та ін. Зазначені науковці досліджували питання вивчали в контексті аналізу реалізації правил територіальної юрисдикції (підсудності), підстав та порядку передачі справи з одного суду до іншого або особливостей здійснення цивільного судочинства в умовах воєнного стану. Утім, зміні підсудності як підставі для передачі справи іншому суду для розгляду і вирішення не було присвячено окремого дослідження, що свідчить про актуальність наукових розвідок у цій сфері.

**Мета статті** – на основі аналізу результатів наукових досліджень сучасного стану правового регулювання зміни підсудності як підстави для передачі цивільної справи іншому суду виявити існуючі проблеми, в тому числі понятійного і термінологічного характеру, та запропонувати шляхи їх вирішення для удосконалення цивільного процесуального законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Слід сказати, що вперше зміну підсудності як підставу для передачі справи іншому суду було передбачено у ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII [10]. У ній законодавець змінив територіальну підсудність судових справ, підсудних судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, та забезпечив розгляд цивільних справ, підсудних цим судам, – місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Апеляційним судом міста Києва, а цивільних справ, підсудних загальним апеляційним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, – Апеляційним судом міста Києва. Усі цивільні справи, що перебували у провадженні судів, розташованих на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, та розгляд яких не закінчено підлягали передачі судам відповідно до встановленої цим Законом підсудності, протягом десяти робочих днів з дня набрання ним чинності або з дня встановлення такої підсудності [10]. Надалі таку підставу для передачі справ, підсудних судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції, іншим судам, визначеним Головою Верховного Суду, було закріплено у ст. 1 Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014 № 1632-VII [11]. Можливість зміни законами України територіальної підсудності справ, що перебувають у провадженні судів, які функціонують на території, на якій введено воєнний стан, закріплено у ч. 3 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, але без вказівки на те, що така зміна підсудності є підставою для передачі справи іншому суду [12]. У вказаних нормативно-правових актах зазначено, що підсудність змінюється у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя судами, яким підсудні справи відповідно до закону.

Окремо слід зупинитися на тому, що Закон України «Про судоустрій і статус



суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII в редакції, що діяла до 06.03.2022, не передбачав ні зміни підсудності справи, ні підстав для цього, а лише у ч. 7 ст. 147 визначав порядок припинення роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду [13]. Саме припинення роботи суду відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 31 ЦПК України є підставою для передачі справи з одного суду до іншого і лише у тому випадку, якщо воно відбулося з підстав, визначених законом. При чому відповідно до ч. 5 ст. 31 ЦПК України у разі припинення роботи суду усі справи, що перебували у його провадженні, невідкладно направляються до суду, визначеного рішенням про припинення роботи суду, а якщо такий суд не визначено – до суду, що найбільш територіально наближений до суду, роботу якого припинено [1].

Законом України «Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ» від 03.03.2022 № 2112-IX ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII викладено у новій редакції, відповідно до якої у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, а у разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження – за розпорядженням Голови Верховного Суду, змінюється територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. Відповідне рішення є також підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється

[14]. Як видно, нині чинний Закон про судоустрій і статус суддів не передбачає ні переліку обставин, що можуть спричинити припинення роботи суду, ні порядку прийняття рішення про це. Разом із тим, припинення роботи суду законодавець називає однією з підстав для переведення або відрядження судді до іншого суду (п. 1 ч. 2 ст. 53, ч. 1 ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [13]).

З приводу внесення змін до ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII С.О. Короєд зазначив, що «ці законодавчі приписи впливають з положень Конституції України, яка забороняє в умовах воєнного або надзвичайного стану обмеження права на судовий захист (а точніше – права на доступ до правосуддя) (статті 55, 64 Конституції)» [7, с. 65]. Схожу думку висловив М.І. Смокович, який вказав, що «прийняття цього Закону пов'язано з необхідністю організаційного забезпечення безперервної діяльності судів та безперервного здійснення правосуддя в Україні, що включає умови «воєнного або надзвичайного стану», «військових дій», «стихійного лиха», «боротьби з тероризмом» або іншими надзвичайними обставинами» [9, с. 453]. Утім, правове регулювання порядку зміни територіальної підсудності справ містить ряд недоліків, тому числі термінологічного характеру.

Так, у ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII зазначено, що зміна територіальної підсудності справ здійснюється шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або до іншого визначеного суду, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, або за розпорядженням Голови Верховного Суду. Зі змісту викладеного випливає, що законодавець зміну територіальної підсудності справ розуміє як її передачу з одного суду до іншого. Із таким підходом погодитися не можна з огляду на таке.

У науковій літературі усталеним є підхід до розуміння поняття «підсудність справи», відповідно до якого під нею слід

розуміти властивість справи бути розглянутою лише певним судом. Водночас зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 31 ЦПК України випливає, що законодавець ототожнює територіальну юрисдикцію та підсудність, а тому останню слід також визначати як повноваження суду розглядати певну справу. Отже, підсудність – це залежність між справою і судом, відповідно до якої справа може розглядатися лише певним судом, до повноважень якого віднесено її вирішення. Цілком зрозуміло, що таку залежність можна змінити тільки шляхом її визначення іншому органу судової влади. Додатково слід сказати, що згідно з цивільним процесуальним законодавством України передачі підлягає справа, а не підсудність.

О. Єфімов зміну підсудності визначив як процесуальні дії з передачі справи, прийнятої без порушення правил про підсудність, для провадження в іншому суді [15, с. 38]. Схоже визначення запропонувала Г.Л. Осокіна, за переконанням якої зміною підсудності є передача цивільної справи на розгляд з одного суду до іншого всупереч встановленим правилам про підсудність [16, с. 32–33]. Такі підходи видаються суперечливими, оскільки передача справи до іншого суду за своєю суттю є наслідком зміни її територіальної підсудності. Такий висновок логічно випливає з положень ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, що підставою для направлення справи іншому суду для розгляду і вирішення називає прийняття уповноваженим на це органом рішення про зміну територіальної підсудності справи. З огляду на вищевикладене під зміною територіальної підсудності справи слід розуміти визначення органу судової влади, у якому розглядатимуться справи, підсудні іншому суду відповідно до закону, у зв'язку з неможливістю здійснення ним правосуддя.

У ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII законодавець вживає словосполучення «територіальна підсудність суду», що є не зовсім правильним. Так, з точки зору лексикології слово «підсудний» означає «який підлягає суду, має

розглядатися в суді» [17], тобто йдеться про конкретний суд. Як було показано вище, структурними елементами підсудності є цивільні справи та повноваження. Наприклад, у ст.ст. 26–28 ЦПК України вживається словосполучення «підсудність справи», тобто вказується на властивість справи бути розглянутою певним судом. Водночас у п. 1 ч. 1 ст. 31 ЦПК України зазначено, що однією з підстав для передачі справи є її належність до територіальної юрисдикції (підсудності) суду. У цьому випадку йдеться про підсудність суду, але знову ж таки справи. З цього приводу у літературі справедливо зауважено, що більшість визначень поняття «підсудність» у цивільному процесі починається з вказівки саме на цивільні справи, що як структурний елемент підсудності характеризуються наявністю індивідуалізуючих ознак, що спрямовані на визначення конкретного органу судової влади для розгляду і вирішення спору [5, с. 52]. З огляду на це словосполучення «територіальна підсудність суду» не узгоджується з усталеними у науці поглядами на розуміння підсудності.

Окремо слід зупинитися на тому, що підставою для передачі справи іншому суду законодавець називає рішення Вищої ради правосуддя або розпорядження Голови Верховного Суду про зміну підсудності судових справ, що можуть бути прийняті у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин. Такий підхід законодавця видається не зовсім правильним, оскільки територіальна юрисдикція (підсудність) визначається законом, а тому, думається, повинна змінюватися законом, а не адміністративним актом Вищої ради правосуддя чи Голови Верховного Суду. Так, саме законом було змінено територіальну підсудність цивільних справ, підсудних судам, що розташовані на тимчасово окупованих територіях, у районі проведення антитерористичної операції (абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII [10], ст. 1 Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження

у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12.08.2014 № 1632-VII [11]). Окрім цього, Д.М. Моїсеєнко правильно зазначив, що положення ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII не узгоджуються з ч. 3 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, яка передбачає, що лише законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в судах, розташованих на території, на якій введено воєнний стан [6, с. 367].

У літературі справедливо зауважено, що зміна підсудності має тимчасовий, мінливий характер, оскільки діяльність суду, підсудність справ якого була визначена іншому суду, згодом може відновитися [5, с. 133-134]. Разом із тим, на законодавчому рівні не регламентовано порядок визначення територіальної підсудності судових справ у тому разі, якщо перестали існувати обставини, що викликали зміну підсудності відповідно до ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 № 1402-VIII. Нині Головою Верховного Суду приймаються розпорядження про відновлення територіальної підсудності судових справ, зміненої раніше прийнятим розпорядженням [18]. Такий підхід видається не зовсім правильним, оскільки слово «відновлювати» означає «надавати попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому; приводити до попереднього стану; поновлювати; установлювати те, що було ліквідовано» [17]. Утім, як було доведено вище, зміна підсудності справи зводиться до наділення іншого органу судової влади повноваженням розглядати справу, підсудну суду, що не може з об'єктивних причин здійснювати правосуддя. З огляду на це, як уявляється, після того, як перестануть існувати обставини, що унеможливили здійснення правосуддя, територіальна підсудність судових справ повинна визначатися без урахування положень рішення Вищої ради правосуддя чи розпорядження Голови Верховного Суду, що змінили територіальну підсудність справ.

Деякими науковцями було висловлено свої зауваження до положень ч. 7 ст. 147

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Так, М.І. Смокович вказував на необґрунтованість позиції законодавця щодо визначення територіального «адресата» (на розгляд якого передаються судові справи) як «найбільш територіально наближеного» до того суду, від якого ці справи передаються». На думку науковця, неправильно передавати справу до суду, що найбільш територіально наближений до того, який перебуває у зоні бойових дій або окупації, оскільки останній може дуже швидко опинитися у зоні бойових дій, а тому «віддаленість суду як «отримувача» судових справ до зони ризику і небезпеки має бути предметом розсуду, передусім, Голови Верховного Суду та Вищої ради правосуддя, а не предметом імперативного законодавчого унормування тощо» [9, с. 453-454]. Така позиція видається не зовсім зрозумілою, оскільки у ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що справу може бути передано не лише до того органу судової влади, що є найбільш територіально наближеним до суду, який не може здійснювати правосуддя, а й до будь-якого іншого суду, що визначається рішенням Вищої ради правосуддя або розпорядженням Голови Верховного Суду.

А.П. Задорожна запропонувала внести зміни у законодавство, у яких надати особам до прийняття рішення чи розпорядження про зміну територіальної підсудності право звертатися з позовом (заявою) до того функціонуючого суду, який є найбільш територіально наближеним до суду, який не може здійснювати правосуддя [19, с. 255]. З такою думкою погодитися не можна, оскільки чинне законодавство України не визначає які органи судової влади слід вважати найбільш територіально наближеними. Окрім цього, уявляється, реалізація цієї пропозиції на практиці може мати наслідком розгляд справ, підсудних суду, що не може з об'єктивних причин здійснювати правосуддя, різними органами судової влади. Водночас, видається, на законодавчому рівні слід передбачити, що для розгляду справ, підсудних суду, що не може здійснювати правосуддя, може бути визначено той орган

судової влади, що має можливість виконувати покладені на нього повноваження.

**Висновки і пропозиції.** Отже, закріплення на законодавчому рівні зміни територіальної підсудності справ як підстави для їх передачі іншому суду забезпечує доступ до правосуддя за умов, коли органи судової влади, до повноважень яких за правилами територіальної юрисдикції віднесено розгляд справ, з об'єктивних причин не можуть виконувати покладені на них функції під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, боротьбою з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами.

З метою удосконалення правового регулювання передачі справи до іншого суду у зв'язку зі зміною підсудності слід внести такі зміни і доповнення до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та ЦПК України:

– частину 7 статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII викласти у такій редакції: «У разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами законом може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, шляхом її визначення суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. Зміна територіальної підсудності справ суду є підставою для передачі усіх справ, що перебували на його розгляді, суду, визначеному законом. Після припинення існування обставин, що унеможливили здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин, визначення територіальної підсудності справ відбувається без урахування положень закону, яким було змінено територіальну підсудність справ»;

– пункт 3 частини 1 статті 31 ЦПК України викласти в такій редакції: «ліквідовано суд, який розглядав справу, або змінено територіальну підсудність справ суду»;

– частину 5 статті 31 ЦПК України викласти в такій редакції: «У разі лікві-

дації суду справи, що перебували у його провадженні, невідкладно передаються до суду, визначеного відповідним законом, а якщо такий суд не визначено – до суду, що найбільш територіально наближений до суду, який ліквідовано або роботу якого припинено, а у разі зміни територіальної підсудності справ – до суду, визначеного відповідним законом.

Думається, внесення таких змін сприятиме виконанню завдання цивільного судочинства та забезпеченню права кожного на справедливий суд.

### Список використаної літератури:

1. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 25.12.2022)
2. Андронов І.В. Підсудність цивільних справ в умовах воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 27–32. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/986/1351>
3. Баб'юк М.П., Руденко О.А. Підстави та порядок передачі справи з одного суду до іншого у цивільному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2021. Вип. 90. С. 11–18. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15616>
4. Джавадов Хикмет Аловсат оглы. Подсудность гражданских дел: понятие, виды, перспективное регулирование. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 137–144. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\\_2017\\_2\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_2_24)
5. Задорожна А.П. Підсудність у цивільному процесі України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 // Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. Київ, 2018. 250 с.
6. Моїсеєнко Д.М. Цивільне судочинство: доступ в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Вип. 71. С. 366–369. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263498/259747>
7. Короєд С.О. Проблема відновлення втраченого незакінченого судового провадження в цивільній справі при зміні територіальної підсудності в умовах воєнного стану. *Право і суспільство*. 2022. № 2. С. 63–68. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/2\\_2022/10.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/2_2022/10.pdf)



8. Привиденцев О.Г. Особливості здійснення цивільного судочинства в умовах воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 54–57. URL: [http://pjuv.nuoua.od.ua/v1\\_2022/12.pdf](http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2022/12.pdf)
9. Смокович М.І. Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Вип. 70. С. 450–455. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/259365/256007>
10. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 25.12.2022)
11. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12.08.2014 № 1632-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18#Text> (дата звернення: 25.12.2022)
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 25.12.2022).
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20220101#n1452> (дата звернення: 25.12.2022)
14. Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ: Закон України від 03.03.2022 № 2112-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#n5> (дата звернення: 25.12.2022)
15. Єфімов О. Правові засади підсудності цивільних справ. *Юридична Україна*. 2015. № 6. С. 29–39. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2015\\_6\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2015_6_7)
16. Осокіна Г. Л. Подведомственность и подсудность дел гражданского судопроизводства: учеб. пособ. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1993. 40 с.
17. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>
18. Про відновлення територіальної підсудності судових справ судів Чернігівської області: розпорядження Голови Верховного Суду від 04.05.2022 № 27/0/9-22. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/rozporyadjennya/27\\_rozp\\_04\\_05\\_2022.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/rozporyadjennya/27_rozp_04_05_2022.pdf) (дата звернення: 25.12.2022)
19. Задорожна А.П. Зміна підсудності цивільних справ в умовах воєнного стану. *Theoretical and science bases of actual tasks. Proceedings of the XXIII International Scientific and Practical Conference*. Лісабон, Португалія. 14-17 червня 2022 року. URL: <https://isg-konf.com/theoretical-and-science-bases-of-actual-tasks-two/>

### **Rudenko O. Changing the territorial jurisdiction of cases as a basis for their transfer to another court in civil proceedings**

*The article is devoted to the study of such a basis for the transfer of civil cases to another court for consideration and resolution as a change in their territorial jurisdiction. It is substantiated that the change in the territorial jurisdiction of cases should be understood as granting another body of judicial power the authority to consider cases, the defendant of a court that cannot, for objective reasons, administer justice during a state of war or emergency, in connection with a natural disaster, the fight against terrorism or other extraordinary circumstances.*

*It is noted that for the first time at the legislative level, a change in the territorial jurisdiction of cases was provided for in the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime in the Temporarily Occupied Territory of Ukraine" dated April 15, 2014 No. 1207-VII. It was concluded that the current provisions of Part 7 of Art. 147 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" dated 02.06.2016 No. 1402-VIII as amended by the Law of Ukraine "On Amendments to Part Seven of Article 147 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" dated 03.03. 2022 No. 2112-IX contain a number of shortcomings, including conceptual and terminological ones.*

*It is argued that changing the territorial jurisdiction of cases cannot be carried out by transferring it to another body of judicial power, but consists in giving another court the authority to consider the cases of the court whose territorial jurisdiction is changing. It is substantiated that the concepts of "transfer of cases" and "change of territorial jurisdiction of cases" cannot be perceived as identical. The unreasonableness of the use by the legislator in Part 7 of Art. 147 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" dated*



02.06.2016 No. 1402-VIII, the phrase "territorial jurisdiction of the court". It was concluded that the territorial jurisdiction of cases can be changed only by law. It has been proven that the changed territorial jurisdiction of court cases cannot be restored, but must be determined without taking into account the provisions of the act that changed it, after the circumstances that became the basis for the change of territorial jurisdiction ceased to exist.

In order to improve the legal regulation of the transfer of a case to another court in connection with a change of jurisdiction, it is proposed to introduce amendments and additions to the Law of Ukraine "On the Judicial System and the Status of Judges" dated June 2, 2016 No. 1402-VIII and the Civil Procedure Code of Ukraine.

**Key words:** jurisdiction, change of territorial jurisdiction, case transfer, termination of court work, civil proceedings.

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

---

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.7>

**А. М. Бабич**

аспірантка кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового Інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО РІШЕНЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТ ВИВЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

У вказаній статті досліджено питання суб'єктного складу та предмет публічно-правового спору з приводу оскарження рішень Ради національної безпеки і оборони України про застосування санкцій. Звернено увагу на різні теоретичні підходи до визначення поняття «публічно-правовий спір» та розмежуванню суміжних понять. Також з посиланням на чинне законодавство України обгрунтовано, хто є учасниками таких спірних правовідносин та висловлено думку з приводу того, що саме становить дійсний предмет відповідного публічно-правового спору для судового оскарження. Доведено, що спори щодо застосування санкцій РНБО полягають у непогодженні суб'єктів приватного права в наявності підстав для державного втручання в правомочності приватних суб'єктів користуватися об'єктами цивільних прав, а засобом – позовна заява про визнання протиправним і скасування відповідного указу Президента України. Деталізовано причини, чому рішення РНБО не є самостійним об'єктом судового спору. Досліджуючи правовий статус РНБО з'ясовано відсутність у неї статусу юридичної особи. Приділено увагу передбаченій законом меті запровадження санкцій у правовідносинах захисту національної безпеки та порядку введення в дію рішень РНБО щодо їх запровадження. Зокрема, з'ясовано, що для запровадження певних видів санкцій додатково до указу Президента України про введення рішення РНБО в дію закон встановлює обов'язок затвердження протягом 48 годин постановою Верховної Ради України. Визначено, що учасниками публічно-правових спорів щодо оскарження запроваджених РНБО санкцій, окрім суб'єктів приватного права, щодо яких запроваджені санкції, та РНБО також є Президент України, Верховна Рада України, Служба безпеки України, Національний банк України та для санкцій, пов'язаних з блокуванням активів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції.

**Ключові слова:** санкції, національна безпека, Рада національної безпеки і оборони України, публічно-правовий спір, правосуб'єктність РНБО.

**Вступ. Актуальність теми.** Із запровадженням воєнного стану в Україні Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) наразі більш активно реалізує повноваження щодо захисту національної безпеки та суверенітету країни у

спосіб запровадження санкцій до фізичних та юридичних осіб. Як наслідок, зростає кількість судових позовів щодо їх оскарження. Аналіз таких проваджень і судових рішень свідчить про необхідність детального теоретичного осмислення змі-

сту таких спірних правовідносин задля практичного застосування напрацювань та єдності судової практики.

Зважаючи, що оскарження санкцій РНБО стосуються повноважень у сфері державного управління національною безпекою країни, вказані спори, на думку законодавця, є публічно-правовими.

Питання публічно-правового спору на сьогодні не нове та детально досліджувалося багатьма вченими. Значну увагу цьому явищу приділяли К.О. Тимошенко, В.Б. Авер'янов, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьомина, Н.Є. Хлібороб, А.К. Гасанова та інші. Водночас особливості вказаних спорів у правовідносинах щодо застосування РНБО персональних обмежувальних заходів (далі – санкцій), не зважаючи на збільшення кількості судових спорів, поки детально не досліджено.

**Мета та завдання дослідження** – теоретичне осмислення та дослідження суб'єктного складу та особливостей предмету спорів про застосування санкцій РНБО, що сприятиме належному розв'язанню публічних юридичних конфліктів та матиме прикладне значення для забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний стан розвитку України та запровадження воєнного стану дедалі більше привертають увагу суспільства до механізму державного управління, його змісту, особливостей.

У процесі виконання державою публічних функцій відбувається тісна взаємодія її з фізичними, юридичними особами, зокрема їх правами, свободами та інтересами. Публічно-правові відносини характеризуються таким становищем їх сторін, за якого одна з них має публічно-владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-правового впливу. У публічно-правовій сфері відносини, які ґрунтуються на принципі підпорядкування, становлять «ядро» всіх публічно-правових відносин [1, с. 110].

Здебільшого прийнято виділяти вертикальні та горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків лежать відношення підпорядкування. Зв'язки цього типу встановлюються між керівниками, структурними підрозділами і окремими працівниками управління в тих випадках, коли

одні з них мають право віддавати розпорядження, а інші – повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками та їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відношеннях взаємозв'язку чи взаємозалежності та встановлюються між рівноправними керівниками та структурними підрозділами, що тісно взаємодіють у процесі управлінської діяльності [2, с. 133].

Варто наголосити, із загостренням збройного конфлікту кількість рішень РНБО про застосування персональних санкцій до фізичних та юридичних осіб значно збільшилася, основна мета запровадження яких викликана необхідністю захисту національної безпеки.

Дослідження зазначених вище питань передбачає необхідність визначення спору щодо рішень РНБОУ про застосування санкцій через з'ясування змісту таких правовідносин.

Зазначимо, що поняття «публічно-правовий спір» як серед науковців, так і серед практиків не має чіткого визначення, хоча законодавець визначив свою позицію в п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Є декілька поглядів.

Так, зокрема, у своїх наукових працях К.О. Тимошенко інтерпретувала підхід до поняття спір так, як «протиріччя» між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є «протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність)» суб'єкта владних повноважень [4].

У свою чергу, В.Б. Авер'янов зазначав, що виникнення публічно-правового спору є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, що склалися й виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення в реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав. Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правовий спір. Останній виникає лише після вчинення юридично значущих

дій, спрямованих на вирішення конфліктної ситуації, яка виникла в конкретних матеріальних правовідносинах, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги та втручання третьої сторони, яка зможе вирішити вказаний спір. Третьою особою при цьому може виступити як суд, так і інші особи [5, с. 258].

Вітчизняний вчений Н.Є. Хлібороб публічно-правовий спір вважає юридичним конфліктом у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень. Такі відносини, на думку автора, є самостійними за своїм значенням та правовою природою та похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей права [6].

Певний інтерес представляє також думка Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміної, що адміністративно-правова суперечка як правило, виникає з так званих горизонтальних правовідносин, у яких один учасник не підпорядкований іншому. Разом з тим, один з них репрезентує владу, отже, наділений повноваженнями підкоряти іншу сторону, примушувати її до виконання певних рішень. Очевидно, що нерівність учасників таких відносин зумовлена різним обсягом їх правосуб'єктності, яка зберігається, доки не розпочато процедуру вирішення спору [7, с. 15].

Як зазначає Квак В.В., публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні такі ознаки: виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [8].

Досліджуючи адміністративно-правові засади вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади А.К. Гасанова вказала про виокремлення окремих категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: публічно-правові (які є предметом судової адміністра-

тивної юрисдикції), конституційно-правові, управлінсько-правові (всі інші) [9].

Таким чином, аналізуючи наведені визначення можна дійти висновку, що публічно-правовий спір це вид правовідносин, в якому беруть участь щонайменше два учасники, один з яких обов'язково є суб'єктом владних повноважень, підставою виникнення якого став юридичний конфлікт.

Зазначена нами позиція чітко кореспондується з практичною позицією законодавця, який у п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України визначив як публічно-правовий спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [10].

Науковий інтерес представляють й інші поняття, а саме дослідження питання розмежування поняття «публічно-правовий спір», «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». Так, зокрема, Черняхович І.Є. запропонував науково доопрацювати їх визначення задля належного виконання судами покладених законом завдань під час відправлення правосуддя у публічно-правових спорах [1]. З цим важко не погодитися.

Одне є цілком очевидним: спір це вид правовідносин. Учасниками правовідносин є суб'єкти права. Якщо вони стосуються виконання владних управлінських функцій – вони є адміністративними.

У сучасній юридичній науці суб'єктами адміністративного права, прийнято вважати крім органів виконавчої влади, інших державних органів, що беруть участь



в адміністративно-правових відносинах з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління. Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою реалізують права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, але й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликано такими їх особливостями: вони наділені правом приймати рішення, що є обов'язковими для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами господарювання, громадянами; вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління. До переліку таких органів належать Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія, деякі інші органи. Таким чином, адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів треба характеризувати, маючи на увазі дві групи суб'єктів адміністративного права, які представлені: по-перше, апаратом певних державних органів; по-друге, безпосередньо самими державними органами, не розмежовуючи адміністративну правосуб'єктність власне органу та його апарату [2, с. 108–109].

До переліку інших державних органів, на нашу думку, варто віднести РНБО.

Так, відповідно до ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» РНБОУ є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, не має статусу юридичної особи, не визначена законодавцем як орган державної влади і норми щодо відповідальності її як органу або її посадових осіб в законодавстві України відсутні [11; 12]. Водночас із ухваленням Закону України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII «Про санкції» (далі – Закон про санкції) РНБО наділено повноваженнями приймати рішення про застосування санкцій, метою яких зазначено захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету

і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави [13].

Із наведеного вище бачимо, що діяльність РНБО стосується сфери відносин публічного права. Адже установивши їй повноваження приймати рішення про застосування санкцій з визначеною метою, законодавець фактично наділив її правом оцінки діяльності інших суб'єктів права, чим, визнав її правосуб'єктність.

Наголосимо, що РНБО не має статусу юридичної особи, тоді як профільний закон передбачає в її структурі саме з таким статусом Апарат РНБОУ. Положення про нього, затверджене Указом Президента України від 14 жовтня 2005 року №1446/2005, вказує, що Апарат є державним органом, який здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності РНБОУ. Апарат не наділений повноваженнями представляти її інтереси або безпосередньо виконувати винесені нею рішення [3].

Такий підхід законодавця до визначення правового статусу РНБО та її Апарату є дискусійним.

Зважаючи на встановлений Основним законом порядок введення в дію рішень РНБО указами Президента України [11], відсутність норм щодо відповідальності за стан виконання передбачених законом функцій та меж компетенції, питання можливості її бути самостійним учасником в публічно-правових спорах щодо прийнятих нею рішень потребує належного унормування. Адже зважаючи на те, що правовідносини передбачають участь мінімум двох суб'єктів права, виникає питання, хто у правовідносинах захисту національної безпеки при застосуванні РНБО санкцій має бути їх учасником.

Враховуючи наділення законодавцем РНБО повноваженнями приймати рішення про застосування санкцій та визначати порядок введення їх в дію, визначений в ст. 107 Конституції України, обов'язковими учасниками таких публічних правовідносин, на нашу думку, є РНБОУ та Президент України.

З ухваленням Законів України №552-IX від 31.03.2020 та №2257-IX від 12.05.2022,

якими внесені зміни до ст. 5 Закону про санкції, процедура набуття чинності рішень РНБОУ для окремих видів санкцій суттєво доповнена. Так, зокрема, для рішень щодо застосування, скасування та внесення змін до визначених видів санкцій щодо іноземної держави або невизначеного кола осіб певного виду діяльності (секторальні санкції) окрім введення в дію указом Президента України встановлений обов'язок затвердження протягом 48 годин з дня видання указу Президента України постановою Верховної Ради України: блокування активів, заборона видачі дозволів, ліцензій Національного банку України на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави; припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави; заборона здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави; запровадження додаткових заходів у сфері екологічного, санітарного, фітосанітарного та ветеринарного контролю; припинення дії торговельних угод, спільних проектів та промислових програм у певних сферах, зокрема у сфері безпеки та оборони; заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності; заборона на набуття у власність земельних ділянок; інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом [13]. Саме з прийняттям такої постанови Верховної Ради України вказаний закон пов'язує набрання чинності та обов'язковість виконання відповідного рішення РНБО.

Предбачені законом види санкцій та їх мета свідчать, що таке рішення впливає на цивільні права суб'єктів приватного права, оскільки направлене на призупинення або припинення їх дії. Тому серед обов'язкових учасників правовідносин, у т.ч. спірних, є особа, щодо якої безпосередньо прийняте рішення про обмежувальні заходи.

Закон про санкції визначає також перелік осіб, наділених повноваженнями надати РНБО пропозиції щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій, а саме Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Служба безпеки України [13].

Таким чином, учасниками правовідносин, у т.ч. спорів з приводу застосування санкцій РНБО обов'язково є хоча б один зі вказаних органів влади.

Не менш важливим є і те, що закон про санкції встановлює обов'язок органів влади забезпечити виконання рішення РНБО про санкції. Так, забезпечення реалізації санкції у виді блокування активів здійснюється відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами у межах наданих їм повноважень. У разі виявлення незаблокованих активів центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, звертається до відповідних органів та/або посадових осіб з вимогою вчинити дії, спрямовані на тимчасове позбавлення відповідних осіб права користуватися та розпоряджатися цими активами. Така вимога центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, є обов'язковою та підлягає негайному виконанню [13].

Як бачимо, вказаний орган державної влади є учасником у відносинах, пов'язаних з санкціями у формі блокування активів.

Зважаючи, що рішення про застосування санкції РНБО потребує виконання визначеними органами державної влади в межах наявних владних повноважень, і повноваження РНБО відповідно до ст.107 Конституції України обмежені координацією та контролем органів виконавчої влади, суб'єктом вказаних правовідносин є також ці органи влади. Такі рішення, на нашу думку, не породжують безпосередньо правовідносин РНБО з суб'єктами приватного права, оскільки в їх змісті немає владного припису, а саме такий припис

має указ Президента про введення їх у дію і, як результат, останні не беруть безпосередньої участі в відносинах з РНБО, хоча їх діяльність в контексті захисту національної безпеки держави може бути піддана державному впливу за наявності передбачених законом умов і підстав.

Доречно наголосити, що форма рішення про застосування РНБО санкцій нормативно не визначена. Можливість самостійного його оскарження, як рішення суб'єкта владних повноважень, в адміністративному чи в судовому порядку також нормативно не передбачена, оскільки загально його форма полягає в зазначенні переліку суб'єктів приватного права, виду санкції та періоду їх дії. З точки зору мети регулювання сфери національної безпеки таке рішення, можна сприйняти як вид доручення одного суб'єкта владних повноважень іншому, що має обов'язковий характер за наявності резолюції керівника – указу Президента України про введення його в дію. Тому об'єктом публічно-правових спорів щодо санкцій РНБО, на нашу думку, є указ Президента України про введення їх в дію, позаяк до цього факту рішення РНБО не породжує будь-яких прав чи обов'язків.

Зазначимо, що наразі правовідносини щодо застосування РНБО санкцій становлять об'єкт окремих судових проваджень Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду. Зважаючи на особливості адміністративного судочинства, що регулюється нормами КАС України, предметом таких судових проваджень є виключно укази Президента України про введення в дію таких рішень РНБО. Водночас згідно з усталеною судовою практикою ці рішення РНБО не можуть бути предметом самостійного судового оскарження в адміністративному суді.

Таким чином, у практичній площині спори щодо застосування санкцій РНБО, на нашу думку, полягають у непогодженні суб'єктів приватного права в наявності обґрунтованих підстав для державного втручання в можливості повного користування сукупністю правомочностей власника чи користувача об'єктами цивільних прав. У свою чергу, засобом такого оскарження, на наше переконання, є позовна

заява про визнання протиправним і скасування відповідного указу Президента України про введення в дію рішення РНБО щодо застосування санкцій. Суб'єктами таких спорів обов'язково є суб'єкти приватного права, Президент України, РНБО, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Служба безпеки України та в окремих випадках і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції.

### Список використаної літератури:

1. Черняхів І. Е. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір» [Електронний ресурс]. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 108–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw\\_2018\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2018_2_25)
2. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с.
3. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14 жовтня 2005 р. № 1446/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29>
4. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2012. 224 с.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
6. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка», Львів. 2012. 216 с.
7. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія /

- Н.Б.Писаренко, В.А.Сьоміна. Харків: Право, 2011. 136 с. URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/MONOGRAFII\\_2011/Pisarenko\\_2011.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2011/Pisarenko_2011.pdf)
8. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129.
9. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2011. 215 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
12. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>
13. Про санкції : Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
- 

**Babych A. Public-legal disputes regarding decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions as an object of the study of legal science**

*This article examines the issue of subject composition and the subject of a public-law dispute regarding the appeal of the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine on the application of sanctions. Attention is drawn to various theoretical approaches to the definition of the concept of "public legal dispute" and the delineation of related concepts. Also, with reference to the current legislation of Ukraine, it is substantiated who are the participants of such disputed legal relations and an opinion is expressed regarding what constitutes a valid subject of the corresponding public legal dispute for a court appeal. It has been proven that the disputes regarding the application of NSDC sanctions consist in the disagreement of private law subjects in the presence of grounds for state interference in the authority of private subjects to use objects of civil rights, and the remedy is a claim for declaration of illegality and cancellation of the relevant decree of the President of Ukraine. The reasons why the decision of the National Security Council is not an independent object of litigation are detailed. Researching the legal status of the National Security and Defense Council revealed that it does not have the status of a legal entity. Attention is paid to the legal purpose of introducing sanctions in the legal relationship of national security protection and the procedure for implementing the decisions of the National Security and Defense Council regarding their introduction. In particular, it was found that for the introduction of certain types of sanctions, in addition to the decree of the President of Ukraine on the implementation of the decision of the National Security and Defense Council, the law establishes the obligation of approval within 48 hours by a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine. It was determined that the participants in public legal disputes regarding the appeal of the sanctions imposed by the National Security and Defense Council, in addition to private law subjects against whom sanctions have been imposed, and the National Security and Defense Council are also the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the National Bank of Ukraine and, for sanctions related to the blocking of assets, the central executive body, which ensures the implementation of state policy in the sphere of recovery of assets of persons subject to sanctions.*

**Key words:** sanctions, national security, National Security and Defense Council of Ukraine, public-legal dispute, legal personality of the National Security Council.



УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.8>**О. В. Болгар**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу  
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено адміністративно-процедурні аспекти державної реєстрації юридичних осіб в Україні. Доведено, що однорідність суспільних відносин у сфері реєстрації юридичних осіб і публічно-правова сфера, де вони виникають, система нормативних правових актів, що регулюють ці відносини, дають підстави стверджувати, що в Україні сформувався дієвий адміністративно-правовий інститут державної реєстрації юридичних осіб. Визначено, що реєстраційне провадження щодо юридичних осіб можна класифікувати залежно від юридичних фактів, які стали підставою для реєстрації та внесення відповідних відомостей до реєстру: реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при їх створенні; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при внесенні змін до відомостей про юридичну особу; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з реорганізацією; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з припиненням діяльності (ліквідацією); реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при виключенні юридичної особи з відповідного реєстру за рішенням органу реєстрації. Аргументовано, що державна реєстрація юридичних осіб в Україні відбувається в певній адміністративно-правовій, іншими словами – процедурній формі, яка встановлює стадії реєстрації та їх послідовність, а також умови, що характеризують провадження на конкретній стадії. Обґрунтовано, що процедуру державної реєстрації юридичних осіб слід віднести до адміністративно-процедурного провадження. Визначено, що процедурні форми поділяються на: процесуальні (вони відносяться тільки до юрисдикційної діяльності); процедурно-процесуальні (вони охоплюють порядок правотворчої діяльності); процедурні (що стосуються індивідуально-регулятивної позитивної управлінської діяльності). Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-процесуальна процедура складається з двох її проявів: адміністративно-процедурний, зміст якого складають розпорядчі дії виконавчих органів (посадових осіб) щодо здійснення встановлених адміністративно-правовими нормами адміністративних процедур; адміністративно-юрисдикційний. Його змістом є здійснення виконавчим органом (посадовими особами) правоохоронної функції в порядку вчинення реєстраційних дій. Виділено стадії державної реєстрації юридичних осіб: подання заявником документів, необхідних для державної реєстрації юридичної особи, до органу реєстрації (державного реєстратора); прийняття органом реєстрації рішення про державну реєстрацію та внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру або прийняття рішення про відмову у державній реєстрації; оскарження рішення органу реєстрації у досудовому (адміністративному) порядку; оскарження рішення органу реєстрації в судовому порядку. Констатовано, що третя і четверта стадія є факультативними. Наголошено, що кожна з позначених стадій закінчується прийняттям (винесенням) певного рішення (документа).

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне законодавство, державна реєстрація, адміністративно-процесуальні правовідносини, орган реєстрації, державний реєстратор, адміністративна процедура.

**Постановка проблеми.** Реалізація проголошеного Конституцією України пріоритету прав і свобод особистості зажадала створення ефективного механізму їх

реалізації та захисту, що визначило найважливіші напрямки державно-правових перетворень. З проголошенням соціальної держави в суспільстві робиться заявка

на рішучий крок до переходу від принципу «рівності можливостей» до принципу «рівності результатів». Створення умов реалізації проголошених Конституцією прав і свобод особистості вимагає її активної участі в соціальних і економічних процесах, що обумовлює потребу в радикальному системному оновленні правових форм, що опосередковують державно-владний вплив на інститути громадянського суспільства. Проведена в умовах трансформації економічної і політичної систем адміністративно-правова реформа не може бути зведена до оптимізації та адаптації існуючих правових механізмів державного управління стосовно нових умов, бо в основі її лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин виконавчої влади та особистості, заснованої на ідеї забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Різке скорочення сфер, що допускають можливість використання прямих адміністративних методів при істотному збагаченні функціональної ролі держави призвело до появи нових правових форм державного управління. На тлі структурно-функціонального реформування системи виконавчої влади особливої актуальності набула одна з форм її реалізації – державна реєстрація, яка знайшла своє застосування в усіх сферах державного управління (економіка, соціальна та адміністративно-політична сфери). Незважаючи на це, сутність і правова природа державної реєстрації як форми реалізації публічного адміністрування досі не стали предметом детального дослідження в юридичній літературі.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Певним аспектам теоретико-правового дослідження державної реєстрації приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-адміністративістів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи таких науковців як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Вишняков, В. Галунько, А. Головач, І. Голосніченко, І. Задоя, С. Ківалов, В. Колпаков, Ю. Тихомиров, О. Шмалій, М. Шульга та ін.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить

швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації на основі новітніх теоретико-правових засад.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є дослідження адміністративно-процедурних аспектів державної реєстрації юридичних осіб в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний період адміністративно-правового регулювання господарського обороту і функціонування суб'єктів підприємницької діяльності характеризується практично загальною для всіх правових систем умовою – вони повинні володіти статусом юридичної особи. Як відзначає низка вчених, статус юридичної особи виник в Стародавньому Римі у вигляді приватних корпорацій, в наступні періоди його конструкція ставала все більш досконалою, і сьогодні вона набула досить звичного характеру. Водночас практика визнання статусу юридичної особи та порядок реєстрації та юридичного підтвердження набуття статусу юридичної особи в різних країнах відрізняються і до теперішнього часу пройшли різні етапи у своєму становленні та розвитку [2].

Запровадження системи державно-встановлених вимог до суб'єктів господарювання для визнання та набуття відповідного статусу і процедур, що передбачають державний контроль їх дотримання, має історичні передумови становлення і отримує свій розвиток у теперішній час. Процесу становлення публічно-правового інституту реєстрації юридичної особи та визнання права на заняття підприємницькою діяльністю передувало зародження і розвиток підприємництва як самостійної, здійснюваної на свій ризик діяльності, спрямованої на систематичне отримання прибутку від використання майна, продажу товарів, виконання робіт або надання послуг. В історичних нарисах, присвячених дослідженню становлення

і розвитку підприємництва в Україні, зазначається, що початок українського підприємництва датується VII–VIII ст. Цей період характеризується тим, що підприємницька діяльність регламентувалася актами, або мають загальну міждержавну природу. У літературі обґрунтовано відзначається також особливе значення Руської Правди як кодифікованого правового акту українського феодального права XI–XII ст. в регулюванні підприємницької діяльності в Київській Русі [3]. При дослідженні передумов і умов виникнення і становлення інституту реєстрації як юридичної форми публічного визнання права на заняття підприємницькою діяльністю, слід зазначити, що цей інститут виник практично одночасно з патентним, ліцензійним і паспортним інститутами і розвивався у вигляді системи дозвільних заходів у сфері підприємницької діяльності. Такий дозвільний характер зумовив публічну адміністративно-правову сутність реєстрації, так як всі процедури, пов'язані з реєстрацією підприємницької діяльності знаходились у віданні державних органів.

Слід зазначити, що в 1990-і рр. у зв'язку з істотними змінами у сфері економічних відносин, в новій Україні назріла нагальна потреба в упорядкуванні процесу державної реєстрації, створенні системи спеціалізованих органів, що здійснюють державну реєстрацію. Але розмаїття органів, що здійснюють державну реєстрацію не могло сприяти зміцненню податкової дисципліни, і просто створювало хаос в системі контролю державних органів за діяльністю комерційних організацій [1].

Суттєві зміни у сфері реєстрації та уніфікація реєстрації юридичних осіб в Україні відбулися з прийняттям Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV [9]. У цей момент на законодавчому рівні було засновано єдиний порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців на всій території України. Закон став важливим етапом у становленні та розвитку інституту державної реєстрації юридичних осіб. Законом в рамках встановленого адміністративно-правового механізму реєстрації була

визначена єдина регіональна процедура і заснований Єдиний державний реєстр, а також передбачена адміністративно-правова процедура виключення з реєстру юридичних осіб, що не діють і не подають звітність, у позасудовому порядку. Прийняття цього Закону поклало початок новому етапу становлення законодавчої основи державної реєстрації юридичних осіб в Україні і черговим етапом становлення адміністративно-правового інституту державної реєстрації юридичних. Однак слід наголосити, що зазначений Закон в подальшому піддавався ряду змін, спрямованих на розвиток процедур реєстрації. Аналіз цих змін дозволяє виділити певні тенденції у зміні правових засад державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зумовлені темпами зростання економіки, необхідністю систематизації та обліку суб'єктів ринкових економічних відносин, необхідністю спрощення процесу державної реєстрації суб'єктів господарювання. Зокрема це торкнулося введення посад державних реєстраторів та створення Порталу електронних сервісів [7].

Однорідність суспільних відносин у сфері реєстрації юридичних осіб і публічно-правова сфера, де вони виникають, система нормативних правових актів, що регулюють ці відносини, дають підстави стверджувати, що в Україні сформувався дієвий адміністративно-правовий інститут державної реєстрації юридичних осіб.

В. Тимошук визначає реєстраційне провадження як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних (реєстраційних) органів щодо визнання і підтвердження з боку держави правового статусу (стану) окремих майнових чи немайнових прав і обов'язків фізичних або юридичних осіб, виникнення, зміни та припинення фактів належності цим особам певних видів майна (речей) і можливості використання їх за призначенням, законності вчинених зазначеними особами дій і прийнятих ними рішень, інших юридичних фактів [10].

Відсутність державного контролю за процесом реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських

формувань може призвести до незворотних наслідків. У зв'язку з чим більшість дослідників погоджуються з необхідністю регулювання процесу створення юридичних осіб державою, проте ведеться дискусія щодо того, чи достатньо одного волевиявлення засновників для створення юридичної особи або необхідний спеціальний дозвіл з боку держави [4; 6; 10].

Сучасна теорія права класифікує способи створення юридичних осіб наступним чином:

- дозвільний (дозвільно-установчий);
- повідомний (установчо-розпорядчий);
- заявний (установчий).

У наведеній класифікації нас цікавить заявний спосіб реєстрації юридичних осіб, властивий сучасному українському законодавству.

Процедуру державної реєстрації юридичних осіб слід віднести до адміністративно-процедурного провадження. Так, на думку І. Голосніченка, процедурні форми поділяються на:

- процесуальні (вони відносяться тільки до юрисдикційної діяльності);
- процедурно-процесуальні (вони охоплюють порядок правотворчої діяльності);
- процедурні (що стосуються індивідуально-регулятивної позитивної управлінської діяльності) [4].

О. Кузьменко зазначає, що адміністративно-процесуальна процедура складається з двох її проявів:

- адміністративно-процедурний, зміст якого складають розпорядчі дії виконавчих органів (посадових осіб) щодо здійснення встановлених адміністративно-правовими нормами адміністративних процедур;
- адміністративно-юрисдикційний. Його змістом є здійснення виконавчим органом (посадовими особами) правоохоронної функції в порядку вчинення реєстраційних дій [6].

Результатом цих двох проявів є винесення індивідуального правового акту. Відносно державної реєстрації юридичних осіб це прийняття рішення про державну реєстрацію або про відмову у державній реєстрації, що є індивідуальним ненормативним правовим актом.

Реєстраційне провадження щодо юридичних осіб можна класифікувати залежно від юридичних фактів, які стали підставою

для реєстрації та внесення відповідних відомостей до реєстру:

- реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при їх створенні;
- реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при внесенні змін до відомостей про юридичну особу;
- реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з реорганізацією;
- реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з припиненням діяльності (ліквідацією);
- реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при виключенні юридичної особи з відповідного реєстру за рішенням органу реєстрації.

Для кожного з наведених видів реєстраційних проваджень відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV необхідний різний пакет документів і дотримання певних умов [9].

Систему органів державної реєстрації відповідно до зазначеного закону складають: Міністерство юстиції України та інші суб'єкти державної реєстрації.

Також Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV дає чітке визначення особи – державного реєстратора: «Державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту, відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації (крім нотаріусів), та нотаріус» [9].

Державна реєстрація юридичних осіб в Україні відбувається в певній адміністративно-правовій, іншими словами – процедурній, формі, яка встановлює стадії реєстрації та їх послідовність, а також умови, що характеризують провадження на конкретній стадії.

На нашу думку, стадіями державної реєстрації юридичних осіб є:

- подання заявником документів, необхідних для державної реєстрації юридичної особи, до органу реєстрації (державного реєстратора);



– прийняття органом реєстрації рішення про державну реєстрацію та внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру або прийняття рішення про відмову у державній реєстрації;

– оскарження рішення органу реєстрації у досудовому (адміністративному) порядку;

– оскарження рішення органу реєстрації в судовому порядку.

Третя і четверта стадія є факультативними. Кожна з позначених стадій закінчується прийняттям (винесенням) певного рішення (документа).

Документи в паперовій формі приймаються за описом, примірник якого в день їх надходження видається заявнику з відміткою про дату їх отримання та кодом доступу в той спосіб, відповідно до якого були подані документи. Документи в електронній формі подаються заявником з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг у порядку, визначеному Міністерством юстиції України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг, а щодо послуг, надання яких зазначений вебпортал не забезпечує, – через портал електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, за умови підписання заявником заяви з використанням засобів електронної ідентифікації з високим рівнем довіри. Закінченням другої стадії є винесення органом реєстрації рішення у вигляді свідоцтва або у вигляді листа запису в Єдиному реєстрі, або у вигляді рішення про відмову в державній реєстрації. Третя стадія закінчується прийняттям вищим органом реєстрації або іншим уповноваженим органом виконавчої влади рішенням за скаргою. Четверта стадія закінчується прийняттям судового рішення [9].

Сьогодні законодавець робить спроби максимально спростити процедуру державної реєстрації, зробивши пакет документів мінімальним. Одним з можливих

механізмів такого спрощення вбачається введення права юридичних осіб використовувати типові статuti, затверджені відповідним органом виконавчої влади, виключення обов'язків їх подання до органу реєстрації при державній реєстрації з обов'язковим відображенням в рішенні засновників (учасників) юридичної особи про створення юридичної особи або внесення змін в статут юридичної особи відомостей про те, що юридична особа діє згідно з типовим статутом, і включення про це відомостей до Єдиного реєстру [5].

Видається, що введення таких типових статутів зможе істотно спростити і прискорити процедуру державної реєстрації. Розробка унікального статуту для великої компанії з безліччю засновників зазвичай займає багато часу і представляє певну складність. Але якщо юридичну особу засновує один засновник, то йому буде простіше взяти саме типовий статут для роботи, вказівка ж в статуті різних нюансів, що стосуються виходу учасника з товариства або переходу частки до третіх осіб, не матиме сенсу. Так, введення відповідно до постанови Уряду Республіки Казахстан від 16.09.2008 № 852 «Про затвердження типових статутів юридичних осіб, які є суб'єктами малого, середнього та великого підприємництва» з метою підтримки приватного підприємництва та зняття адміністративних бар'єрів спрощеного порядку процедури державної реєстрації для суб'єктів малого підприємництва, які здійснюють свою діяльність на підставі типових статутів, що затверджуються в установленому порядку, скоротило термін державної реєстрації до одного робочого дня [8].

Однак разом зі спрощенням процедури державної реєстрації та скороченням пакету документів законодавцем створюються додаткові неефективні процедури, що стосуються обов'язкового нотаріального посвідчення довіреностей на представників для подачі та отримання документів в органі реєстрації. Крім того, у разі подання заяви про державну реєстрацію поштовим відправленням справжність підпису заявника повинна бути нотаріально засвідчена.

Сьогодні йде багато дискусій з приводу введення нотаріально завіреної довіреності на представника при подачі документів

до органу реєстрації. Якщо раніше документи до органу реєстрації можна було подати за дорученням, виданим юридичною особою відповідно до цивільного законодавства, то тепер довіреність необхідно посвідчувати нотаріально. Таким чином, відбувається подвійна перевірка повноважень заявника, що тягне за собою тільки зайві витрати заявника і не несе ніякого смислового навантаження.

Аргументи нотаріальної спільноти на користь залишення нотаріальних довіреностей зводяться до наступного: нотаріальна довіреність в даному випадку означає бар'єр на шляху можливої масової реєстрації фірм-одноденок, скасування нотаріальних довіреностей здатне створити можливість для реєстрації фірм на підставних осіб для здійснення незаконної діяльності.

Звідси виникає запитання: яким чином нотаріальна довіреність створюватиме бар'єри для фірм-одноденок, якщо нотаріус у будь-якому разі перевірятиме повноваження заявника та засвідчує його підпис у встановленому законом порядку? Якщо підпис заявника вже засвідчено, то від чого може захищати нотаріальна довіреність? І якщо все ж говорити про реєстрацію фірм-одноденок, то що заважає номінальному директору з'їздити в «податкову» здати і отримати документи про реєстрацію самостійно? У цьому випадку, навпаки, знімаються додаткові психологічний, часовий і грошовий бар'єри для недобросовісного директора. Крім того, аргумент про те, що, враховуючи передбачену законом вимогу до обов'язкового нотаріального посвідчення заяви про державну реєстрацію у разі подання документів представником заявника, в будь-якому випадку заявник повинен звернутися до нотаріуса, якщо не бажає особисто відвідувати органи реєстрації або відповідний центр. Однак нотаріальне співтовариство не врахувало, що для оформлення довіреності заявник витрачає як мінімум ще 30–60 хвилин свого часу і несе додаткові витрати, які часто є більшими, ніж вартість нотаріального посвідчення підпису на заяві про державну реєстрацію.

**Висновки.** Однорідність суспільних відносин у сфері реєстрації юридичних осіб і публічно-правова сфера, де вони виника-

ють, система нормативних правових актів, що регулюють ці відносини, дають підстави стверджувати, що в Україні сформувався дієвий адміністративно-правовий інститут державної реєстрації юридичних осіб. Реєстраційне провадження щодо юридичних осіб можна класифікувати залежно від юридичних фактів, які стали підставою для реєстрації та внесення відповідних відомостей до реєстру: реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при їх створенні; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при внесенні змін до відомостей про юридичну особу; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з реорганізацією; реєстраційне провадження щодо юридичних осіб у зв'язку з припиненням діяльності (ліквідацією); реєстраційне провадження щодо юридичних осіб при виключенні юридичної особи з відповідного реєстру за рішенням органу реєстрації. Державна реєстрація юридичних осіб в Україні відбувається в певній адміністративно-правовій, іншими словами – процедурній, формі, яка встановлює стадії реєстрації та їх послідовність, а також умови, що характеризують провадження на конкретній стадії. На нашу думку, стадіями державної реєстрації юридичних осіб є: подання заявником документів, необхідних для державної реєстрації юридичної особи, до органу реєстрації (державного реєстратора); прийняття органом реєстрації рішення про державну реєстрацію та внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру або прийняття рішення про відмову у державній реєстрації; оскарження рішення органу реєстрації у досудовому (адміністративному) порядку; оскарження рішення органу реєстрації в судовому порядку. Третя і четверта стадія є факультативними. Кожна з позначених стадій закінчується прийняттям (винесенням) певного рішення (документа).

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право / В. В. Галуцько та ін. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2017. 320 с.
2. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

3. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак і інші. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
4. Голосніченко І. П. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К., 1997 448 с.
5. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11.
6. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. Львів : «Національна академія внутрішніх справ», 2004. 232 с.
7. Мариняк Н. М. Діяльність органів публічної влади у сфері надання електронних адміністративних послуг. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 4, vol. 2. Р. 174–181.
8. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків, «Одиссей» 2010. 336 с.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 06.07.2022).
10. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

### **Bolgar O. Administrative and procedural aspects of state registration of legal entities in Ukraine**

*The article examines the administrative and procedural aspects of state registration of legal entities in Ukraine. It is proved that the uniformity of public relations in the field of registration of legal entities and the public legal sphere where they arise, the system of normative legal acts regulating these relations, give grounds to assert that an effective administrative and legal institution of state registration of legal entities has been formed in Ukraine. It is determined that registration proceedings against legal entities can be classified depending on the legal facts that became the basis for registration and entering relevant information in the register: registration proceedings against legal entities when they were created; registration proceedings against legal entities when making changes to information about a legal entity; registration proceedings against legal entities in connection with reorganization; registration proceedings against legal entities in connection with termination of activity (liquidation); registration proceedings against legal entities when a legal entity is excluded from the relevant register by a decision of the Registration Authority. It is argued that the state registration of legal entities in Ukraine takes place in a certain administrative-legal, in other words – procedural form, which establishes the stages of registration and their sequence, as well as the conditions that characterize the proceedings at a specific stage. It is proved that the procedure for state registration of legal entities should be attributed to administrative and procedural proceedings. It is determined procedural forms are divided into procedural (they relate only to jurisdictional activities); procedural (they cover the procedure for law-making activities); procedural (concerning individual regulatory positive management activities). Attention is focused on the fact that the administrative procedure consists of two of its manifestations: administrative and procedural, the content of which consists of administrative actions of executive bodies (officials) to implement administrative procedures established by administrative and legal norms; administrative and jurisdictional. Its content is the exercise by the executive body (officials) of the law enforcement function in the order of performing registration actions. The stages of state registration of legal entities are highlighted: submission by the applicant of documents required for state registration of a legal entity to the Registration Authority( state registrar); adoption by the Registration Authority of a decision on state registration and making a corresponding entry in the unified state register or making a decision to refuse state registration; appeal against the decision of the registration authority in a pre-trial (Administrative) Procedure; appeal against the decision of the registration authority in court. It is stated that the third and fourth stages are optional. It is noted that each of these stages ends with the adoption (issuance) of a certain decision (document).*

**Key words:** administrative law, administrative legislation, state registration, administrative and procedural legal relations, registration authority, state registrar, administrative procedure.

**Ю. М. Гичка**

аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОЦІНКА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПЕРЕВАГ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДО ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН**

*У вітчизняному законодавстві, яке прямо чи опосередковано регулює процедури обчислення і сплати податків, їх адміністрування, справляння та стягнення, забезпечення надходження за визначеною податковим і бюджетним законодавством адресою, міститься блок питань, вирішення яких є передумовою налагодження ефективного та внутрішньо несуперечливого механізму формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів. Серед таких питань – виокремлення в змісті цих норм тієї частини, яка врегульована нормами адміністративного права і застосування теоретико-прикладних здобутків науки публічного адміністрування до оптимізації відносин в галузі забезпечення державою умов для належного виконання платниками їх податкового обов'язку. Для виокремлення та аналізу адміністративно-правової складової в регулюванні процедур оподаткування в статті аналізується: 1) оновлений відповідно до засад людиноцентризму та теорії публічного адміністрування зміст предмета адміністративного права; 2) уточнення змісту предмета податкового права з огляду на його комплексність; 3) виокремлення тієї частини відносин в змісті податкових правовідносин, які врегульовані за допомогою норм адміністративного права чи є адміністративно-правовими за своєю правовою природою. Метою статті визначено дослідження можливості застосування форм та методів публічно-владної діяльності, які характерні сучасному адміністративному праву та врегульованому його нормами публічному адмініструванню до відносин з приводу встановлення податків, визначення процедур їх обчислення та сплати, забезпечення їх надходження до бюджету відповідного рівня тощо. Встановлено, що частина відносин, які стосуються взаємодії контролюючих органів в галузі реалізації державної політики щодо оподаткування із платниками податків має адміністративно-правову природу, частково регулюється нормами адміністративного права, що своєю чергою дає можливість спробувати застосувати до них інший, відмінний від податково-правового, режим впливу норм на регульовані відносини вбік його пом'якшення. Це має привести до впровадження рівнопартнерських стосунків в галузі оподаткування і як результат – підвищення ефективності правового регулювання оподаткування загалом.*

**Ключові слова:** людиноцентризм, публічне адміністрування, виконавчо-розпорядча діяльність, податок, обов'язкові платежі фіскального характеру, контролюючі органи.

**Постановка проблеми.** Протягом останніх щонайменше двадцяти років, якщо не більше, в наукових дослідженнях і в практиці відображення їх здобутків в чинному законодавстві чималу питому вагу отримує напрямок, пов'язаний із обґрунтуванням необхідності трансформації системи державно-владного впливу на суспільні відносини на новий якісний рівень, який відповідає стандартам публічного адміністрування. Наскрізно в таких

трансформаційних процесах є думка, що людина, як кінцевий споживач управлінських рішень на її адресу і на її користь, має бути якщо і не прирівняна в правах і обов'язках в сфері державного управління до органу чи посадової особи публічного адміністрування, які таке рішення приймають і реалізують, то хоча б наближена до такого правового стану. Цей порядок речей повинен стати результатом впровадження концепції людиноцентризму в



практику організації і забезпечення діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування і наближенню рівня прийняття управлінських рішень до кінцевого споживача таких рішень – людини, задля забезпечення прав і свобод якої держава існує і функціонує, адже саме права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Отже, на будь-якому рівні комунікації людини із органами та посадовими особами апарату управління – публічними адміністраціями, концепція людиноцентризму вимагає врахування потреб та інтересів людини, її прав і свобод, факту, що людина є найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Оскільки адміністративне право, норми якого всі ці процеси опосередковують, є основною галуззю правового забезпечення оновлення системи державного управління, то основне навантаження вони й виконують, регулюючи всі сторони організації і діяльності публічних адміністрацій.

Втім нагальним вбачається питання, чи можна всі переваги і здобутки публічного адміністрування, яке є більш м'яким за формами і методами, демократичним за змістом та відповідно більш ефективним порівняно із системою державного управління, застосувати і на рівні комунікації людини, як платника податків з відповідними фіскальними органами, які в цьому випадку виступають як публічні адміністрації у визначеній сфері, без завдання шкоди публічним інтересам, задоволення яких є кінцевим результатом податкових правовідносин.

Значною мірою відповідь на таке запитання міститься в розумінні можливості сприйняття адміністрування податків та інших платежів фіскального характеру, як одного із напрямків публічного адміністрування, і у виокремленні в змісті податкового права, як складного правового інституту, тієї частини відносин, які регулюються нормами адміністративного права, адже виконання податкового обов'язку кожним, як про це йдеться в Основному законі, забезпечується комп-

лексом норм права, які не завжди і часто навіть зовсім не є нормами виключно податкового права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням предмета адміністративного права присвячено велику кількість досліджень, зокрема В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, А.С. Васильєвим, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінним, Р.С. Мельником, С.Г. Стеценком та ін., а питання предмета податкового права прямо чи побіжно розглянуті в роботах О.І. Байк, І.М. Бондаренко, О.О. Головашевича, М.П. Кучерявенка, В.І. Теремецького та ін.

Втім поєднання в регулюванні відносин щодо оподаткування адміністративно-правових засад з фінансово-правовими та іншими галузевими потребує доктринального уточнення.

**Метою статті** є визначення можливості застосування здобутків концепції людиноцентризму і теорії публічного адміністрування з центральною його категорією – публічні послуги, до відносин з приводу оподаткування з відповідним пом'якшенням правового режиму впливу на такі відносини без завдання шкоди публічним інтересам.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім, виокремленню адміністративно-правової складової в відносинах щодо обчислення і сплати податків та інших платежів фіскального характеру сприяє розгляд сучасних тенденцій визначення змісту власне предмета адміністративного права і податкового права.

Що стосується предмета адміністративного права, то останніми роками його змістовне навантаження і відповідно доктринальне визначення зазнали суттєвого переусвідомлення. Розуміння змісту предмета адміністративного права у вітчизняній адміністративно-правовій науці пройшло досить тривалий і багатоваріантний шлях – від розуміння адміністративного права, як галузі права, норми якої регулюють суспільні відносини, як зазначено в роботах М.Д. Шаргородського та О.С. Іоффе: «...які складаються лише в галузі управління народним господарством та в галузі охорони суспільного порядку» [1, с. 105], де було здійснено

спробу поєднати розуміння адміністративного права, як управлінського та поліцейського, до розширеного оновленого тлумачення як галузі права, предмет якої, як пропонує розуміти Р.С. Мельник, «...складає наступне: відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади українським народом; відносини, що виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування, у разі, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування і іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший з них перебуває у відносинах підпорядкування; відносини, що виникають у межах внутрішньо-організаційної діяльності органу публічної влади; відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами»; відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); відносини, пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією); регулювання фактичних дій і юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин» [2, с. 48–52]. Наочно бачимо чимале розширення з плином років змістовного навантаження сфери нормативного регулювання адміністративного права, що й не дивно, оскільки саме на його норми покладається основний тягар для належного забезпечення впровадження конституційних засадничих положень в практику організації і діяльності органів держави, які своєю повсякденною управлінською діяльністю мають створювати людині умови, необхідні для реалізації прав і свобод, їх охорони, захисту і відновлення у разі порушення.

Не можна оминати й етап розуміння адміністративного права, як посередника у впровадженні людиноцентристської концепції в практику діяльності апарату управління, основним представником та початківцем якого був В.Б. Авер'янов і на думку якого: «...ключовим напрямком адміністративної реформи є запровадження принципово нового типу від-

носин з органами влади – відносин, які забезпечують кожній людині реальне додержання і захист прав і свобод у сфері діяльності цих органів» [3, с. 140]. Також В.Б. Авер'яновим було запропоновано так зване «дихотомічне» розуміння предмета адміністративного права, в якому органічно поєднується «управлінська» та «неуправлінська» складові, де «неуправлінська» складова містить за визначенням В.Б. Авер'янова «...такі групи відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) у зв'язку з підготовкою та прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу як реалізації численних суб'єктивних прав приватних (фізичних та юридичних) осіб так і виконання останніми обов'язків, покладених на них законодавством; 2) щодо реагування на різні звернення приватних осіб, включаючи і розгляд в адміністративному (позасудовому) порядку їх скарг; 3) в зв'язку з застосуванням заходів адміністративного примусу (які набагато ширші, як відомо, ніж накладення адміністративних стягнень» [4, с. 13]. Перші дві групи запропоновано відносити до публічно-сервісних, третю – до адміністративно-юрисдикційних. Зауважимо, що в дослідницьких цілях даної розробки варто зробити наголос на включенні до неуправлінських відносин, які в тому числі становлять предмет адміністративного права, суспільних відносин щодо розробки та прийняття індивідуальних рішень з приводу *виконання приватними особами численних юридичних обов'язків* (підкреслено нами), покладених на них чинним законодавством. В подальшому спробуємо розглянути цей аспект з позиції виконання податкового обов'язку та забезпечення такого виконання органами держави, які уповноважені реалізовувати державну політику в цій сфері. Варто зауважити, що досліджень та спеціальних наукових розробок щодо оновлення розуміння змісту предмета адміністративного права безліч, втім наводимо посилання на ті, які будуть прямо використані в дослідженні окресленого предмета. Тому розглянемо також міркування О.І. Миколенка, на думку якого «...при характеристиці предмета адміністративного права пропонується виділяти наступні групи суспіль-

них відносин: 1) суспільні відносини, що пов'язані з реалізацією у економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах повноважень органами державної виконавчої влади та делегованих державою повноважень органами місцевого самоврядування (на цьому пункті робимо наголос з подальшим тлумаченням в тексті); 2) внутрішньо-організаційні відносини...; 3) правозабезпечувальні відносини, які пов'язані із наданням фізичним та юридичним особам послуг публічного характеру; 4) правоохоронні відносини, які пов'язані із юрисдикційною діяльністю судів та інших уповноважених суб'єктів (адміністративне судочинство, адміністративноделіктні відносини); б) з забезпеченням захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку (наприклад, оскарження дій органів державної виконавчої влади в адміністративному порядку); в) з застосуванням заходів адміністративного примусу (контроль, нагляд, застосування адміністративних санкцій, спрямованих на припинення протиправних дій, тощо» [5, с. 38].

Безспірно бачимо, що розуміння предмета адміністративного права тим чи іншим чином засноване на усвідомленні факту, що всі відносини, які регулюються його нормами, передбачають обов'язковим учасником відповідний державний орган (у сучасному розумінні – орган публічного адміністрування/публічну адміністрацію) або інше організаційне утворення (орган місцевого самоврядування), але з неодмінною умовою – наявність у такого учасника адміністративних правовідносин публічно-владних повноважень. Це пояснюється особливістю тієї діяльності, для реалізації якої вказані органи беруть участь у суспільних відносинах, що врегульовані нормами адміністративного права. Така діяльність має виконавчо-розпорядчий характер; призначена на основі закону створювати необхідні умови для належної практичної реалізації норм права в конкретних правовідносинах через, в тому числі, владне розпорядництво (підзаконне нормотворення). Тому, тільки і виключно органи та посадові особи, які таким правом наділені, здатні уособлювати владного учасника адміністративних

правовідносин, на якого законодавством покладено обов'язок, на виконання функцій і завдань держави, створювати людині такі умови, при яких вона отримає гарантовану державою можливість повною мірою реалізовувати надані їй законодавством права і свободи, а також можливість безперешкодного виконання покладених на неї законодавством юридичних обов'язків. Оскільки обов'язок держави за Конституцією України полягає в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини, то виконавчо-розпорядча діяльність чи то публічно-сервісного спрямування, чи то адміністративно-юрисдикційного має на меті одне – через владне розпорядництво, джерелом якого є публічно-владні повноваження, організувати практичну реалізацію положень Конституції і законів України. І весь цей процес незалежно від внутрішнього умовного поділу суспільних відносин, що при цьому складаються, на три чи більше груп (управлінські, правоохоронні, публічно-сервісні тощо) є предметом регулювання адміністративного права.

В суспільних відносинах з приводу обчислення і сплати податків та інших платежів фіскального характеру, із забезпечення їх надходження до бюджету відповідного рівня або за цільовим призначенням неодмінно беруть участь спеціально уповноважені державні органи і їх посадові особи, які є компетентними відповідно до чинного законодавства в галузі оподаткування. Вбачається, що частково такі відносини залишаються на своєму вихідному положенні – тобто регулюються нормами адміністративного права, як владні відносини між органом адміністрування у визначеній сфері і підвладною особою (платником податку), з іншого – податково-правові норми регулюють частину відносин, не пов'язаних із реалізацією компетентними державними органами функцій і завдань держави в галузі оподаткування і взагалі не містять елемента владності (наприклад, оформлення договірною представництва в податкових правовідносинах, самостійне обчислення суми податкового зобов'язання, перехід на спрощену систему оподаткування тощо). Тому визначення предмета податкового права також

вимагає прискіпливої уваги з метою з'ясування можливості зміни правового режиму впливу на такі суспільні відносини з імперативного методу, навіть із методу «конформізму» на рівнопартнерську участь у відносинах щодо обчислення і сплати податків і забезпечення їх надходження за призначенням.

Вихідною в даному випадку вважаємо тезу М.П. Кучерявенка, який зокрема наголошує, що: «...податкове право перебуває на стику з адміністративним правом або навіть входить до нього як самостійний інститут» [6, с. 105]. Визначення структури предмета податкового права, наведеного І.В. Скороход, зокрема наступне: «...– по-перше, суспільні відносини у сфері податкової діяльності, що виникають між податковими органами та платниками податків; – по-друге, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям уповноваженими державними органами владних рішень, пов'язаних з організацією оподаткування; – по-третє, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням і реалізацією правового статусу суб'єктів права (платників податків); – по-четверте, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням платниками податків приписів податкового законодавства» [7, с. 136], наочно демонструє перевагу владних відносин в податковому праві над тими, які можуть бути рівнопартнерськими. Адже ані встановлення податків, ані забезпечення їх стягнення та тим більше застосування заходів фінансової (штрафної) відповідальності не можуть бути засновані на іншому, ніж імперативний, правовому режимі впливу. Такого роду відносини повною мірою тотожні тим, які регулюються нормами адміністративного права, а останнє, нагадаємо, тяжіє до встановлення публічно-адміністративних засад, де держава в особі її органів розглядається не як механізм пригнічення та примусу, а як механізм служіння справі забезпечення прав і свобод людини. Тому й виникає питання про можливість та доцільність пом'якшення методу впливу податкового права на регульовані його

нормами суспільні відносини без створення загрози завдання шкоди публічним інтересам в тій частині, котра стосується реалізації публічно-владних повноважень контролюючих органів щодо забезпечення належного виконання обов'язку із обчислення і сплати податку.

Із змісту предмета податкового права представники податково-правової науки, В.Л. Салін, О.В. Ільїн, А.В. Толкушкін виокремлюють юрисдикційну складову, зазначаючи зокрема, що: «податкове право – необхідна ланка економічних відносин, під ним розуміється сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини з приводу встановлення, введення та вилучення податків та не охоплюють відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням податкового контролю, і у встановленням відповідальності за скоєння податкових правопорушень» [8, с. 91]. Бачимо, що податково-правовий контроль і застосування заходів відповідальності за порушення податкового законодавства визначені певною особливістю, яка дає підстави стверджувати, що предмет податкового права ці відносини не охоплює. Втім розуміємо, що чинний Податковий кодекс України містить норми, які ці відносини регулюють, а сама ця особливість, як вбачається, полягає в примусовому застосуванні нормативних приписів без будь-яких відхилень від імперативного методу, в розумінні його, як методу владних приписів. Знову ж таки ця особливість відносин зумовлена правовою природою податку, як основного, і в умовах сьогодення майже єдиного потужного джерела формування публічних фінансів, які забезпечують всі види соціально-корисної діяльності в державі (законодавчу діяльність, публічне адміністрування, правоохоронну діяльність, правосуддя, освітянську, наукову, соціального забезпечення тощо) і без якого ця діяльність не буде забезпечена відповідним фінансовим еквівалентом і стане на межі можливості її здійснення. Але ж своєю чергою наголосимо, що в змісті предмета податкового права, виходячи із нормативного змісту Податкового кодексу, значну питому вагу займають відносини, що складаються між органами, уповноваженими реалізовувати фіскальну



політику держави і платниками податків з приводу забезпечення сплати податків та їх надходження за призначенням.

Наголошуючи на майновому характері податкових правовідносин С.Д. Ципкін вказує: «... виконання податкового зобов'язання означає передачу в розпорядження держави певних грошових коштів. Тому невиконання зобов'язання, порушення його тягне за собою нанесення матеріальної шкоди державі, порушення загальнодержавних інтересів» [9, с. 29]. В наукових розробках, зокрема П.С. Пацурківським, запропоновано звертати увагу, «...що... юридична властивість суспільних відносин визначається його економічним змістом – податок хоча й законне, але водночас вилучення частини грошей у їх власників, яке вдається реалізувати тільки шляхом юридичного примусу. Звідси один суб'єкт фінансових правовідносин – держава – є носієм влади, а інший – платник податку – підпорядковується. Це й надає даним правовідносинам характер правової нерівності» [10, с. 167]. Не применшуючи значення примусу в податковому праві і не піддаючи сумніву імперативне регулювання податково-правових відносин, як єдино можливе, все ж критичне осмислення змісту відносин, які виникають щодо обчислення, сплати і забезпечення надходження податків до бюджету відповідного рівня, дає підстави наполягати, що частина цих відносин дійсно має виключно характер «влада-підпорядкування». Йдеться про відносини контролюючо-наглядового характеру, щодо примусового стягнення податків та стосовно застосування заходів юридичної відповідальності за порушення податкового права. Втім частина норм податкового права, знаходячись в Податковому кодексі все ж має ознаки публічного адміністрування. Крім того, що держава має право примусово стягувати податкові платежі, забезпечуючи їх надходження до відповідного бюджету, навіть на етапі встановлення податків вона зобов'язана здійснити певні позитивні юридично значущі дії на користь платника, аби створити йому відповідні нормативні і організаційні умови для належного виконання ним його податкового обов'язку. Без відповідних позитивних юридично-значущих заходів з боку держави,

які спрямовуються на створення необхідних умов для виконання платниками податкового обов'язку, таке виконання навряд чи буде можливим взагалі або належним зокрема. Йдеться до прикладу про формулювання статті 7 Податкового кодексу, де, на виконання принципу доступності податку (через який податок «стає зрозумілим як платникові так і всякому іншому») Кодекс містить наказове положення: «...під час встановлення податку обов'язково мають бути визначені...» перелічені у статті елементи. Без цього (визначений відповідно до приписів Кодексу, правовий механізм податку) податок не може вважатися встановленим, держава не має права вимагати його обчислення та сплати, стягувати його, а платник не зобов'язаний його обчислювати та сплачувати. Таких положень, які покладають на державу в особі її спеціально уповноважених органів обов'язок вчинити певні позитивні юридично значущі дії для забезпечення належного виконання платником податку його податкового обов'язку ціла низка. Це стосується і положень статті 54 про випадки, коли особою, відповідальною за нарахування сум податкових зобов'язань з окремого податку або збору... є контролюючий орган і він самостійно зобов'язаний визначити суму грошових зобов'язань. Це також рівною мірою стосується частини нормативного регулювання адміністрування податків – забезпечення функціонування електронного кабінету (обов'язки методолога електронного кабінету і технічного адміністратора), обов'язки центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, який затверджує відповідні форми звітності щодо їх оприлюднення, обов'язки щодо безоплатного надання платникам податків кваліфікованих електронних довірчих послуг тощо. Прикладів безліч, і всі вони свідчать про те, що правове регулювання процедури виконання платниками податків податкового обов'язку містить неодмінну передумову – без відповідних позитивних юридично значущих дій з боку держави в особі її спеціально уповноважених органів на користь платників податку належне виконання останніми їх податкового

обов'язку є майже не можливим.

**Висновки і пропозиції.** Отже, діяльність держави в особі її органів і посадових осіб уповноважених реалізовувати державну політику в галузі оподаткування, яка стосується забезпечення належного виконання податкового обов'язку платниками і відповідно надходження податкових платежів за визначеною законодавством адресою, містить ознаки адміністративно-правового змісту, зокрема виконавчо-розпорядчої діяльності на кшталт публічного адміністрування. Це дає змогу розглянути можливість впровадження здобутків та переваг публічного адміністрування в практику діяльності контролюючих органів в галузі адміністрування податків та інших платежів фіскального характеру, що своєю чергою приводить до розуміння факту, що держава в цих відносинах не виступає виключно, як уповноважений суб'єкт, як це класично склалося розуміти в податковому праві, а більшою мірою, навіть ніж платник, суб'єктом зобов'язаним, оскільки в решті решт належне виконання платником податкового обов'язку прямо залежить від рівня ефективності впроваджуваних державою заходів, спрямованих на створення умов для платників, необхідних для належного, відповідного приписам чинного законодавства, виконання податкового обов'язку. Саме на виконання контролюючими органами їх обов'язку щодо створення через відповідну виконавчо-розпорядчу діяльність нормативних і організаційних умов для належного виконання платниками їх податкового обов'язку, мають спрямовуватися подальші кроки оптимізації податкового законодавства відповідно до новітніх стандартів і розгляд фінансового права. Чернівці, 1998. 275 с.

адміністрування податків не з точки зору примусового забезпечення виконання платниками їх податкового обов'язку, а розуміння її як діяльності, спрямовану на створення умов, необхідних для безперешкодного належного виконання податкового обов'язку.

#### Список використаної літератури:

1. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. О системе советского права. *Советское государство и право*. М. 1957. № 6. С. 101–110.
2. Питання адміністративного права. Кн. 2 / [відп. за вип. Н. Б. Писаренко]. Харків. 2018. 182 с.
3. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / упорядники: О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійка. Київ, 2011. 448 с.
4. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
5. Миколенко О. І. Місце управлінських відносин в предметі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 34–39.
6. Кучерявенко М. П. Поняття складного інституту податкового права. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 104–112.
7. Скороход І.В. Податкове право України як основний регулятор податкової діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 135–138.
8. Салин В. Л. Налоговая система. Финансы : учебник / под ред. А. В. Ковалева. М., 2004. 636 с.
9. Цыпкин С. Д. Правовое регулирование налоговых отношений в СССР / С. Д. Цыпкин. М., 1955. 76 с.
10. Пацурківський П. С. Проблеми теорії

#### **Hychka Yu. Administrative-legal assessment of the option of applying advantages of public administration to tax legal relations**

*The domestic legislation, which directly or indirectly regulates the procedures for calculating and paying taxes, their administration, collection and imposition, ensuring receipt at the address specified by tax and budget laws, contains a block of issues, the solution of which is a prerequisite for establishing an effective and internally consistent mechanism for the formation of the revenue part of the state and local budgets. The issues concern highlighting in the norms' content of the part that is regulated by the rules of administrative law and the application of the theoretical and applied achievements of the science of public administration to the optimization of relations on state provision of conditions for the*

*proper fulfillment by taxpayers of their tax obligations. In order to distinguish and analyze the administrative-legal component in the regulation of taxation procedures, the article examines: 1) the content of the subject of administrative law updated under the principles of human-centrism and the theory of public administration; 2) clarification of the content of the subject of tax law given its complexity; 3) emphasizing that part of relations in the content of tax relations, which are regulated by the norms of administrative law or are administrative-legal by their legal nature. The purpose of the article is to study the option of applying the forms and methods of public-authoritative activity, which are characteristic of modern administrative law and public administration regulated by its norms, to relations regarding the establishment of taxes, determining the procedures for their calculation and payment, ensuring their receipt to the relevant budget, etc. It is established that some relations relating to the interaction of controlling bodies in the field of implementation of state policy on taxation with taxpayers has an administrative-legal nature and is partially regulated by the norms of administrative law, which in turn allows applying to them another, different from the tax-legal, mode of influence of norms on regulated relations towards its mitigation. This should lead to the introduction of equal partnership relations in taxation and, as a result, increase the effectiveness of the legal regulation of taxation as a whole.*

**Key words:** *anthropocentrism, public administration, executive-administrative activity, tax, mandatory fiscal payments, control bodies.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.10>

**К. О. Дубова**

здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня освіти  
кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГНОСТИЧНОГО МЕТОДУ В ДОСЛІДЖЕННЯХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

В статті були: а) виявлені та охарактеризовані особливості використання прогностичного методу в дослідженнях адміністративної відповідальності; б) досліджені фактори, які впливають на наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство України; в) встановлені відмінності, що існують між прогнозами розвитку адміністративно-деліктного законодавства та сучасним станом правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. Зазначено, що представники теорії права пропонують лише загальні знання про сутність і специфіку використання прогностичного методу в дослідженнях правових явищ, тоді як в межах галузевих юридичних наук, до яких відноситься і наука адміністративного права, використання прогностичного методу набуває своєї специфіки, яка втрачається на загальнотеоретичному рівні. Доведено, що прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності. Зроблено висновок, що сутність використання прогностичного методу полягає в прогнозуванні змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності. Результатом же використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів, які можуть збутися, якщо для цього складуться сприятливі умови, або не збутися, якщо сприятливі умови для цього не будуть створені. З'ясовано, що використання прогностичного методу допомагає передбачити як позитивні, так і негативні наслідки реалізації нових норм адміністративно-деліктного права. Доведено, що наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство може залежати від декількох факторів: 1) від періоду розвитку суспільства і держави; 2) від наукового світогляду дослідника; 3) від рівня проблематики (концептуальний, теоретичний, правотворчий чи правозастосовний рівні). Наприклад, в 90-х роках минулого століття адміністративна відповідальність розглядалась як невід'ємний інститут адміністративного права, тоді як в 20-х роках XXI століття цей інститут все більше характеризується як пережиток радянського минулого, від якого слід відмовлятися. Зроблено висновок, що більшість наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність не збулися. Більш того, загальні засади притягнення особи до адміністративної відповідальності залишилися в національному законодавстві без змін.

**Ключові слова:** прогностичний метод дослідження, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, адміністративно-деліктне право, систематизація законодавства про адміністративну відповідальність.

Прогнозуванням шляхів розвитку адміністративно-деліктного права і законодавства про адміністративну відповідальність займаються не тільки відомі українські науковці, які на постійній основі дослід-

жують особливості правового регулювання адміністративної відповідальності (тобто дослідження є сутністю їхнього існування), а й державні службовці та політики, які ініціюють розробку законо-



проектів з питань адміністративної відповідальності кожного разу, коли це фінансується з державного бюджету (тобто з їхнього боку є лише бажання освоїти виділені державою кошти). Науковці знають, що і як потрібно зробити, щоб правове регулювання адміністративної відповідальності було якісним та ефективним, втім позбавлені фінансової підтримки з боку держави. Державні ж службовці та політики можуть сприяти прискоренню вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, але гадки не мають яким чином це слід робити. До того ж неодноразово спостерігаємо намагання чиновників лише зробити вигляд активної діяльності щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, тоді як реальних результатів такої діяльності громадськість не бачить. Маємо дивну ситуацію – всі намагання науковців (у вигляді наукових пропозицій, рекомендацій, висновків та заключень) покращити правове регулювання адміністративної відповідальності є марними, бо відсутня державна воля що-небудь у цій сфері змінити. Втім не втрачаємо надію на те, що здобутки наших видатних науковців з питань адміністративної відповідальності будуть взяті за основу під час розробки нового кодифікованого нормативно-правового акту з питань адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим, цікаво дослідити особливості прогнозування змін в адміністративно-деліктному законодавстві в залежності від: а) періоду розвитку нашої держави; б) наукової школи, до якої належить автор прогнозу; в) рівня існуючої проблематики (концептуальний, теоретичний, правотворчий чи правозастосовний рівні).

Шляхи розвитку законодавства про адміністративну відповідальність аргументовано пропонуються в працях таких вчених, як Я. В. Задорожна, Л. В. Коваль, Т. О. Кломосць, В. К. Колпаков, О. М. Крамник, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, О. М. Миколенко, Р. В. Миронюк, Є. В. Фурманчук та ін.

Разом з тим, більшість з вище перелічених науковців, активно використовуючи прогностичний метод в дослідженнях адміністративної відповідальності, власне прогностичний

метод не аналізують як важливий та обов'язковий атрибут науки адміністративно-деліктного права. Представники ж теорії права пропонують лише загальні знання про сутність і специфіку використання прогностичного методу в дослідженнях правових явищ, тоді як в межах галузевих юридичних наук, до яких відноситься і наука адміністративного права, використання прогностичного методу набуває своєї специфіки, яка втрачається на загальнотеоретичному рівні. Також хочемо підкреслити, що є прибічниками наукового підходу, який до предмету науки адміністративного права включає також його методологію та категоріальний апарат.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні: а) виявити та охарактеризувати особливості використання прогностичного методу в дослідженнях адміністративної відповідальності; б) дослідити фактори, які впливають на наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство України; в) порівняти прогнози розвитку адміністративно-деліктного законодавства, які представлені в наукових джерелах, із сучасним станом правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні.

Виділяючи серед функцій науки адміністративно-деліктного права прогностичну функцію О. М. Миколенко зазначає: «Прогностична функція науки адміністративно-деліктного права – це передбачення напрямів вдосконалення діяльності адміністративно-юрисдикційних органів та прогнозування змін в адміністративно-деліктному правовому регулюванні, які сприятимуть вирішенню існуючих теоретичних проблем, розв'язанню питань в правозастосовній сфері, а також сприятимуть систематизації суперечливих знань про адміністративно-деліктне право як підгалузь адміністративного права» [1, с. 332–333]. Це визначення підтверджує:

- по-перше, той факт, що прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності;
- по-друге, що сутність використання прогностичного методу полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності;

– по-третє, що результатом використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів-пропозицій, які можуть збутися (якщо для цього складуться сприятливі умови) або не збутися (якщо сприятливі умови не будуть створені).

Хочемо також звернути увагу ще на одну особливість прогностичного методу дослідження, на яку не звернула увагу О. М. Миколенко у своєму визначенні, хоча постійно про неї говорила при характеристиці прогностичної функції адміністративно-деліктного права [1, с. 332–333]. Мова йде про передбачення як позитивних, так негативних наслідків реалізації нових норм адміністративно-деліктного права, що були внесені в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Прогнозуванням негативних наслідків реалізації адміністративно-деліктних норм сьогодні немає кому займатись на офіційному загальнодержавному рівні. Це суттєвий недолік сучасного публічного управління та законодавчої діяльності. І якщо в інших сферах суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом, є завжди конкретний учасник правовідносин (суб'єкт господарської діяльності, іноземець, пенсіонер і ін.), який ознайомившись із законопроектом може публічно висловити застереження про негативні наслідки його норм для суспільства, то в сфері адміністративної відповідальності, як правило, конкретний учасник правовідносин відсутній (адже правопорушником може стати будь-яка особа, яка є осудною, досягла вісімнадцяти років та вчинила діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення). Тому суспільство та окремі його представники не цікавляться особливостями правового регулювання адміністративної відповідальності, а тим паче законопроектами у цій сфері, до тих пір, поки самі не опиняться у ролі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Сьогодні, у зв'язку з військовим станом в нашій країні, виникла ще одна ситуація, коли норми адміністративно-деліктного права, які у мирний час були достатньо ефективними, втратили таку властивість у воєнний час. І дивно, що жодних змін у КУпАП стосовно

цього введено не було. Зокрема, суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності вимушені на власний розсуд застосовувати адміністративне затримання до осіб, які з об'єктивних причин порушили комендантську годину (наприклад, потяг прибув до міста вночі).

Хотілося б порівняти в межах цієї статті прогнози розвитку законодавства про адміністративну відповідальність України, які висловлювались науковцями в 90-х роках минулого століття та перше десятиліття XXI століття, із сучасним станом адміністративно-деліктного правового регулювання. Втім, враховуючи об'єм наукових джерел, що присвячені цій проблематиці, обмежимося лише окремими прикладами, які допоможуть показати загальні тенденції в тому, наскільки прогнози науковців збулися в адміністративно-деліктному законодавстві.

Наприклад, О. С. Літошенко у своїй комплексній праці «Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності» ґрунтовно проаналізувала зміст адміністративно-деліктного законодавства станом на 2004 рік [2]. Використовуючи прогностичний метод дослідження вона прогнозувала наступні зміни в положеннях КУпАП.

1. Передбачалось закріплення в КУпАП поняття адміністративна відповідальність [2, с. 168–169]. Прошло дев'ятнадцять років, а визначення поняття «адміністративна відповідальність» в КУпАП так і не з'явилась. Невирішеність цього питання на законодавчому рівні пояснюється не тільки тим, що адміністративна відповідальність як об'єкт дослідження може мати багато визначень в залежності від суб'єкта та предмета дослідження цього правового явища. Наприклад, адміністративну відповідальність можна розглядати в межах концепцій ретроспективної (негативної) чи перспективної (позитивної) юридичної відповідальності [3, с. 129–132]. Кожна з вказаних концепцій по-різному визначає сутність юридичної відповідальності. Також адміністративна відповідальність неоднаково буде визначатись в залежності від того, що взяти за основу при її формулюванні (матеріальну чи процесуальну складову, об'єктивні чи суб'єктивні властивості, формальні

ознаки тощо). Наприклад, якщо за основу взяти об'єктивні ознаки, що розкривають її зміст, то визначення буде наступним: «Адміністративна відповідальність це юридична відповідальність, яка застосовується вповноваженими на те суб'єктами та у передбаченому національним законодавством порядку до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення, у вигляді накладання на них адміністративних стягнень». Якщо за основу взяти суб'єктивні ознаки, які характеризують адміністративну відповідальність, то визначення буде наступним: «Адміністративна відповідальність це обов'язок особи, яка порушила передбачені адміністративно-деліктним законодавством заборони, перетерпіти передбачені адміністративно-деліктним законодавством обмеження морального, матеріального і організаційного характеру» [4, с. 16]. Якщо ж формально віднести до визначення адміністративної відповідальності, то визначення буде лаконічним та достатньо спрощеним: «Адміністративна відповідальність це юридична відповідальність, підстави та порядок притягнення до якої передбачені КУпАП».

На нашу думку, визначення терміну «адміністративна відповідальність» слід закріпити в КУпАП хоча б для того, щоб, нарешті, розмежувати між собою поняття «заходи адміністративної відповідальності» та «адміністративні стягнення». Є необхідність і на теоретичному, і на практичному рівні визначитись з тим, відносяться чи «ні» заходи виховного характеру, які передбачені ст. 24-1 КУпАП, та обов'язок відшкодувати заподіяну майнову шкоду (ст. 40 КУпАП) до заходів адміністративної відповідальності. Якщо «так», то зникає тотожність понять «заходи адміністративної відповідальності» та «адміністративні стягнення». Якщо «ні», то виникає необхідність більш поглибленого дослідження заходів примусу, що передбачені статтями 24-1 та 40 КУпАП, з огляду на сучасний розвиток суспільних відносин в Україні.

2. О. С. Літошенко передбачала включення до положень КУпАП наступних обставин, які виключають адміністративну відповідальність: «а) затримання особою інших осіб, які вчинили правопорушення;

б) застосування або погроза застосування фізичного або психічного примусу; в) виконання законного наказу чи розпорядження» [2, с. 168–169]. Інститут звільнення особи від адміністративної відповідальності, хоча є достатньо дослідженим в наукових джерелах, на законодавчому рівні залишається архаїчним, недосконалим і нединамічним. Отже, прогнози О. С. Літошенко не збулися. Запропоновані обставини, які виключають адміністративну відповідальність, так і залишились теоретичними розробками, які були проігноровані законодавцем. До того ж, хочемо привести приклад повільного реагування законодавця на зміни в суспільному житті, які показують архаїчність окремих норм адміністративно-деліктного законодавства. Наприклад, А. С. Васильєв у науково-практичному коментарі до КУпАП, який періодично виходив з 1998 по 2010 рік, весь час підкреслював, що положення ст. 21 КУпАП, які були ефективними в радянські часи, втратили актуальність в умовах демократичної країни [5, с. 63–65]. Нагадуємо, що ст. 21 КУпАП передбачала таку підставу звільнення особи від адміністративної відповідальності як «передача матеріалів справи на розгляд громадської організації чи трудового колективу» [5, с. 63], тобто закріплювались підстави та порядок заміни заходів адміністративної відповідальності на заходи громадського впливу. Дивно, але ця стаття була відмінена Верховною Радою України лише 06.10.2022 року [6]. Парламенту знадобилось більше ніж тридцять років незалежності України щоб відмінити норму адміністративно-деліктного права, яка з кінця 90-х років минулого століття втратила зв'язок з реальністю.

3. О. С. Літошенко передбачала зміни в адміністративно-деліктному законодавстві стосовно визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме, прогнозувалось офіційне закріплення в КУпАП юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності. Цей прогноз не був реалізований [2, с. 169]. Більш того, у науковому середовищі про інститут адміністративної відповідальності почали говорити як про пережиток радянського минулого, якого слід позбутись в демократичній

країні. Національне ж законодавство, хоча і передбачає велику кількість фінансових, господарських та інших санкцій у вигляді штрафу, по-перше, не завжди ідентифікує їх як заходи юридичної відповідальності, по-друге, не уточнює їх галузеву правову природу. Таким чином, замість систематизації юридичної відповідальності юридичних осіб за порушення в публічно-правовій сфері, національне законодавство запропонувало суспільству розгалужену і хаотичну систему санкцій, що позбавлені «загальних правил застосування». В таких умовах у суб'єктів, які вправі накладати санкції на юридичних осіб, обов'язково з'являється спокуса зловживання своїми юрисдикційними повноваженнями.

4. У результаті дослідження системи адміністративних стягнень, яка передбачена ст. 24 КУпАП, О. С. Літошенко прогнозувала зменшення видів адміністративних стягнень. Зокрема, із переліку стягнень, на її думку, слід убрати наступні: а) виправні роботи; б) адміністративний арешт; в) позбавлення спеціального права, наданого громадянинові; г) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; г) конфіскація (за винятком застосування її в якості додаткового стягнення) [2, с. 169]. Ці прогнози О. С. Літошенко теж не збулися. Навпаки, адміністративно-деліктне законодавство, окрім перелічених вище, закріпило в КУпАП цілу низку нових стягнень: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; суспільно корисні роботи; арешт з утриманням на гауптвахті. Можна констатувати наступне: по-перше, велика кількість адміністративних стягнень, які втратили свою актуальність для існування та розвитку українського суспільства, залишилися в КУпАП; по-друге, велика кількість адміністративних стягнень опинилась в КУпАП як результат неусвідомленого рефлексування держави на окремі масові події (наприклад, масові ухилення від сплати аліментів, поширення водіння транспортним засобом в стані сп'яніння і ін.). Таке «рефлексування», як правило, не спрямоване на вирішення проблеми шляхом виявлення та усунення її причин, воно вирішує проблему

формально – заспокоює суспільство, але не усуває причини виникнення проблеми. Яскравим прикладом рефлексування держави є, на нашу думку, закріплення в КУпАП такого стягнення як суспільно корисні роботи.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності. Сутність його використання полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності. Результатом використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів-пропозицій, які можуть збутися, якщо для цього складуться сприятливі умови, або не збутися, якщо сприятливі умови не будуть створені. Використання прогностичного методу допомагає передбачити як позитивні, так і негативні наслідки реалізації нових норм адміністративно-деліктного права.

2. Наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство може залежати від декількох факторів: а) від періоду розвитку суспільства і держави (наприклад, якщо в 90-х роках минулого століття адміністративна відповідальність розглядалась як невід'ємний інститут адміністративного права, то в 20-х роках ХХІ століття цей інститут все більше характеризується як пережиток радянського минулого, від якого слід відмовлятися); б) від наукового світогляду дослідника (наприклад, прихильники євроінтеграційних процесів відмовляються сприймати адміністративну відповідальність як частину адміністративного права, прихильники ж самостійного розвитку національного права вважають адміністративно-деліктне право важливою частиною адміністративного права, яку слід розвивати); в) від рівня проблематики (наприклад, концептуальний рівень повинен відповідати на питання – «Чи бути адміністративній відповідальності в Україні?», теоретичний рівень на питання – «Яке місце повинно займати адміністративно-деліктне право в системі права України?»),



правотворчий рівень на питання – «Які норми адміністративно-деліктного права потребують переробки та що слід змінити чи доповнити?», правозастосовний рівень на питання – «Що необхідно зробити для поліпшення ефективності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності?»).

3. Слід констатувати, що більшість наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність не збулися. Більш того, загальні засади притягнення особи до адміністративної відповідальності залишилися без змін (розгалужена система суб'єктів, які вправі накладати адміністративні стягнення, відірвана від потреб суспільства система адміністративних стягнень і ін.). Зокрема, неодноразово в наукових джерелах прогнозувалась систематизація законодавства про адміністративну відповідальність у вигляді кодифікації. За роки незалежності України було розроблено декілька проектів кодифікованого нормативно-правового акту у цій сфері, але всі вони так і залишилися на стадії розробки.

#### Список використаної літератури:

1. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.
2. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 199 с.
3. Мисак О. Теоретичні проблеми визначення змісту юридичної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 7. С. 129–132.
4. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник. Харків : ТОВ «Одіссей», 2010. 368 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / А. С. Васильєв, В. М. Гаращук, Є. В. Додін та ін. ; за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. Харків : ТОВ «Одіссей», 2010. 1024 с.
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності за незаконну торгівлю паливом: Закон України від 06.10.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-20#n6>

#### Dubova K. Features of the use of the prognostic method in research of administrative responsibility

*The article included: a) the features of the use of the prognostic method in research on administrative responsibility were identified and characterized; b) researched factors that affect the scientific forecasting of changes in the administrative-delict legislation of Ukraine; c) established differences that exist between forecasts of the development of administrative-delict legislation and the current state of legal regulation of administrative responsibility in Ukraine. It is noted that the representatives of legal theory offer only general knowledge about the essence and specifics of the use of the prognostic method in the study of legal phenomena, while within the framework of branch legal sciences, which includes the science of administrative law, the use of the prognostic method acquires its specificity, which is lost at the general theoretical level. It has been proven that the prognostic method is widely used in the study of the peculiarities of the legal regulation of administrative responsibility. It was concluded that the essence of using the prognostic method is to predict changes in the legal regulation of administrative responsibility. The result of using the prognostic research method is the creation of forecasts that may come true if favorable conditions are created, or may not come true if favorable conditions are not created. It was found that the use of the prognostic method helps predict both positive and negative consequences of the implementation of new norms of administrative and tort law. It has been proven that scientific forecasting of changes in administrative-delict legislation can depend on several factors: 1) on the period of development of society and the state; 2) from the scientific outlook of the researcher; 3) from the level of the problem (conceptual, theoretical, law-making or law-enforcement level). For example, in the 90s of the last century, administrative responsibility was considered an integral institution of administrative law, while in the 20s*

*of the 21st century, this institution is increasingly characterized as a relic of the Soviet past, which should be abandoned. It was concluded that most of the scientific forecasts of the development of legislation on administrative responsibility did not come true. Moreover, the general principles of bringing a person to administrative responsibility remained unchanged in the national legislation.*

**Key words:** *prognostic research method, administrative responsibility, administrative penalty, administrative tort law, systematization of legislation on administrative responsibility.*

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.11>**І. В. Іщенко**кандидат юридичних наук,  
начальник Головного управління Національної поліції  
у Вінницькій області**ПРИНЦИПИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ  
ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ**

*В науковій статті здійснено аналіз позицій вчених щодо розуміння принципів діяльності поліції та відповідної їх класифікації, що надало можливість вказати, що принципи превентивної діяльності Національної поліції становлять собою загальні, основоположні засади діяльності поліції, які регламентуються нормами чинного законодавства, міжнародними актами, що визначають специфіку діяльності органів поліції щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, у тому числі в дитячому середовищі, запобігання та протидію домашньому насильству, підтримання публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи. Принципи превентивної діяльності Національної поліції класифіковано у дві групи: загальні принципи (визначаються Законом України «Про Національну поліцію», наказом МВС України від 27.11.2015 № 123 «Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України», наказом МВС України від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад», наказом МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» тощо) та спеціальні принципи, які визначають специфіку здійснення превентивної діяльності поліції у відповідних сферах суспільних відносин (у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, у сфері забезпечення дозвільної системи, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, превентивна діяльність з ювенальної превенції, у сфері протидії домашньому насильству).*

*Наголошено на розпоширеності принципів превентивної діяльності органів поліції, але органи поліції повинні їх безумовно дотримуватися у повсякденній діяльності, а у випадку не дотримання спостерігається порушення режиму дисципліни та законності.*

**Ключові слова:** принципи, превентивна діяльність, профілактична діяльність, профілактика правопорушень, національна поліція.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогодення органи Національної поліції здійснюють свою діяльність спрямовану на охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Здійснюючи таку діяльність від органів поліції вимагається дотримання основоположних засад (принципів), оскільки діяльності поліції приділяється досить суттєва увага з боку інститутів громадянського суспільства, міжнародних партнерів, уряду країни. На сьогоднішній день органи поліції будують свою діяльність на засадах партнерства з гро-

мадськістю та надання якісних поліцейських послуг у відповідних сферах. Превентивна діяльність займає провідне місце в діяльності поліції, оскільки від неї якраз й залежить спокій у суспільстві та дотримання прав й свобод громадян та людини. Зазначене вказує на необхідність в межах даної наукової праці дослідити основоположні засади превентивної діяльності Національної поліції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На важливість дослідження принципів діяльності органів Національної поліції та її превентивної діяльності

приділяється увага вчених-адміністративістів, як: О.М. Бандурка, О.В. Батраченко, Ю.Є. Белінський, П.Д. Біленчук, Ю.Я. Гладун, В.А. Гуменюк, О.В. Джафарова, С.В. Діденко, А.В. Долинний, В.О. Заросило, С.В. Ківалов, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, Д.М. Ластович, Д.О. Лемеш, С.М. Лелет, С.В. Лихачов, Р.В. Миронюк, О.В. Негодченко, Г.Р. Парханов, А.М. Подолька, В.І. Фелик, С.О. Шатрави, тощо.

**Мета статті** полягає в необхідності надати авторське розуміння принципів превентивної діяльності поліції та їх класифікації на підставі аналізу норм чинного законодавства та позиції вчених-адміністративістів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На початку доречно вказати позицію вчених, які звертають увагу, що ніякі благородні цілі не можуть виправдати непередбачене законом порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, застосування незаконних примусових заходів, тортур, жорстокого або принижуючого людську гідність поводження. Поліція повинна з однаковою увагою ставитися до всіх осіб, неухильно дотримуватися норм, що гарантують захист прав і свобод людини та громадянина [1, с. 65–66]. Як вказує Д.С. Денисюк, принципи діяльності поліції становлять основні загальні норми, що відображають сутність цієї діяльності. Принципи діяльності поліції об'єктивно існують і мають відповідати наступним критеріями: положення, що становить принцип, завжди закріплено в законі, тобто є правовим; принцип – це не будь-яке, а основне правило, що відбиває сутність діяльності поліції; дії (бездіяльність) співробітників поліції, в процесі здійснення яких порушуються принципи діяльності поліції, не можуть бути визнані законними; недотримання вимог одного принципу діяльності поліції неминує призводити до порушення положень якогось-небудь іншого принципу; принципи діяльності поліції завжди мають відображати її гуманізм [1, с. 65].

Слід вказати, що в науковій літературі вчені по-різному трактують розуміння терміну «принципи»: це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяль-

ності для впровадження системи управління загальними процесами [2, с. 32]; являє собою закономірність, відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи і інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражену у вигляді певного наукового положення, переважно закріпленого правом і яке застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей щодо управління [3, с. 188]; об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплені у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [4, с. 162]; засновані на законах та закономірностях розвитку суспільства або окремої структури органів виконавчої влади вихідні правила, керівні норми діяльності, які закріплені в різних нормативних документах, що відповідають цілям діяльності системи управління, відображають основні її властивості та особливості управління [5, с. 22]; основні положення, які відповідають закономірностям розвитку суспільства і цілям діяльності системи державного управління, на засадах яких здійснюється адміністративна діяльність органів внутрішніх справ [6, с. 55]. В цілому вчені звертають увагу, що принципи становлять собою певну об'єктивну закономірність розвитку суспільних відносин, на засадах яких відбувається відповідний паритет взаємовідносин між відповідними суб'єктами, а також останні (принципи) забезпечують діяльність у відповідності до вимог норм чинного законодавства, тобто мають законодавче закріплення.

Варто вказати позицію С.О. Шатрави та Г.Р. Парханова, які в межах наукової праці виокремили характерні особливості принципів превентивної поліцейської діяльності, а саме: по-перше, вони формуються і розвиваються відповідно до сучасних вимог, очікувань і потреб членів суспільства та держави стосовно забезпечення та охорони їх прав, свобод та інтересів у публічно-правовій сфері;



по-друге, визначають соціальну цілеспрямованість, характер, зміст та межі превентивної поліцейської діяльності; по-третє, очевидно, що всі принципи превентивної поліцейської діяльності утворюють об'єктивно обумовлену, нормативно зафіксовану, науково обґрунтовану, відносно стабільну «систему координат», елементи якої діють не відособлено, а у певній взаємозалежності, не суперечать один одному і мають обов'язковий характер під час застосування поліцейських превентивних заходів та реалізації превентивної функції органами та підрозділами Національної поліції України [7, с. 43].

Слушною є запропонована вченими класифікація принципів превентивної поліцейської діяльності залежно від способу їх нормативного закріплення: 1) загальноправові принципи, які характерні для всіх органів публічної влади, у тому числі й для органів Національної поліції України; 2) базові принципи, які характеризують цілеспрямованість, зміст та межі поліцейської діяльності, і закріплені у нормах Закону України «Про Національну поліцію»; 3) спеціальні принципи, які характеризують специфіку превентивної поліцейської діяльності, та визначені нормами окремих Законів України: «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про охорону дитинства», «Про дорожній рух», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», іншими підзаконними нормативно-правовими актами [7, с. 46]. В дійсності є слушною класифікація принципів превентивної діяльності поліції, оскільки розкривають зміст діяльності органів поліції у досліджуємому напрямі суспільних відносин.

В той же час, В.І. Фелик під принципами профілактичної діяльності Національної поліції України пропонує розуміти керівні засади, соціально-правові ідеї, що визначені нормами національного законодавства та міжнародно-правовими актами, на яких ґрунтується діяльність Національної поліції, її окремих структур та посадових осіб в сфері попередження адміністративних та інших правопорушень, проведення профілактичних заходів, забезпечення публічної безпеки та порядку [8, с. 54].

Крім того, вчений на підставі норм чинного законодавства, а також міжнародно-правових актів, запропонував відповідну класифікацію принципів профілактичної діяльності Національної поліції України: 1) в залежності від рівня правової регламентації відповідних принципів вони поділяються на ті, що закріплені Конституцією України, міжнародно-правовими актами та законами України; 2) залежно від спрямованості дії принципів та їх впливу на ефективність профілактичної діяльності Національної поліції [8, с. 57–60]. На наше переконання зазначена класифікація є неповною, оскільки представлена рівнем правової закріпленості в нормативно-правових актах, а не відображають в той час специфіку діяльності органів Національної поліції щодо здійснення профілактичної (превентивної) діяльності останніх.

Х.В. Солнцева у межах монографічного дослідження наголошує, що правовий статус органів поліції в Україні ґрунтується на європейських принципах, які діляться на: (а) загальноправові, що охоплюють: законність, верховенство права, дотримання прав і свобод особистості, гуманізм, деполітизацію, розподіл влади, демократизм і (б) спеціальні європейські, серед яких слід назвати: політичну нейтральність, підзвітність, співпрацю з інститутами громадянського суспільства й органами державної влади, встановлення рівня стандартів обслуговування населення та їх публікацію у ЗМІ (тобто, інформативність і гласність), надання консультацій, допомогу поліцейськими пересічним громадянам, їх ввічливість і уміння виправляти, визнавати свої помилки [9]. В деякій мірі зазначена класифікація є умовною, тим більше, якщо вести мову про спеціальні європейські принципи, то вони в дійсності реалізовані в Законі України «Про Національну поліцію» та відомчих наказах МВС України, які регламентують діяльність структурних підрозділів поліції, і на нашу думку, вони входять як-раз в групу загальноправових принципів.

С.В. Чирик досліджуючи принципи адміністративної діяльності патрульної поліції, як складової системи органів превентивної діяльності, запропонував науковий

підхід щодо класифікації загальноправових принципів адміністративної діяльності патрульної поліції, які поширюються на всю правову систему, всі галузі права, містяться в джерелах національного та міжнародного права, становлять цілком самостійну наукову категорію і виступають конкретизуючим елементом системи загальних принципів права, мають вирішальне значення для формування та функціонування патрульної поліції та до яких слід віднести принципи гуманізму, демократизму, верховенства права, законності та справедливості, а також організаційно-функціональних принципів адміністративної діяльності патрульної поліції, які діють у межах однорідних суспільних відносин, що регулюються нормами окремого інституту адміністративного права: принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, принцип верховенства права та правового закону, принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом, принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління, принцип рівноправності у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління; міжгалузевих принципів адміністративної діяльності патрульної поліції, що спрямовані на особливості адміністративної діяльності патрульної поліції, які містяться в джерелах інших галузей права (крім адміністративного права): дотримання прав і свобод людини, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності [10, с. 208–209]. В цілому запропонована класифікація принципів адміністративної діяльності патрульної поліції розкривають зміст діяльності патрульної поліції як одного із суб'єктів превентивної діяльності, основним завданням яких є превентивна та профілактична діяльність на території обслуговування та недопущення порушення основних прав та свобод громадян, а також забезпечення публічної безпеки та порядку.

С.Ю. Жила досліджуючи правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національ-

ної поліції дійшов висновку, що принципи державно-правового забезпечення громадської безпеки доцільно класифікувати за такими критеріями: а) за нормативним визначенням: 1) безпосередньо закріплені у законах, підзаконних нормативно-правових актах; 2) виведеш із загального напряму регулювання правовідносин між суб'єктами; б) за механізмом дії: 1) принципи, що визначають характер управлінських відносин між суб'єктами державно-правового забезпечення; 2) принципи, що визначають діяльність самих суб'єктів; в) за сферою регулювання: 1) загальноправові та загальноуправлінські; 2) спеціальні (як відносно інституційної, так і правової ланки); 3) структурні (інституційна ланка) [11, с. 178–179].

А.В. Долинний запропонував до принципів забезпечення публічної безпеки і порядку підрозділами Національної поліції під час проведення масових заходів віднести: 1) універсальні принципи: верховенства права; законності; пріоритету та дотримання прав і свобод людини та громадянина; відкритості, прозорості та гласності; контролю; відповідальності тощо; 2) спеціальні принципи: політичної нейтральності; чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні публічної безпеки; взаємодії з громадськістю на засадах партнерства; пріоритету превентивних заходів і мирних (договірних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасності та адекватності заходів захисту публічних інтересів реальним і потенційним загрозам; вибору конкретних засобів і шляхів забезпечення публічної безпеки на підставі необхідності своєчасного вжиття заходів, відповідних характеру і масштабам загроз публічним інтересам; запобігання проявам насильства та неналежній поведінці з боку учасників масових заходів, антисоціальним та расистським проявам; формування доброзичливих відносин між усіма суб'єктами правовідносин у сфері підготовки та проведення масових заходів; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень тощо [12, с. 163–164].

В контексті зазначених принципів діяльності Національної поліції доречно вказати те, що вони враховують відпо-

відну специфіку діяльності органів поліції щодо проведення різного роду масових заходів (футбольних матчів, професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, тощо, які проводяться на території нашої держави.

**Висновки.** Аналіз позицій вчених щодо розуміння принципів діяльності поліції та відповідної їх класифікації, надає можливість вказати, що принципи превентивної діяльності Національної поліції становлять собою загальні, основоположні засади діяльності поліції, які регламентуються нормами чинного законодавства, міжнародними актами, що визначають специфіку діяльності органів поліції щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, у тому числі в дитячому середовищі, запобігання та протидію домашньому насильству, підтримання публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, організації роботи дозвільної системи. Враховуючи зазначене принципи превентивної діяльності Національної поліції слід класифікувати у дві групи: загальні принципи (визначаються Законом України «Про Національну поліцію», наказом МВС України від 27.11.2015 № 123 «Про затвердження Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України», наказом МВС України від 28.07.2017 № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад», наказом МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» тощо) та спеціальні принципи, які визначають специфіку здійснення превентивної діяльності поліції у відповідних сферах суспільних відносин (у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, у сфері забезпечення дозвільної системи, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, превентивна діяльність з ювенальної превенції, у сфері протидії домашньому насильству). Зазначені сфери суспільних відносин, відносно яких органи поліції здійснюють превентивну

діяльність, регулюються законодавчими актами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відомчими нормативними актами. Зазначене засвідчує про розпоширеність принципів превентивної діяльності органів поліції, але, однозначно можна стверджувати, що органи поліції повинні їх безумовно дотримуватися у повсякденній діяльності, а у випадку не дотримання спостерігається порушення режиму дисципліни та законності.

### Список використаної літератури:

1. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації. *Митна справа*. 2015. № 5(101). С. 63–68.
2. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.
3. Авер'янов В. Б. Цветков В. В., Шаповал В. М. та ін. Державне управління. Теорія і практика. Київ : Юрінком, 1998. 431 с.
4. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи. К., 1998. С. 135–142.
5. Ващенко С. В. Механізм управління. Управлінські відносини: Конспект лекцій. Запоріжжя, 2000. 31 с.
6. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 231 с.
7. Шатрава С. О., Парханов Г. Р. Принципи превентивної поліцейської діяльності: поняття, зміст та їх класифікація. *Право і безпека*. 2019. № 3(74). С. 41–47.
8. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Х., 2017. 480 с.
9. Солнцева Х. В. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності: порівняльний аспект : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2022. 40 с.
10. Чирик С. В. Принципи адміністративної діяльності патрульної поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 267 с.
11. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 222 с.

12. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під

час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.

---

**Ishchenko I. Principles of preventive activities of the National Police of Ukraine: meaning and features**

*The scientific article analyzes the positions of scientists regarding the understanding of the principles of police activity and their corresponding classification, which made it possible to indicate that the principles of preventive activity of the National Police constitute the general, fundamental principles of police activity, which are regulated by the norms of current legislation, international acts that determine the specifics of the activity police authorities regarding the implementation of preventive and preventive activities aimed at preventing the commission of administrative and criminal offenses, including in the children's environment, preventing and countering domestic violence, maintaining public safety and order, protecting human rights and freedoms, the interests of society and the state, combating crime , organization of work of the permit system. The principles of preventive activity of the National Police are classified into two groups: general principles (defined by the Law of Ukraine "On the National Police", the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 27.11.2015 No. 123 "On approval of the Regulations on the Department of Preventive Activities of the National Police of Ukraine", the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 28.07. 2017 No. 650 "On the approval of the Instructions on the organization of the activities of precinct police officers and community police officers", by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 19.12.2017 No. 1044 "On the approval of the Instructions on the organization of the work of the juvenile prevention units of the National Police of Ukraine", etc.) and special principles that determine the specifics of preventive police activities in the relevant spheres of public relations (in the sphere of ensuring public safety and order, in the sphere of ensuring the permit system, in the sphere of ensuring road traffic safety, preventive activity in juvenile prevention, in the sphere of combating domestic violence). It is emphasized that the principles of preventive activity of police bodies are widespread, but police bodies must absolutely follow them in their daily activities, and in case of non-compliance, there is a violation of the regime of discipline and legality.*

**Key words:** principles, preventive activity, preventive activity, crime prevention, national police.



**Ю. М. Крет**

аспірантка кафедри правового забезпечення  
підприємницької діяльності та фінансової безпеки  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **СУТНІСТЬ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ У НАУЦІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

*Проблеми ефективного фінансового-правового регулювання суспільних відносин пов'язані з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів держави, необхідних для розвитку економіки, оборони держави, управління та утримання органів державної влади, а також фінансування надання суспільних благ та послуг. Фінансове забезпечення соціального захисту населення є постійно об'єктом законотворчості і досліджується в наукових працях в різних аспектах, що свідчить, як про актуальність теми, так і про потребу її розробки.*

*Фінансування соціального захисту населення у повному обсязі та у визначених державою видах, є пріоритетним завданням фінансової діяльності держави. Виконання державою соціальної функції спирається на правові засади розподілу та використання бюджетних коштів, обсяг і напрями фінансування яких визначаються щорічним законом України про Державний бюджет. Практика бюджетної діяльності свідчить про недостатність обсягу коштів на фінансування нагальних потреб з соціального захисту, що потребує удосконалення правового механізму розподілу та використання бюджетних видатків.*

*З цих позицій доцільним є оновлення категоріального апарату науки фінансового права шляхом впровадження поняття «фінансово-правовий захист», як фінансово-правову категорію, що характеризує мету та завдання правового регулювання бюджетних видатків.*

*Визначення фінансово-правового захисту, як фінансово-правових відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави, а саме в процесі розподілу та використання публічних фінансових ресурсів на підставі юридичних фактів, а саме, нормативно-правових актів, характеризують специфічну правову природу, що обумовлена природою фінансового права, як галузі в системі права України. Враховуючи практику бюджетної діяльності щодо соціального захисту детально зупинитися на сутності фінансово-правового захисту громадян, як напряду публічної фінансової діяльності держави та ланки фінансової системи, пов'язаною з публічними видатками, що спрямовуються на фінансування соціальних допомог, пільг та гарантій.*

**Ключові слова:** соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні права, об'єкт фінансово-правового регулювання, державне фінансування, видатки.

**Постановка проблеми.** Практика реалізації відносин щодо забезпечення права на соціальний захист вказує на незадовільний стан реалізації стосовно окремих категорій громадян та напрямів соціального захисту. Наприклад, соціальні гарантії для військовослужбовців та працівників правоохоронних органів відповідно до Рішень Конституційного суду України щодо пенсій, додаткових виплат, житла та інші залежать, як визначено, від «соціально-економічних можливостей

держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване статтею 48 Конституції України» [1]. Вказані соціально-економічні права не є абсолютними і «механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства» [1]. Постає завдання щодо

ефективного перерозподілу бюджетних коштів з врахуванням інтересів різних соціальних верст населення, що залежить від рішення парламенту щодо обсягу фінансування видатків та напрямів розподілу публічних фінансових ресурсів з метою фінансового захисту соціальних прав громадян. Отже визначення фінансово-правового захисту, як напряму діяльності держави щодо фінансового забезпечення соціальних прав громадян стає актуальним і важливим завданням науки фінансового права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Сутність фінансово-правового захисту пов'язана з соціальною функцією держави і в науці фінансового права аналізувалась з позицій фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування у сфері розподілу видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Фундатор науки фінансового права в Україні Л.К. Воронова визначала соціальний захист, як «... надання грошового забезпечення громадянам, які з певних причин не можуть мати власних доходів, або не можуть бути на чиємусь забезпеченні» [2, с. 359]. В дослідженнях Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, О.М. Бандурки, О.П. Гетманець, О.П. Орлюк, О.В. Покотаєвої та інших фахівців фінансово-правової науки спільною є позиція щодо включення до інститутів фінансового права спеціальних бюджетних та позабюджетних фондів на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державне пенсійне страхування [3, с. 372–377], а також й інших видів фондів з публічного соціального страхування та соціального захисту [4, с. 223–226].

Отже, публічні видатки розглядаються, як засіб фінансового забезпечення соціальної функції держави. Ще одним доказом розгляду соціального захисту з позицій фінансово-правової науки є включення соціальних виплат в класифікацію системи видатків державного бюджету та місцевих бюджетів, що підтверджується бюджетним законодавством.

Одностайні думки щодо правової природи публічного страхування, як фінансово-правового інституту містяться у роботах О.В. Старосельцевої [5, с. 154], О.В. Тулян-

цевої [6, с. 44] та інших. Державне страхування, як інструмент фінансово-правового захисту, розглядається у роботах В.М. Юраха [7, с. 154], Л.В. Міщенко [8, с. 337], як засіб медичного забезпечення поліцейських, що регулюється нормами фінансового права з'ясовується у праці С.М. Дрозда [9, с. 51] та інших.

Дослідження соціального захисту, як напряму публічної фінансової діяльності потребує також аналізу окремих видів страхування, що надані у роботах з фінансового права. Медичне страхування, як ланка державного соціального страхування в фінансовій системі держави аналізується в роботі Д.В. Коробцевої та інших [10, с. 153]. Аналізуючи видатки в галузі охорони здоров'я, як витрати публічних фондів грошових коштів, що регулюються фінансово-правовими нормами С.В. Скрипкін, підкреслює їх залежність від принципів фінансового захисту [11, с. 3]. У наукових дослідженнях доводиться, що забезпечення громадян соціальними послугами за рахунок державних грошових коштів, це один із напрямів фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, а також, що це – діяльність з соціального захисту, яка залежить від фінансово-правового врегулювання і, що система відносин з фінансування соціального захисту – інститут у системи фінансового права.

У фінансово-правових дослідженнях страхування існують погляди щодо більш широкого значення страхування ніж, як правового інституту. Наприклад, В.А. Бондаренко, Н.О. Пустова приходять до висновку, що організація страхової справи, що здійснюється переважно фінансово-правовими методами, надає підстави відокремити у фінансовому праві нову підгалузь – фінансово-правове регулювання організації страхової справи [12, с. 168]. Однак, потрібно враховувати, що організація страхової справи охоплює, як публічно-правові, так і приватно-правові відносини, що потребує додаткового обґрунтування місця страхування у фінансово-правових відносинах, проте безспірним є потреба врегулювання страхових відносин, як і інших видів соціального захисту, фінансово-правовими нормами.

Отже, в наукових роботах з фінансового права, поняття «*фінансовий захист*» використовується, як категоріальний інструмент і доводиться його особливе значення у правовому регулюванні окремих видів державної соціальної політики, проте у сучасному законодавстві відсутньої.

**Мета статті.** Дослідити сутність фінансово-правового захисту, як категоріальної новели фінансово-правової науки та діяльності щодо фінансово-правового забезпечення соціального захисту громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація функції держави з соціального захисту вимагає правого регулювання, яке спирається на норми фінансового права. Специфічна ознака фінансово-правової норми, що відрізняє її від інших правових норм, це – уповноваження суб'єктів щодо формування, розподілу та використання грошових фондів держави. Соціальні норми встановлюють права на захист, але фінансово-правова норма забезпечує їх реалізацію, оскільки надає права та обов'язки уповноваженим суб'єктам щодо формування відповідних коштів та право на їх виплати. Соціальні виплати забезпечують соціальний захист, який гарантується Конституцією України, але обсяг та напрями виплат встановлює бюджетний закон. Слушно врахувати висновки фахівців фінансово-правової науки: «Фінансово-правова норма концентрує загальнообов'язкову спрямованість на реалізації велінь (правил поведінки), які встановлюються державою саме щодо мобілізації і використання її грошових коштів, організації надходжень цих коштів до різних публічних фондів, оскільки саме дані норми сприяють розширенню й укріпленню фінансової основи держави, можливості виконання нею поставлених соціально-економічних та інших життєвих завдань» [13, с. 54]. Виконання соціальної функції держави, що спирається на реалізацію фінансово-правових норм потребує визначення та розмежування понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», оскільки від їх змісту залежить об'єкт фінансово-правового регулювання.

У праві поняття «захист» співвідноситься з поняттям «захист прав» і «захист»

тлумачиться, як заступництво, охорона, підтримка [14, с. 379]. Законодавча дефініція стосовно сутності та співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» відсутні. У юридичній науці, економічній, соціологічній також не існує одностайної думки щодо вказаних понять. У працях вчених існують діаметрально протилежні позиції, від ототожнення цих категорій до їх розмежування, як на окремі, так і на складові одне одного.

«Право соціального забезпечення» у юридичній науці визначено, як «сукупність правових норм, що регулює специфічним методом суспільні відносини з приводу розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання населенню компетентними органами в порядку соціального страхування і соціального забезпечення грошових виплат, медичної та лікарської допомоги, соціальних послуг або пільг за нормами і в порядку, визначеному законодавством, а також відносини з реалізації, захисту та відновленню конституційного права громадян на соціальне забезпечення» [15].

«Соціальні права громадян» – у юридичній науці визначаються, як «права людини і громадянина у соціальній сфері, що полягають у набутті соціальних благ, володінні, користуванні й розпоряджанні ними та їхньому захисті або вчиненні певних дій у цій сфері» [16].

Фахівці відмічають, що до соціальних прав громадян належать права: на працю (ст. 43 Конституції України), на відпочинок (ст. 45), на соціальний захист (ст. 46), на житло (ст. 47), на достатній життєвий рівень (ст. 48), на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичного страхування (ст. 49) та інші. Сукупність соціальних прав громадян становить систему соціального права [17]. Отже, у наданих дефініціях соціальний захист, позначається, як вид соціальних прав, складова системи соціального забезпечення. Розподіл публічних фінансових ресурсів на реалізацію системи соціальних прав – це право органів державної влади, що встановлюється законом, отже, фінансово-правовими нормами.

Надані визначення вказують на те, що система соціального права найширше

поняття у вказаному ряді понять, проте галузева відокремленість вказаних правових норм виглядає дискусійною. Так, детально досліджуючи існуючи в науці визначення щодо понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист», С.О. Устинов приходить висновку, що їх можливо розглядати, як синоніми [18, с. 94]. Протилежна позиція у Л.А. Шапенка, що зазначає, що у широкому значенні, «соціальний захист» – це система правових, економічних, фінансових, організаційних заходів у державі, спрямована на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості; виявлення і нейтралізацію негативних факторів, які впливають на особу; створення умов для самовизначення в житті. У другому, вузькому випадку, цей термін становить сукупність законодавчо закріплених економічних і правових гарантій, встановлених державою, які забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і убезпечують населення від негативних наслідків соціальних ризиків [19, с. 17–18]. Навряд, економічні та правові гарантії, які закріплюють право громадян на соціальний захист, слід визначити його сенсом у вузькому значенні, оскільки саме ці правовідносини охоплюють різні види соціальних виплат, допомог, програм, пільг, компенсацій, які фінансово захищають громадян і забезпечують реалізацію їх соціальних прав.

Аналізуючи соціальний захист з позицій етимології та правового значення М.М. Клемпарський визначає, що «...забезпечення складається в основному з таких дій, як постачання та задоволення, що охоплюється поняттям “підтримка”, та служить складовою поняття “захист”». А захист включає в себе поряд із цим, ще й охоронну функцію держави, укладається в утворенні і приведенні в дію у випадку необхідності комплексу правових заходів, що забезпечують реалізацію заходів із соціального забезпечення» [20, с. 91–92]. Таким чином, у соціальній функції держави з позицій фінансового забезпечення, слід розрізняти дефініції «соціальний захист» та «соціальне забезпечення».

З’ясування сутності наданих дефініцій доводить, що соціальний захист слід

визначити, як напрям соціальної політики, як соціальну функцію держави, як широке коло однорідних, відносно самостійних відносин у сфері реалізації соціальних прав громадян. Підтвердженням цього висновку є однорідність фактичного змісту цих відносин з соціальної функції держави, комплексність норм, проте висновки про галузь права стосовно цих відносин – є спірним і не доказовим, оскільки такі ознаки, галузевої відокремленості, як повнота регулювання цих відносин, як метод правового регулювання, а також законодавче (нормативне) забезпечення не обмежується соціальними нормами, а визначається фінансово-правовими нормами та залежить від фінансово-правового регулювання.

Розгляд співвідношення понять «соціальний захист», «соціальне забезпечення» та інших свідчить про спорідненість та взаємозалежність вказаних понять, які складають коло правовідносин в сфері реалізації соціальної функції держави і які є предметом фінансово-правового регулювання. З цих позицій фінансово-правовий захист не обмежується відносинами з приводу фінансування заходів соціального захисту, а охоплює правовідносини з розподілу публічних фондів коштів для реалізації заходів з соціального захисту, соціального забезпечення, соціального страхування, соціальних прав тощо, тобто відносин, що складають широке коло правовідносин, націлених на реалізацію соціальної політики держави. Публічні фінанси є найбільш ефективним інструментом, що використовується державою для регулювання різних суспільних відносин, зокрема соціальних. За останні роки в світі у зв’язку з воєнним станом, пандемією, економічною кризою, екологічною та політичною ситуацією кількість людей, що живуть за межею бідності в країні зростає, що потребує удосконалення механізму розподілу публічних фінансових ресурсів з метою їх захисту.

Міжнародна організація UNICEF у квітні 2020 року опублікувала прогноз, за яким рівень бідності в Україні через пандемію у 2022 р. зростає з 27,2% до 43,6%, а в гіршому випадку – до 50,8% від усього населення [21]. Військова агресія, в яку



втягнули Україну, погіршила цей стан, який із-за вказаних об'єктивних умов був незадовільний. Рівень безробіття зростає і попри намагання держави допомогти людям, що втратили роботу, середній номінальний розмір виплат з безробіття у 2020 році знизився навіть у гривневому еквіваленті. За даними Державного центру зайнятості, за січень-листопад – на 309 грн., а у доларовому еквіваленті – із 164 дол. до 126 дол. на місяць. Незадовільний стан і з українськими пенсіонерами. За даними Пенсійного фонду, середня пенсія за віком в Україні протягом 2020 року зросла на 365,5 грн. до 3 430,28 грн. на місяць проте реальна платоспроможність пенсій (у доларовому еквіваленті) знизилася. Причина – девальвація гривні на 9,5% [21].

Об'єктивні причини негативного впливу на економічний розвиток посилюють динамічність фінансових правовідносин, що є особливою рисою цих відносин і підкреслюють залежність соціального захисту від фінансово-правового регулювання. По суті соціальний захист за умовами надання, видами та спрямованістю, що встановлює фінансове законодавство для дійсної реалізації залежить від фінансово-правового захисту і на практиці перетворюється у такий, оскільки регламентується фінансово-правовими нормами. Визначення соціального захисту, що міститься в фінансово-правовій літературі не охоплює всіх змістовних характеристик, що віддзеркалюється у фінансово-правових нормах, які визначають напрями соціальної політики.

Використання дефініції «фінансово-правовий захист», як сучасної новели фінансово-правової науки надає конкретного розуміння фінансової діяльності держави в сфері соціального захисту та забезпечує державу фінансовим механізмом оптимального розподілу публічних доходів з метою задоволення соціальних потреб.

З'ясування правових, фінансових, соціологічних та статистичних джерел щодо правового регулювання соціального захисту надає підстави стверджувати, що в науці фінансового права соціальний захист використовується, як дефініція у відносинах з розподілу та використанню публічних фінансових ресурсів, але у інших

галузях права або науковому обороті використовується, як поняття, науковий опис, що за змістом охоплює широке коло соціальних відносин. У фінансовій системі країни соціальні виплати, тлумачаться науковцями, як елемент фінансової системи, що складаються з різних соціальних платежів, які реалізуються за рахунок державних видатків для забезпечення реалізації соціальних благ і послуг, які гарантовані державою, як для всіх громадян, так і для особливих категорій населення.

Державні цільові бюджетні та позабюджетні фонди, кошти яких спрямовуються на соціальний захист, а також кошти місцевих бюджетів і фінансові ресурси, які використовуються в наслідок господарської діяльності підприємств та установ різної форми власності, з одного боку поширюють обсяг публічних фінансів, які використовуються на соціальний захист, а з іншого посилюють потребу надання якісних соціальних послуг, їх різні види, враховуючи суб'єктів соціального ризику, кількість яких зростає в умовах воєнного стану.

В сучасних політичних та економічних умовах предметом наукового вивчення та провідником фінансово-правового регулювання у соціальній політиці держави повинен стати фінансово-правовий захист, що охоплює фінансові відносини у сфері правового регулювання соціального захисту. Економічні інтереси окремих груп населення, або всіх громадян, що пов'язані з соціальним захистом не можливо акумулювати та реалізувати поза межами фінансово-правового регулювання. Саме на фінансовий захист, як провідну обставину, важливий інструмент соціального захисту вказується у наукових розробках з фінансового права і на вирішальне значення економічної складової, як інструмента реалізації адміністративно-правового регулювання. Застосування фінансово-правових норм у відносинах з соціального захисту, які поширені у різних галузевих відносинах надає діяльності з організації соціального захисту правової узгодженості, конкретності та юридичної змістовності.

Фінансове право у сучасному світі оновлюється, що є наслідком змін в економіці, політиці, тощо і традиційні сфери фінансово-правового регулювання змінюються,

породжують нові реалії (бюджетні трансферти, нові податки, видатки та диференціація методів, від імперативного до узгодженого), що пов'язано з поширенням предмета фінансово-правового регулювання. Ці зміни породжують потребу введення нових категорій, що відповідають дійсності та потребам часу.

Фінансово-правовий захист в чинному законодавстві не визначається, як вказувалось, відсутнє і поняття «соціальний захист», «соціальне зобов'язання», «соціальні послуги» тощо. Проте вивчення відносин з соціального захисту, відносин з реалізації соціальних послуг громадян та окремих категорій громадян свідчить про потребу охарактеризувати окрему групу відносин, що визначають фінансово-правовий захист, як правовідносини, що за предметом правового регулювання, змістом та призначенням притаманні науці фінансового права. «Соціальний захист» хоч і визначається в теорії права за сутністю та реалізацією охоплює соціальні норми і не відображає весь спектр відносин, які мають уповноважувачий, зобов'язальний та забороняючий характер, притаманний фінансово-правовим нормам.

Введення нових дефініцій в науковий обіг пов'язано з науковим описом правовідносин, які за правовою природою відповідають предмету галузі права, а також мають практичну цінність, реалізуються у фінансовому законодавстві і забезпечують правозастосовну функцію у колі відносин, що охоплюють в суспільстві окрему сферу відносин. Предмет фінансово-правового захисту пов'язаний з предметом фінансового права оскільки охоплює відносини щодо розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, що виражені у категоричній формі. Слід згадати висновки класика фінансового права Л.К. Воронової «...в природі фінансових відносин не існує, їх формує держава, якій необхідні фінансові відносини, оскільки тільки за цей рахунок утворюються фонди коштів, які дають змогу існувати будь-якій державі, виконувати свої функції, розвивати господарство, фінансувати соціальні потреби суспільства та громадян [22, с. 812]. Враховуючи надані визначення «соціального

захисту» та призначення фінансово-правового регулювання у соціальних відносинах, слід визначити фінансово-правовий захист, як категорію фінансового права.

**Фінансово-правовий захист** – це правовідносини, які складаються між державою, територіальними громадами, іншими державними органами влади уповноваженими на фінансування соціальних виплат, з одного боку та юридичними і фізичними особами (колективними або індивідуальними), з іншого боку, що виникають, змінюються та припиняються у процесі розподілу та використання публічних фінансових ресурсів з метою реалізації державою соціальної політики, що гарантуються та забезпечуються державним примусом.

При порівнянні «соціального захисту» зі спорідненими науковими описами, наприклад «фінансово-правовий захист» звертання до філософських категорій пізнання вбачається доречним. Філософи використовують для опису подібних явищ такі категорії діалектики, як «абстрактне» та «конкретне». З цих позицій, фінансово-правий захист – конкретне поняття, оскільки публічні грошові фонди, соціальні виплати та платежі, пенсії, виплати, стипендії, матеріальні допомоги тощо – є об'єктом фінансово-правового захисту, а соціальний захист – абстрактне, як поняття, що відокремлене від основного, забезпечувального засобу – публічних фондів грошових коштів.

**Висновки та пропозиції.** Визначення фінансово-правового захисту, як коло фінансово-правових відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави, а саме в процесі розподілу та використання публічних фінансових ресурсів на підставі юридичних фактів, обумовлено природою фінансового права, як галузі в системі права України.

Враховуючи використання терміну «соціальний захист» у широкому колі відносин з трудового права, конституційного, адміністративного права, та інших, а також те, що соціальний захист не обмежується окремими соціальними виплатами та державним соціальним страхуванням, доцільно ввести в практику фінансової діяльності з соціального захис-

ту, з метою досягнення мети соціальної політики держави поняття – фінансово-правовий захист.

Зважаючи на практику бюджетної діяльності та наведені визначення слід більш детально зупинитися на сутності фінансово-правового захисту громадян, як напряду публічної фінансової діяльності держави, пов'язаною з публічними видатками, що спрямовуються на фінансування соціальних виплат, програм, пільг, гарантій, компенсацій.

Потребує більш змістовного аналізу права та обов'язки суб'єктів, що вступають в правовідносини з фінансово-правового захисту, об'єкт цих відносин з врахуванням трансформації та діджиталізації фінансових ресурсів держави, принципи, юридичні факти виникнення та реалізації, а також з'ясування особливостей правового захисту різних категорій громадян, що потребує удосконалення організаційно-правового механізму фінансового захисту, зокрема військовослужбовців, як особливо вразливої категорії в умовах воєнного стану.

#### Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. *Конституційний суд України. Офіційний вебсайт*. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/446-pravo-na-socialnyy-zahyst>
2. Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник. К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. 448 с.
3. Фінансове право : підручник / за заг.ред. О. М. Бандурки, О. П. Гетманець та ін. Харків : Екограф, 2015. 496 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
5. Старосельцева О. В. Фінансово-правове регулювання державного соціального страхування в Україні : дис. канд. юрид. наук. Кривий Ріг, 2018. 227 с.
6. Тулянцева В. А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних цільових фондів. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. Numărul 3/2(13). ISSN 2345-1130. С. 39–44. URL: [file:///C:/Users/1/Desktop/Ф\\_П%20per%20соц%20зах/39-44%20Finansovo-pravove%20](file:///C:/Users/1/Desktop/Ф_П%20per%20соц%20зах/39-44%20Finansovo-pravove%20)
7. Юрах В. М. Фінансово-правові засади страхування в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Одеса, 2018. 19 с.
8. Міщенко Л. В. Фінансово-правове регулювання страхових відносин. Збірник праць : Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ). Харків, 2022. С. 336–338. URL: [file:///C:/Users/1/Desktop/Ф\\_П%20per%20соц%20зах/Finansovo\\_pravove%20rehuliuu](file:///C:/Users/1/Desktop/Ф_П%20per%20соц%20зах/Finansovo_pravove%20rehuliuu)
9. Дрозд С. М. Фінансово-правове регулювання медичного забезпечення поліцейських. Дис. 081 – Право, доктор філософії. Київ, 2021. 208 с.
10. Фінансово-правове забезпечення медичного страхування в Україні / Гетманець О. П., Матвийчук А. В., Коробцова Д. В. и др. *Georgian medical news*. Тбілісі - New York, 2018. № 11(284). С. 149–154.
11. Скрипкін С. В. Правове регулювання публічних видатків в галузі охорони здоров'я. в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя. 2019. 23 с.
12. Бондаренко В. А. Пустова Н. О. Функції страхування як об'єкт фінансово-правового регулювання. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 3(13). С. 163–168. URL: <http://dSPACE.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3987/1/22.pdf>
13. Актуальні питання науки фінансового права : монографія / за ред. М. П. Кучерявенка. Х. : Право, 2010. 464 с.
14. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 3. С. 379.
15. Право соціального забезпечення. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П-С. 736 с.
16. Соціальні права громадян. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П-С. 736 с.
17. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини та громадянина в Україні. К. : Ін Юре, 1997. 52 с.
18. Устинов С. А. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України.

- Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 90–95. URL: [njj\\_2011\\_2\\_15.pdf](http://njj_2011_2_15.pdf)
19. Шапенко Л. О. Щодо співвідношення категорій «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» працівників цивільної авіації. *Юридичний вісник*. № 2(31). 2014. С. 15–19.
20. Клемпарський М. М. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, № 3. С. 90–92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2003\\_2\\_3\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2003_2_3_25)
21. Бедный каждый второй: насколько истончились кошельки украинцев за 2020 год. *Экономическая правда*. Від 05.01.2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2021/01/5/669749/>  
<https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2021/01/5/6>
22. Воронова Л. К. Доктрина фінансового права фінансового законодавства у сучасний період. *Вибрані праці* [упоряд. : М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Головашевич, Є. М. Смичок ; відп. за вип. М. П. Кучерявенко]. Харків : Право, 2016. С. 808–840.
23. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. Закон України № 2017-III від 05.10.2000 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 48. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>
- 

### **Kret Yu. The essence of financial and legal protection in the science of financial law**

*The problems of effective financial and legal regulation of public relations are related to the formation, distribution and use of state financial resources, necessary for the development of the economy, state defense, management and maintenance of state authorities, as well as financing the provision of public goods and services. Financial provision of social protection of the population is constantly the object of legislation and is studied in scientific works in various aspects, which indicates both the relevance of the topic and the need for its development.*

*Funding social protection of the population in full and in the forms determined by the state is a priority task of the financial activity of the state. The performance of social functions by the state is based on the legal principles of distribution and use of budget funds, the volume and directions of financing of which are determined by the annual law of Ukraine on the State Budget. The practice of budgetary activity shows the insufficiency of the amount of funds for financing urgent needs for social protection, which requires improvement of the right mechanism of distribution and use of budget expenditures.*

*From these positions, it is expedient to update the categorical apparatus of the science of financial law by introducing the concept of «financial and legal protection», as a financial and legal category that characterizes the purpose and task of legal regulation of budget expenditures.*

*The definition of financial and legal protection as financial and legal relations that arise in the process of financial activity of the state, namely in the process of distribution and use of public financial resources on the basis of legal facts, namely, regulatory and legal acts, characterize the specific legal nature, which is determined the nature of financial law as a field in the legal system of Ukraine. Taking into account the practice of budgetary activity in relation to social protection, let us dwell in detail on the essence of financial and legal protection of citizens, as a direction of public financial activity of the state and a link of the financial system, related to public expenditures directed to the financing of social benefits, privilege and guarantees.*

**Key words:** social protection, social security, social rights, object of financial and legal regulation, state financing of expenditure.



УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.13>**О. В. Покатаєва**доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор Класичного приватного університету**Л. М. Чемерис**помічник судді  
Харківського апеляційного суду

## ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ФІЗИЧНОЮ ОСОБОЮ – ПЛАТНИКОМ ПОДАТКУ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

С статті досліджено зміст поняття «податковий обов'язок». Проаналізовано законодавство, яке регулює правовий режим воєнного стану.

Виявлено, що відповідно до статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади повноважень стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. До таких прав належать: право на недоторканність житла; право на таємницю листування, телефонних розмов; заборона втручання в особисте і сімейне життя; право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання; право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право брати участь в управлінні державними справами; право на мирні зібрання, збори, мітинги, походи і демонстрації; право на володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на підприємницьку діяльність, не забороненої законом; право на працю; право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на освіту.

Встановлено, що обмеження у деяких правах може вплинути на повноту та своєчасність виконання податкового обов'язку фізичною особою – платником податку, що знайшло своє відображення у статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де вказано, що в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній власності для потреб держави.

Констатовано, що частина доходів від операцій з майном належить до річного оподаткованого доходу платника податку, і до таких операцій відносяться: продаж, отримання у спадщину чи дарування, обмін, тощо.

Доведено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності допускається з наступним повним відшкодуванням їх вартості та не належить до оподаткованого доходу.

Встановлено, що відповідно до змін, внесених до Податкового кодексу України платник податку може бути звільнений від виконання податкового обов'язку, але з обов'язковою умовою, як відсутність можливості його виконання.

**Ключові слова:** податковий обов'язок, платник податків, фізична особа, фізична особа – підприємець, громадянин, воєнний стан.

**Постановка завдання.** Фізичні особи-підприємці, що є представниками малого бізнесу, виконують низку важливих економічних і соціальних функцій, зокрема:

- розв'язують проблеми зайнятості населення;
- надають гнучкості та адаптивності ринку (швидше та оперативніше контактуючи зі споживачами, краще реагуючи

на потреби ринку, та якісніше обслуговуючи споживачів);

- формують конкурентне середовище в умовах ринкової економіки, що стимулює виробництво товарів, робіт та послуг, більш затребуваних на ринку, створюючи конкуренції монополістам;

- дійснюють структурну перебудову економіки, мають свободу ринкового вибору (задають темп економічного зростання економіки),

- генерують і реалізують інноваційні ідеї (комерційні, технічні, маркетингові, соціальні), випускають новітні товари та послуги, що мають значну частку наукоємності;

- формують середній клас, що дає змогу розвивати громадянське суспільство в державі, послаблювати соціальну нерівність, зменшити соціальну напругу, прискорити економічний розвиток [1].

Малий бізнес – мобільний, – він швидко реагує на потреби й зміни ринку, є інноваційним за своїм змістом, пропонує унікальні товари та послуги.

Малий бізнес відіграє велику роль у формуванні державного та місцевих бюджетів. Так, за 9 місяців 2022 року до Зведеного бюджету України надійшло 292,7 млрд.грн. від податку на доходи фізичних осіб, що складає 20 % від загальної суми доходів бюджету. До того ж, не дивлячись, що країна знаходиться у стані війни – у вересні 2022 року обсяг надходжень цього податку сягнув рекордних показників в 24,6 млрд.грн. на місяць. Платниками цього податку є: фізична особа, яка отримує доходи як з джерела їх походження з України, так і іноземні доходи (зокрема й фізична особа – підприємець, що обрала загальну систему оподаткування). Також, протягом цього періоду надійшло 33,6 млрд.грн. від єдиного податку та 26,2 млрд.грн. від податку на майно (значна частина платників цих податків, саме, фізичні особи) [2]. Отже, наведені показники надходжень свідчать про значущість фізичних осіб, як платників податку для формування дохідної частини бюджету, що може бути за умов належного виконання ними податкового обов'язку.

Проте, зброєна російська агресія, внаслідок якої було знищено велику кількість об'єктів інфраструктури, що унеможли-

лювало діяльність представників малого бізнесу – підприємців, а також спричинило значні руйнування майна платників податків (яке є об'єктом оподаткування податком на майно) – створила умови для неможливості своєчасного та в повному обсязі виконання податкового обов'язку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню виконання податкового обов'язку присвятили свої праці: А. О. Храбров (в контексті правового регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку [3]); О. В. Покатаєва (питанню динамічності податкового обов'язку, особливостям його виникнення, зміни та припинення за категоріями платників податків [4]); Н. Ю. Онищук (у напрямку правового регулювання виконання податкового обов'язку [5]); О. О. Ємельянова (наслідкам невиконання податкового обов'язку [6]); П. М. Дуравкін (забезпеченню виконання податкового обов'язку [7]); І. Л. Самсін (співвідношенню понять «податковий обов'язок» та «податкове зобов'язання» відповідно до законодавства України [8]).

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до 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 податковим законодавством [9].

У п. 36.2, ст. 36 ПК України вказано, що податковий обов'язок виникає у платника за кожним податком та збором [9]. Відповідно до п. 38.1, ст. 38 ПК України, виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк [9].

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», під воєнним станом слід розуміти – особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [10]. Воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення

загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки ....., а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [10].

На виконання ст. 5 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 24 лютого 2022 року було видано Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [11] в якому наголошується на можливості обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України.

А точніше, можуть бути обмежені наступні права:

- право на недоторканність житла (ст. 30 Конституції), тобто не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду;
- право на таємницю листування, телефонних розмов (ст. 31);
- заборона втручання в особисте і сімейне життя (збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди) (ст. 32);
- право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання (ст. 33);
- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34);
- право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38);
- право на мирні зібрання, збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);
- право на володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41);
- право на підприємницьку діяльність, не забороненої законом (ст. 42);
- право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43);

– право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);

– право на освіту (ст. 53) [12].

Звичайно, обмеження у деяких правах може вплинути на повноту та своєчасність виконання податкового обов'язку.

Підтвердження цього ми знаходимо у ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», де вказано, що в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній власності (зокрема фізичних осіб) для потреб держави [11].

Відповідно до законодавства, відчуження майна можливо здійснювати на підставі відповідних договорів, зокрема:

- купівлі-продажу (за яким одна сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), який приймає або зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму), ст. 655 ЦК України;
- міни (де кожна із сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший товар), ст. 715 ЦК України);
- дарування (відповідно до якого одна сторона (дарувальник) передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно (дарунок) у власність), ст. 717 ЦК України);
- довічного утримання (за яким одна сторона (відчужувач) передає другій стороні (набувачеві) у власність житловий будинок, квартиру або їх частину, інше нерухоме або рухоме майно, яке має значну цінність, взамін чого набувач зобов'язується забезпечувати відчужувача утриманням та (або) доглядом довічно), ст. 744 ЦК України;
- пожертви (за яким жертвувач дарує нерухомі та рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери, (у тому числі й фізичним особам) для досягнення ним певної, наперед обумовленої мети), ст. 729 ЦК України;
- ренти (відповідно до якого одна сторона (одержувач ренти) передає другій

стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренти у формі певної грошової суми або в іншій формі), ст. 731 ЦК України;

– спадщини (за яким відбувається перехід прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців) – книга шоста Цивільного кодексу України), ст.ст. 1216-1308 ЦК України [13].

Проте, пп. 164.2.4, та пп. 164.2.10, п. 164.2, ст. 164 ПК України встановлено, що частина доходів від операцій з майном належить до річного оподатковуваного доходу платника податку, і до таких операцій належить: продаж, отримання у спадщину чи дарування, обмін, тощо.

Так, дохід, отриманий платником податку від продажу протягом звітного (податкового) року другого об'єкта нерухомості підлягає оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5 % (п. 172.2, ст. 172 та п. 167.2, ст. 167 ПК України [9]), від продажу третього та наступних об'єктів нерухомості – за ставкою 18 % (п. 172.2, ст. 172 та п. 167.1, ст. 167 ПК України [9]).

У цей час у платника податку, який продає або обмінює з іншою фізичною особою нерухомість, неподільний об'єкт незавершеного будівництва, виникає податковий обов'язок із самостійного визначення та сплати через банківську установу суми податку на доходи фізичних осіб, – до нотаріального посвідчення договору купівлі-продажу, міни (п. 172.5, ст. 172 ПК України [9]).

Стосовно операцій з продажу або обміну об'єктів рухомого майна, то отриманий дохід від таких операцій оподатковується податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5 % (п. 173.1, ст. 173 та п. 167.2, ст. 167 ПК України [9]). Цей дохід (крім доходу від продажу легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів) визначається виходячи з ціни, зазначеної у договорі купівлі-продажу (міни), але не нижче оціночної вартості цього об'єкта (п. 173.1, ст. 173 ПК України [9]).

Стосовно оподаткування доходу, отриманого платником податку від продажу

(обміну) протягом звітного (податкового) року другого об'єкта рухомого майна у вигляді легкового автомобіля та/або мотоцикла, та/або мопеда, підлягає оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5 % (п. 173.2, ст. 172 та п. 167.2, ст. 167 ПК України [9]), від продажу (обміну) третього та наступних об'єктів – за ставкою 18 % (п. 173.2, ст. 172 та п. 167.1, ст. 167 ПК України [9]).

Під час проведення операцій з відчуження об'єктів рухомого майна у платника податку виникає обов'язок самостійно визначити суму податку і сплатити його до бюджету через банківські установи (п. 173.4, ст. 173 ПК України [9]).

У разі отримання доходу від операцій з продажу (міни) нерухомого чи рухомого майна на платника податку ще покладається обов'язок із подання до контролюючих органів до 1 травня року, що настає за звітним, податкову декларацію (пп. 49.18.4, п. 49.18, ст. 49 ПК України [9]).

До речі, до нерухомих речей (нерухомості) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Рухомими речами – є речі, які можна вільно переміщувати у просторі (ст. 181 ЦК України [13]).

Стосовно отримання рухомого чи нерухомого майна у спадщину або дарунок, то об'єкти спадщини та дарування оподатковуються податком на доходи фізичних осіб за ставкою 5 % (пп. 174.2.2, п. 174.2, ст. 174 та п. 167.2, ст. 167 ПК України [9]), окрім, якщо вони не отримання від членів сім'ї спадкодавця першого та другого ступенів споріднення, у цьому випадку відбувається оподаткування за нульовою ставкою. Проте, якщо спадкування або ж отримання у дарунок відбувається де однією із сторін є нерезидент, то оподаткування здійснюється за ставкою 18 % (пп. 174.2.3, п. 174.2, ст. 174 та п. 167.1, ст. 167 ПК України [9]).

У даному випадку податковий обов'язок із сплати податку на доходи фізичних осіб покладається на спадкоємців, які отримали спадщину та обдарованих осіб. Крім того, вони зобов'язані дохід у вигляді вартості успадкованого майна, що підлягає оподаткуванню, зазначити в річній подат-



ковій декларації (п. 174.3, ст. 174 України [9]), яку вони повинні подати до контролюючих органів до 1 травня року, що настає за звітним (пп. 49.18.4, п. 49.18, ст. 49 ПК України [9]).

У п. 172.8, ст. 172 ПК України вказано, що будь-який перехід права власності на об'єкти нерухомості крім їх успадкування та дарування розуміється, як продаж [9], що свідчить про отримання доходу платником податку та виникнення у нього податкового обов'язку з податку на доходи фізичних осіб.

Проте, стосовно примусового відчуження майна, про що йдеться мова у ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», право на яке мають військові командування, – то це є окремим режимом переходу права власності і він не може бути прирівняний для цілей оподаткування до продажу, хоча, прямого посилання на це не має у п. 172.8, ст. 172 ПК України.

Під примусовим відчуженням майна слід розуміти позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості (ст. 1 Закону [14]).

Положенням цієї статті передбачено повне відшкодування вартості примусово відчуженого майна. І таке відшкодування є доходом платника податку. Принциповим питанням є: «Чи буде таке відшкодування об'єктом оподаткування?».

У ст. 41 Конституції вказано, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. В умовах воєнного чи надзвичайного стану примусове відчуження таких об'єктів допускається з наступним повним відшкодуванням їх вартості [12].

Проте, пп. 165.1.16, п. 165.1, ст. 165 ПК України передбачено, що кошти, отримані платником податку в рахунок компенсації (відшкодування) вартості майна, примусово відчуженого державою, або вартість

такої компенсації, отриманої у негрошовій формі – не включаються до оподатковуваного доходу платника податку на доходи фізичних осіб [9].

За часів оголошення воєнного стану на території України було прийнято ряд нормативно-правових актів, які пом'якшували умови оподаткування платникам податків, зокрема зменшуючи, або зовсім звільняючи від виконання податкового обов'язку окремих категорій осіб.

Так, 3 березня 2022 року було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» яким було внесено зміни до п. 69.1, ст. 69 ПК України, які передбачали у разі відсутності у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок, зокрема щодо дотримання термінів сплати податків та зборів, подання звітності, розрахунків коригування, – звільнення від відповідальності з обов'язковим виконанням таких обов'язків протягом трьох місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні [9; 15]. Отже, відповідно до положень цієї статті платник податку може бути звільнений від виконання податкового обов'язку, але для цього обов'язковою умовою є – відсутність можливості його виконати. Виникає питання, яким чином, і який орган буде оцінювати реальну неможливість виконання платником податку його податкового обов'язку? Які це можуть бути обставини за яких платник податку не може своєчасно виконати свій обов'язок?

І лише наприкінці липня 2022 року було видано Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, та переліків документів на підтвердження», яким було визнано у якості підстав для неможливості виконання:

– втрата (знищення чи зіпсуття) первинних документів, комп'ютерного та іншого обладнання; неможливість вико-

ристати чи вивезти їх внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації;

- використання чи вивезення документів, комп'ютерного або іншого обладнання, пов'язане з ризиком для життя чи здоров'я посадової особи платника податків;

- відсутність у платника податків інших посадових осіб, уповноважених стягувати та вносити до бюджету податки, збори, а також вести бухгалтерський облік, складати та подавати податкову та фінансову звітність, відсутність можливості у власника призначити таких посадових осіб за умови відсутності у нього об'єктів оподаткування, або показників, які підлягають декларуванню;

- перебування (податкова адреса платника податків та/або фактичне знаходження / знаходження виробничих потужностей тощо) на території населеного пункту, у якому ведуться воєнні (бойові) дії, який (які) знаходиться в оточенні (блокуванні) або тимчасово окуповані, тощо [16].

Крім того, було внесено зміни до ст. 102 та доповнено її пунктом 102.9, який передбачав на період дії правового режиму воєнного, надзвичайного стану, що введено в Україні, зупинення перебігу строків давності. Було й прийнято рішення (на законодавчому рівні) – звільнити від нарахування пені за вчинення діяння (дії або бездіяльності) платником податку внаслідок введення воєнного, надзвичайного стану, що знайшло своє відображення у доповненні п. 129.9 підпунктом 129.9.7 [17]. Можемо зробити висновок, що у даному випадку більш доречно казати про діяння у вигляді бездіяльності, як то: несвоєчасна сплата податків чи зборів. Проте, у цьому підпункті (129.9.7) нічого не вказано про відсутність у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок в частині дотримання термінів сплати податків та зборів. Виникає цілком правомірне питання, що на зміст цього пункту не розповсюджується дія підпункту 69.1, пункту 69 підрозділу 10 «Інші перехідні положення» і пеня не буде нараховуватися з будь-

яких причин невиконання платником податку податкового обов'язку на період дії в Україні воєнного стану.

У будь-якому випадку, вважаємо, що норму пп. 129.9.7, п. 129.9, ст. 129 ПК України доцільно уточнити, додав наступну фразу:

- 129.9. Пеня не нараховується, а нарахована пеня підлягає анулюванню в таких випадках:

- 129.9.7. вчинення діяння (дії або бездіяльності) особою внаслідок введення воєнного, надзвичайного стану *незалежно від факту відсутності у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок щодо дотримання термінів сплати податків та зборів ...*

Було прийнято ряд нормативно-правових актів, якими надавалися особливі умови справляння єдиного податку фізичними особами-підприємцями, які обрали спрощену систему оподаткування особливо для тих, хто обрав 3 групу, зокрема для них знижено ставку єдиного податку до 2 % доходу [18]. Платникам єдиного податку третьої групи скасовані будь-які обмеження з приводу: організаційно-правової форми господарювання, обсягу отриманого ними доходу та кількості осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах [19].

Фізичним особам – підприємцям – платникам єдиного податку першої та другої групи, взагалі, дозволено не сплачувати єдиний податок та не подавати до контролюючих органів податкову декларацію до припинення або скасування воєнного, надзвичайного стану [19].

Підпунктом 26.1, підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України передбачено надання податкових пільг платникам податків із податковою адресою на тимчасово окупованій території, зокрема, вони звільняються від обов'язку подання до контролюючих органів декларацій, звітності та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів. Для цих платників податків зупиняється нарахування штрафних (фінансових) санкцій та/або пені за несвоєчасне погашення грошових зобов'язань та інші порушення податкового законодавства [9].

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» тимчасово окупованою територією України – є невід’ємна частина території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України [20].

Але, аналіз положень ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» свідчить про те, що норми цього Закону стосуються лише Донецької та Луганської областей відповідно до затверджених Указом Президента України «Межі та переліку районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях» [21]. Хоча більша частина Запорізької, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей визнана тими, що належать до переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних дій та перебувають в тимчасовій окупації [22]. Тому, ми можемо зробити висновки, що положення підпункту 26.1, підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України яким передбачено надання податкових пільг платникам податків на тимчасово окупованій території у вигляді звільнення від виконання податкового обов’язку в частині подання декларацій та сплати податків та зборів на мешканців цих областей не розповсюджується.

Вважаємо, доцільно внести зміни до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», де у ч. 2, ст. 1 додати:

2. Датою початку тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України є 19 лютого 2014 року.

*Окремі території України, що входять до складу Запорізької, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей є окупованими Російською Федерацією, починаючи з 24.02.2022 року. Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Запорізькій, Миколаївській, Харківській, Херсонській областях визначено Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за погодженням з Міністерством оборони на підставі про-*

*позицій відповідних обласних, Київської міської військових адміністрацій.*

Є окремі питання стосовно порядку оподаткування доходів фізичних осіб у вигляді отримання дарунків, або спадщини. Так, Підпунктом 26.8, підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України передбачено, що доходи фізичної особи – громадянина України, яка має податкову адресу на тимчасово окупованій території, отримані у вигляді вартості успадкованого (подарованого) майна (кошти, майно, майнові чи немайнові права), оподатковуються податком на доходи фізичних осіб та військовим збором за загальними правилами оподаткування [9] (тобто, без застосування податкових пільг).

І з цих доходів – податок на доходи фізичних осіб та військовий збір сплачуються спадкоємцями – громадянами України, які мають податкову адресу на тимчасово окупованій території, до нотаріального оформлення об’єктів спадщини (дарування) або в сільських населених пунктах – до оформлення уповноваженою на це посадовою особою відповідного органу місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини [9]. Проте, аналіз положень цього підпункту надає можливість стверджувати що мова йде про внутрішньо переміщених осіб.

Подібний висновок ми зробили аналізуючи зміст поняття «податкова адреса платника податку», якою, відповідно до п. 45.1, ст. 45 ПК України, для фізичної особи – платника податків, визнається місце її проживання, за яким вона береться на облік як платник податків у контролюючому органі. Платник податків може мати одночасно не більше однієї податкової адреси [9]. Отже, фізична особа проживала саме на окупованій території.

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, тощо (ст. 1 Закону [23]). Тобто це особа, яка має певні складнощі фінансового характеру (скоріше за

все – має місце відсутність будь-яких джерел для існування); змушена покинути рідну домівку, залишившись без даху над головою; може втратила близьких та має певні душевні страждання. Зобов'язувати таку особу у разі отримання спадщини чи дарунку сплачувати податок на доходи фізичних осіб на загальних підставах – є порушенням одного з основних принципів на яких ґрунтується податкове законодавство – принципу „соціальної справедливості”, зміст якого полягає в тому, що установлення податків та зборів має бути лише відповідно до платоспроможності платників податків (пп. 4.1.6, п. 4.1, ст. 4 ПК України). Тому вважаємо за доцільним скасувати підпункт 26.8, підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України.

**Висновки.** За результатами дослідження виявлено, що відповідно до статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади повноважень стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Встановлено, що обмеження у деяких правах може вплинути на повноту та своєчасність виконання податкового обов'язку фізичною особою – платником податку, що знайшло своє відображення у статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де вказано, що в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній власності для потреб держави.

Констатовано, що частина доходів від операцій з майном належить до річного оподатковуваного доходу платника податку, і до таких операцій відносяться: продаж, отримання у спадщину чи дарування, обмін, тощо. Доведено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності допускається з наступним повним відшкодуванням їх вартості та не належить до оподатковуваного доходу.

Встановлено, що відповідно до змін, внесених до Податкового кодексу України платник податку може бути звільнений

від виконання податкового обов'язку, але обов'язковою умовою, є – відсутність можливості його виконання.

Констатовано, що на законодавчому рівні було прийнято рішення стосовно звільнення платників податків від нарахування пені за вчинення діяння внаслідок введення воєнного, надзвичайного стану, що знайшло своє відображення у доповненні п. 129.9 підпунктом 129.9.7. Проте, у цьому підпункті нічого не вказано про відсутність у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок в частині дотримання термінів сплати податків та зборів. Рекомендовано уточнити норму пп. 129.9.7, п. 129.9, ст. 129 ПК України.

Підпунктом 26.1, підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України передбачено надання податкових пільг платникам податків із податковою адресою на тимчасово окупованій території, у вигляді звільнення від обов'язку подання до контролюючих органів декларацій, звітності та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів; та призупинення нарахування штрафних та пені за несвоєчасне погашення грошових зобов'язань. Але, аналіз положень ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» свідчить про те, що норми цього Закону стосуються лише Донецької та Луганської областей не зважаючи на те, що більша частина Запорізької, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей визнана тими, що належать до переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних дій та перебувають в тимчасовій окупації. Запропоновано внести зміни до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», де у ч. 2, ст. 1 вказати вище перелічені області.

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

1. Бортнік С. Наслідки військової агресії в Україну для російського малого і середнього бізнесу: Волинський національний університет імені Лесі Українки. URL: <https://vnu.edu.ua/uk/news/naslidki-viyskovoi-agresii-v-ukrainu-dlya-rosiyskogo-malogo-i-serednogo-biznesu>
2. Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. URL:



- <https://decentralization.gov.ua/news/15748>
3. Храбров А. О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 20 с.
  4. Покатаєва О. В. Правова природа загальнодержавних податків та зборів в Україні: стан, протиріччя та перспективи реформування : автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2012. 36 с.
  5. Онищук Н. Ю. Правове регулювання виконання податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 20 с.
  6. Ємельянова О. О. Податковий обов'язок як центральна категорія податкового права та наслідки його невиконання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Вип. 2. С. 74–83. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo\\_2016\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2016_2_9)
  7. Дуравкін П. М. Забезпечення виконання податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 20 с.
  8. Самсін І. Л. Співвідношення понять «податковий обов'язок» та «податкове зобов'язання» в законодавстві України. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 9. С. 34–38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu\\_2011\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu_2011_9_9)
  9. 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>
  10. Про правовий режим воєнного стану: Закон від 12 травня 2015 р., № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n29>
  11. Про введення воєнного стану в Україні: Указ від 24 лютого 2022 р., № 2102-IX / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>
  12. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
  13. Цивільний кодекс України: Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
  14. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон від 17 травня 2012 р., № 4765-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>
  15. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон від 3 березня 2022 р., № 2118-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n5>
  16. Про затвердження Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX „Перехідні положення” Податкового кодексу України, та переліків документів на підтвердження: Наказ від 29 липня 2022 р., № 225 / Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0967-22#Text>
  17. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон від 15 березня 2022 р., № 2120-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n5>
  18. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон від 24 березня 2022 р., № 2142-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#n2>
  19. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану: Закон від 1 квітня 2022 р., № 2173-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20#n5>
  20. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон від 15 квітня 2014 р., № 1207-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
  21. Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях: Указ від 7 лютого 2019 року № 32/2019 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/2019#n9>

22. Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 25 квітня 2022 року: Наказ від 25.04.2022 р., № 75 / Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/66>
23. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон від 20 жовтня 2014 р., № 1706-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
- 

**Pokataeva O., Chemeris L. Features of fulfillment of tax obligation by a natural person – tax payer during the period of martial state**

*The article examines the meaning of the concept of "tax liability". The legislation regulating the legal regime of martial law has been studied.*

*It was revealed that in accordance with Article 5 of the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" and the Decree of the President of Ukraine "On the Introduction of Martial Law in Ukraine", martial law provides for the granting of powers to the relevant state authorities to limit the constitutional rights and freedoms of a person and citizen and the rights and legal interests of legal entities. Such rights include: the right to inviolability of housing; the right to secrecy of correspondence, telephone conversations; prohibition of interference in personal and family life; the right to freedom of movement, free choice of place of residence; the right to freedom of thought and speech, to the free expression of one's views and beliefs; the right to participate in the management of state affairs; the right to peaceful assemblies, meetings, rallies, marches and demonstrations; the right to own, use and dispose of one's property, the results of one's intellectual and creative activity; the right to business activity not prohibited by law; the right to work; the right to strike to protect one's economic and social interests; the right to education.*

*It has been established that the limitation of some rights may affect the completeness and timeliness of the fulfillment of tax obligations by an individual – a tax payer, which is reflected in Article 8 of the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law", which states that in certain areas where martial law is introduced, the military command together with the military administrations can forcibly expropriate privately owned property for the needs of the state.*

*It was established that part of the income from transactions with property belongs to the taxpayer's annual taxable income, and such transactions include: sale, inheritance or donation, exchange, etc.*

*It has been proven that forced alienation of objects of private property rights is allowed with subsequent full reimbursement of their value and does not belong to taxable income.*

*It was established that in accordance with the changes made to the Tax Code of Ukraine, the taxpayer may be exempted from fulfilling the tax obligation, but with a mandatory condition, such as the absence of the possibility of its fulfillment.*

**Key words:** tax liability, taxpayer, natural person, natural person – entrepreneur, citizen, resident.

**Г. В. Россіхіна**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**В. В. Россіхін**

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений працівник освіти України,  
проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування  
Харківського національного університету радіоелектроніки

**Гусейнов Ільгар Вугар огли**

доктор філософії в галузі права, старший науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права

**С. В. Надобко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан факультету аудіовізуального мистецтва та заочного навчання  
Харківської державної академії дизайну і мистецтв

## **ЕТИМОЛОГІЧНИЙ ЗМІСТ СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПОДАТКИ» ТА «ФІНАНСИ» КРІЗЬ ПРИЗМУ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЯГНЕНЬ**

*Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу етимологічного змісту становлення поняття «податки» та «фінанси» крізь призму сучасних наукових досягнень.*

*Аргументовано констатовано, що у сучасних умовах розвитку демократичних та соціально-правових держав послідовність визначення сутності поняття податків свідчить, що суспільство у якому створено та сформовано належну й зважену податкову систему здатне до сприйняття філософського змісту категорії «податок» – потреби кожного жертувати частину своїх матеріальних та нематеріальних благ задля забезпечення загального добробуту в державі. Якщо ж дана філософська концепція буде нівелюватися у практичному застосуванні, держава отримає не зважену податкову систему, а окремі елементи адміністративної експропріації доходів.*

*Доведено, що зваженість та послідовність визначення та пізнання податкових правил та категорій у їх теоретико-прикладному осяганні може бути представлено у вигляді трьох структурних елементів, які знаходяться у взаємозв'язку, зокрема: історико-філософські аспекти розуміння податкових категорій; їх ідентифікація у контексті складових елементів економіко-вартісних засобів та процесі розподілу грошово-фінансових ресурсів держави; здійснення систематизації у формально-обґрунтовані податкові форми, які спроможні забезпечити паритет економіко-фінансових прав та інтересів.*

*Аргументовано показано, що структурування та систематизація всієї системи відносин, які виникають у процесі оподаткування та регулювання фінансових відносин, встановлення чітких правил і меж податкових правовідносин формують податкове середовище стосовно конкретного простору і часу. Внаслідок чого, особливого значення набувають принципи, цілі та способи здійснення державно-владних повноважень, які формують стан податкового середовища у суспільстві та державі.*

**Ключові слова:** фінансово-правові норми, податки, фінанси, фінансово-правова політика, правореалізаційні механізми, реалізація фінансових правовідносин.

**Постановка проблеми.** В контексті світової фінансово-економічної кризи та аналогічної ситуації в Україні, реформування законодавства у сфері фінансово-податкової діяльності постає першочерговим заходом держави направленим на її оптимізацію та пошуку дієвих заходів розвитку економіки. За даних умов актуальним стає осмислення теоретичних аспектів та історичних основ становлення та розвитку механізмів правового регулювання податково-контрольних повноважень фінансових органів, державної політики в цілому, її особливостей та закономірностей.

Стан дослідження. В сучасних умовах проблематика пов'язана із дослідженням сутності податків, фінансів та податкової системи посідає чільне місце серед наукових досліджень провідних вчених таких як: О.М. Головки, В.Д. Гончаренко, К.Р. Добкіна, Є.С. Дурнов, В.Р. Жвалюк, О.Л. Копиленко, В.С. Кульчицький, М.П. Кучерявенко, С.В. Надобко, М.М. Олійник, А.Й. Рогожин, В.В. Россіхін, Г.В. Россіхіна, В.О. Рум'янцев, О.Д. Святоцький, М.М. Страхов, В.М. Юрченко, М.М. Шевердін, А.Є. Шевченко, О.Н. Ярмиш тощо.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей етимологічного змісту становлення поняття «податки» та «фінанси» крізь призму сучасних наукових досягнень вимагає подальших наукових пошуків.

Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження та комплексний аналіз й особливостей етимологічного змісту становлення поняття «податки» та «фінанси» крізь призму сучасних наукових досягнень

**Виклад основного матеріалу.** Історія становлення податків сягає своїх перших проявів ще часів давніх цивілізацій, коли лише почали з'являтися перші утворення, які характеризувалися лише деякими ознаками сучасних держав. Достовірно відомо, що найперші пам'ятки у вигляді глиняних пластин, які свідчать про наявність податків датуються 3300-3200 рр. до нашої ери були знайдені на території сучасного Єгипту та зображають свідчення про те, що кожен мешканець міста повинен передати десятину свого

майна у натуральній формі царю (як правило, полотна, рослинне масло тощо).

У найпростішій формі в період становлення примусової влади, податки являли собою жертвопринесення. При чому, хибною є думка, що такий обряд носив виключно добровільний характер, адже необхідність його проведення забезпечувалося примусом та уособлювало певний збір заради конкретного блага. Окрім того, відсоткова ставка такого збору була досить формально визначеною, зокрема у Законі Мойсея зазначалося, що «Всяка десятина від землі, чи від засівів із поля, чи від плодів із дерева, буде Господеві» [1, с. 333].

Беручи до уваги, що становлення інституту податків у світі почалося саме із Стародавнього Риму, вважається, що немає у світовій історії страшнішого імператора, аніж Діоклетіан, який вперше запровадив по всій території земельний податок [2, с. 48]. Фінансові органи даного історико-правового періоду можна ототожнювати із військовим відомством: військові витребували багатства у інших держав, а фінансові у власного народу [3, с. 132].

Активний розвиток римської держави, приєднання все більше нових територій зумовило удосконалення інституту оподаткування. Завдяки працям давньогрецьких та давньоримських мислителів, які відстоювали ідеї рівності та справедливості у питаннях оподаткування, політика справляння податків зазнала змін. Необхідність реорганізації фінансової системи було одним із основних завдань, яке проголосив імператор Октавіан Август за результатами проведення реформ якого у всіх провінціях було створено фінансові установи, які здійснювали контроль за виконанням податкових обов'язків. Було проведено всезагальну оцінку податкового потенціалу кожної провінції задля більш справедливого розподілення податків та збільшення чи зменшення їх грошового вираження. В кожній адміністративно-територіальній одиниці створювалися кадастри у яких містилась інформація про землевласників. Одночасно із даними заходами здійснювався перепис майнового стану громадян, який покладался на намісників провінцій разом із прокураторо-



рами – очільниками фінансових установ провінцій. Кожен мешканець був зобов'язаний надати владі відповідної общини свою декларацію [4, с. 11].

Фінансові документи, які в сучасному розумінні можна вважати первинною бухгалтерською документацією, зберігались у відповідному фінансовому осередку та були необхідними для подальшого проведення перепису та визначення розміру оподаткування і кола платників податків (цензу). Уповноважена особа, яка відповідала за проведення цензу мала право зменшити розмір податку із конкретного мешканця у випадку, якщо існували певні об'єктивні обставини, які унеможливлювали здатність особи сплачувати податки у загальному розмірі (наприклад, неврожай, стихійні лиха тощо). На відміну від сучасних уявлень про те, що головним джерелом наповнення державного бюджету є прямі податки, у даний історичний період таким джерелом був земельний податок, розмір якого в середньому становив одну десяту доходів отриманих за результатами обробки землі [5, с. 2092].

Підсумовуючи, доцільно звернути уваги, що ще за часів зародження податків як окремого інституту, вони стали відігравати не лише фіскальну функцію, але й функцію розвитку господарства, тобто економіки, оскільки населення зобов'язувалося вносити оплату за податки у грошовій формі, громадяни було змушені виробляти надлишки продукції задля особистого використання та продажу, аби отримувати гроші. Всі ці обставини зумовили розвиток урбанізації, фінансово-податкових відносин.

Проблеми пов'язані із оподаткуванням, визначенням політико-правової природи податків завжди привертали увагу вчених – економістів, правників, філософів, державних та громадських діячів незалежно від епохи. Починаючи від уявлень схоластів твердження про податкові форми взаємовідносин громадян та представниками влади розвивались у векторному напрямку відображаючи конкретно-історичні умови суспільного життя. Вважалося цілком очевидним, що процес справляння податків здійснюється державою і залежить від ступеня розвитку її демо-

кратичних інститутів. В даному аспекті, доречним є твердження П. Прудона, який стверджував, що питання оподаткування – це питання про державу. В одній із своїх праць Платон вказував, що однією із головних цілей оподаткування є правильний перерозподіл доходів від багатих до бідних. А давньогрецький філософ Аристотель у своєму творі «Політика» зазначав, що у Лакедемоні кожен зобов'язаний сплачувати покладений на нього внесок, адже в іншому випадку закон позбавить його громадянських прав [6, с. 12].

Окремі науковці при визначенні політико-правової природи податків посиляються на давньоримську легенду у відповідності до якої, значимість податків була визначена філософом Агріппою, який будучи близькою особою принцепса Октавіана Августа дискутував із ним, чи потрібні державі податки та стверджував, що стягнення податків – це головна функція правителя, адже вони покривають витрати на утримання армії, державних витрат. Навіть беручи до уваги, що у державі може панувати виключно демократія, все ж таки, гроші на її утримання будуть вкрай необхідні, так як виникає замкнене коло: за відсутності армії не може існувати держави, а за відсутності грошових ресурсів держава не в змозі собі дозволити утримувати армію.

Натомість, оподаткування не є яскравою рисою монархії, оскільки будь-яка форма державного правління вимагає наявності обов'язкового інституту оподаткування, а отже, варто обкладати зборами та платежами власність, яка приносить або може приносити прибуток чи певні блага своєму власнику [7, с. 87]. Звідси й принцип справедливості – жодна особа й місцевість не можуть бути вільними від сплати податків, оскільки самі ж вони користуються благами та гарантіями, які держава надає всім без винятку через справляння податків [8, с. 24]. Сутність визначення правової природи податків відображається у різних філософських працях багатьох вчених та мислителів. Н. Макіавеллі стверджував, що головне значення при веденні державних справ посідає оподаткування.

Представлений історико-правовий аналіз свідчить, що на перших зародженнях

політико-правової думки, податки – це регресивна форма державних доходів. Спочатку податки йменувались як «auxilia» («допомога») та носили виключно тимчасовий характер. Цікаво, що навіть у першій половині XVII століття парламент Англії не визнавав податки як постійні заходи спрямовані на загальнодержавні потреби, при чому, король позбавлявся можливості самостійно встановлювати податкові зобов'язання для населення за відсутності згоди законодавчого органу. Але, як свідчать історичні хроніки постійний військовий стан у державі та необхідність матеріально-технічного утримання армії на постійній основі перетворили податки із тимчасових заходів у постійний спосіб отримання державних доходів.

У своїх працях «Про правителів», «Про політику», «Про свободу» П.-А. Гольбах досить детально розглядав питання сутності податків та зазначав, що підкорюючись верховній владі, нації та громади, беззаперечно повинні надати їй ресурси аби вона могла успішно працювати заради їх же блага, а отже, кожен індивід повинен пожертвувати частину належного йому майна, щоб допомагати у збереженні та захисті власності всіх громадян. В цьому і проявляється сутність податків, оскільки, якщо народ самостійно надав згоду підкорюватися владі, дані судження є цілком справедливими. Результат же такої справедливості повинен визначатися від суспільної користі: розмір тієї частини власності кожного члена суспільства і благ визначає розмір його пожертвування заради загального блага [9, с. 194–195].

У першій половині XIX століття набуває популярності, у сфері визначення сутності податків, теорія насолоди за авторством Шарля де Сісмонді, який зазначав, що доходи розподіляються між усіма класами нації, ні один з видів доходу не повинен уникати оподаткування. Окремо вчений стверджував, що усі громадяни повинні вбачати в податках винагороду, яку їм сплачує уряд в якості захисту їх особистості та власності. Податки, які справляються повинні по справедливості відповідати тим благам, які суспільство їм надає та тим витратам, які воно робить заради них. Саме за допомогою податків

покриваються щорічні державні витрати, а отже, кожна особа повинна відчувати свою безпосередню участь у загальних витратах здійснюваних на благо кожного індивіда суспільства. Окрім того, саме у податках кожен платник відчуває певний ступінь насолоди у вигляді законності, правопорядку, належного правосуддя та забезпеченні свободи життя та власності [10, с. 18].

Формування та розвиток ідей щодо якісно-нової форми країни – правової держави, стало наслідком появи таких теорій податків як: теорія жертви, теорія колективних (громадських) потреб, які визначали податки як обов'язок, необхідну участь кожного громадянина у покритті державних витрат. Активний розвиток капіталістичних відносин та окремих концепцій щодо інститутів громадянського суспільства, правової держави, демократії не могли стати наслідком певного переосмислення сутності державного управління та й податків, як основи функціонування тієї чи іншої держави. Намагання обґрунтувати наявність певних благ в обмін на сплату особою податку держави стало відігравати факультативне значення, оскільки активний розвиток державного управління як комплексного механізму стало результатом надзвичайно широкого кола привілеїв та преференцій, які вже не могли бути систематизовані єдиним поняттям «блага».

Теорія жертви – це одна із перших теорій податків, яка містить ідею щодо їх примусового характеру та стала результатом синтезу наукової діяльності Н. Канара, який у своїй праці «Принципи політичної економії» (1801 року), вперше вказав, що «індивід, який сплачує податок державі та в її інтересах є насильницькою жертвою» [11, с. 188]. Концепція примусу із боку держави в особі його уряду за відсутності будь-якої згоди зі сторони платника податків знайшла свій подальший розвиток у теорії колективних (громадських) потреб, яка стала відлунням суспільно-державного життя кінця XIX – XX століття внаслідок різкого зростання державних видатків та необхідністю обґрунтування стрімкого збільшення податкового навантаження на суспільство.

До числа найперших спроб здійснення ґрунтового та фундаментального дослідження взаємозв'язку економіки та права з метою визначення політико-правової природи податків можна віднести XIX–XX століття, адже саме в даний період представниками історичної школи у Німеччині та інституціоналізму у США та Франції було закладено основи теоретико-правового визначення інституціональних відносин у сфері податкової політики.

Розглядаючи категорію податків крізь систему політико-правової думки, слід зазначити, що у філософському вираженні дане поняття, було зароджене значно раніше у порівнянні із іншим понятійно-категоріальним апаратом державотворення, зокрема власне самого визначення держави. За результатами формування перших утворень, які уособлювали окремі ознаки державності, податкові форми із випадкових та розрізнених механізмів, поступово трансформувалися у системоутворюючі елементи, адекватні потребам тієї чи іншої влади. З даного положення випливає, що державою як особливою організацією політичної влади було породжено системне утворення – податкову систему.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що у сучасних умовах розвитку демократичних та соціально-правових держав послідовність визначення сутності поняття податків свідчить, що суспільство у якому створено та сформовано належну й зважену податкову систему здатне до сприйняття філософського змісту категорії «податок» – потреби кожного жертвувати частину своїх матеріальних та нематеріальних благ задля забезпечення загального добробуту в державі. Якщо ж дана філософська концепція буде нівелюватися у практичному застосуванні, держава отримає не зважену податкову систему, а окремі елементи адміністративної експропріації доходів.

Зваженість та послідовність визначення та пізнання податкових правил та категорій у їх теоретико-прикладному осяганні може бути представлено у вигляді трьох структурних елементів, які знаходяться у взаємозв'язку, зокрема: історико-філософські аспекти розуміння податкових категорій; їх ідентифікація у контексті складових елементів економіко-вартісних засобів

та процесі розподілу грошово-фінансових ресурсів держави; здійснення систематизації у формально-обґрунтовані податкові форми, які спроможні забезпечити паритет економіко-фінансових прав та інтересів.

Структурування та систематизація всієї системи відносин, які виникають у процесі оподаткування, встановлення чітких правил і меж податкових правовідносин формують податкове середовище стосовно конкретного простору і часу. Внаслідок чого, особливого значення набувають принципи, цілі та способи здійснення державно-владних повноважень, які формують стан податкового середовища у суспільстві та державі.

### Список використаної літератури:

1. Онацький Є. Українська Мала Енциклопедія. Кн. 3: Літери Д–Є. Буенос-Айрес, 1958. 132 с.
2. Гензель П. П. Очерки по истории финансов. Вып. 1: Древний мир. Киев : тип. Г. Лисснера и Д. Собко, 1913. 52 с.
3. Марьяхин Г. Л. Очерки истории налогов с населения в СССР. Киев : Финансы, 1964. 252 с.
4. Шевердін М. М. Податкове законодавство в УСРР у період нової економічної політики (1921–1929 рр.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 20 с.
5. Rossikhina, H. V., Rossikhin, V. V., Barabash, T. O., Shcherba, V. M., & Sydorenko, O. O. (2019). Theoretical and Legal and Economic Characteristics of Novellization of Taxation in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 10(7 (45)), 2091–2096.
6. Зуйков І. С., Зуйкова Л. В. Філософські аспекти історії налогообложення. *Налоговий вестник*. 1997. № 9. С. 43–45.
7. Россихина Г. В., Россихин В. В. Связь категорий «налоговое обязательство» и «налоговый долг». *Научный вестник Херсонского государственного университета. Серия «Юридические науки»*. 2018. Т. 3. №. 2. С. 85–88.
8. Попов П. С. Изречения Конфуция, учеников его и других лиц. Санкт-Петербург, 1910. 576 с.
9. Гольбах П. А. Избранные произведения в двух томах. Т. 2. Под общ. ред. Х. Н. Момджяна ; пер. с фр. Москва : Соцэкгиз, 1963. 564 с.
10. Рязанов В. Т. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX–XX вв. Киев : Наука, 1998. 796 с.
11. Canard N. F. Principes d'économie politique. Paris : F. Buisson, 1801. 236 p.

**Rossikhina H., Rossikhin V., Huseinov Ilhar Vuhar ohly, Nadobko S.**  
**The etymological content of the formation of the concepts of "taxes" and "finances" through the prism of modern scientific achievements**

*The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the etymological content of the formation of the concepts of "taxes" and "finances" through the prism of modern scientific achievements.*

*Arguably, it is stated that in the modern conditions of the development of democratic and socio-legal states, the sequence of defining the essence of the concept of taxes shows that a society in which a proper and balanced tax system has been created and formed is capable of perceiving the philosophical content of the category "tax" – the need for everyone to donate a part of their material and intangible benefits to ensure general welfare in the state. If this philosophical concept is leveled in practical application, the state will not receive a weighted tax system, but individual elements of administrative expropriation of income.*

*It is proven that the weightiness and consistency of the definition and knowledge of tax rules and categories in their theoretical and applied understanding can be presented in the form of three structural elements that are interconnected, in particular: historical and philosophical aspects of understanding tax categories; their identification in the context of the constituent elements of economic and value means and the process of distribution of monetary and financial resources of the state; implementation of systematization into formally justified tax forms capable of ensuring the parity of economic and financial rights and interests.*

*Argumentatively, it is shown that the structuring and systematization of the entire system of relations that arise in the process of taxation and regulation of financial relations, the establishment of clear rules and boundaries of tax legal relations form the tax environment in relation to a specific space and time. As a result, the principles, goals and methods of exercising state powers, which shape the state of the tax environment in society and the state, acquire special importance.*

**Key words:** financial and legal norms, taxes, finance, financial and legal policy, legal enforcement mechanisms, implementation of financial legal relations.



УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.15>**А. К. Славицька**кандидат юридичних наук,  
Народний депутат України Верховної Ради України**НАЦІОНАЛЬНА РАДА З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ  
ПОЛІТИКИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ:  
ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

У статті досліджено статусні характеристики Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України як органу, що уповноважений на забезпечення реалізації антикорупційної політики. Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України сформовано з характеристик, що притаманні: 1) органам, утвореним при Президентові України; 2) органам, що наділені повноваженнями в сфері запобігання корупції. Органи, утворені Президентом України запропоновано класифікувати залежно від таких критеріїв, як: а) період, на який їх створено шляхом виокремлення: постійних та тимчасових; б) організаційної форми їх утворення шляхом виокремлення: консультативних, дорадчих та допоміжних органів. Зазначено, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України є постійно діючим органом, якого утворено як консультативно-дорадчий орган. Встановлено, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України має змішаний склад, що слідує принципам функціонування її попередника – Національного антикорупційного комітету.

На основі порівняння підходів до визначення складу Національного антикорупційного комітету та Національної ради з питань антикорупційної політики, зроблено висновок про більш демократичний характер формування останнього на підставі віднесення до його персонального складу як представників громадськості, так і міжнародних експертів.

Визначено, що правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України як органу, що наділений повноваженнями в сфері запобігання корупції опосередкований його віднесенням до наявної системи інституційного забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики.

**Ключові слова:** Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, антикорупційна політика, запобігання корупції, інституційне забезпечення, Офіс Президента України.

**Постановка проблеми.** Українське законодавство у сфері запобігання корупції перебуває на шляху становлення й адаптації до міжнародних стандартів. Останнє підтверджується тим, що формується досить звужене уявлення про запобігання корупції, як-то хабарництво та зловживання службовим становищем посадовими особам органів державної влади. Прийняття очікуваного Закону України, яким закріплено оновлені засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 року [1] активувало роботу усіх суб'єктів, діяльність яких спрямовано на забезпечення реалізації антикорупційної політики. Не виключенням є Наці-

ональна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, якій, з одного боку, притаманно ознак консультативно-дорадчого органу, утвореного при Президентові України, а з іншого – спеціального функціонального призначення, пов'язаного з запобіганням корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика запобігання корупції в різних її вимірах досліджувалась вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте,

незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання виокремлення інституційного механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, включаючи визначення статусу такого суб'єкта як Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України.

**Мета статті** – дослідити правову проблематику статусних характеристик Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України.

**Виклад основного змісту.** Первинно зазначимо, що відповідно до Конституції України задля здійснення своїх повноважень, Президент України наділений правом формувати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106). Водночас створення таких інституцій відбувається у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України [2]. Доктринально обґрунтовано, що допоміжні органи, яких утворено Президентом України формуються з метою забезпечення консультативних, експертних, дорадчих, організаційних, управлінських та інших допоміжних функцій, але не мають владних повноважень, а їх діяльність регламентовано під конкретні цілі [3, с. 549].

Як слушно відмічено О.В. Смолкою, досі не визначено офіційної кількості президентських органів, та їх класифікаційних критеріїв для віднесення до певної групи [4]. Означене пов'язано з тим, що загальною ознакою будь-якого органу, утвореного Президентом України є важливість предмету відання, в межах якого його наділено повноваженнями, для суспільства та забезпечення публічних інтересів. Тому, плінність потреб суспільства є об'єктивним чинником створення відповідного президентського органу в якості консультативного, дорадчого та допоміжного.

Відповідно до Положення, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України є консультативно-дорадчим органом [5]. Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України сформовано з характеристик, що притаманні: 1) органам, утвореним при

Президентові України; 2) органам, що наділені повноваженнями в сфері запобігання корупції.

Серед головних ознак органів, які утворюються Президентом України можна виокремити системність, яка полягає в тому, що органи, які утворюються Президентом, підпорядковуються безпосередньо главі держави, спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективної роботи Президента України, утворюють сукупність організаційних структур, які є складовими загального механізму державного управління [6, с. 78]. Одночасно, вказана ознака кореспондує такій властивості припрезидентських органів як неприпустимість формування з питань, не віднесених до відання Президента України, та вихід таких органів за межі допоміжної діяльності. Забезпечення цієї вимоги вимагає нормативного встановлення принципів та вимог щодо формування системи допоміжних органів Президента України [7, с. 102].

Загалом, органи, утворені Президентом України можливо класифікувати залежно від:

а) періоду, на яких їх створено шляхом виокремлення:

- постійних (наприклад, Офіс Президента України, РНБО, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Національний інститут стратегічних досліджень);

- тимчасових (наприклад, Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату 2012);

б) організаційної форми їх утворення шляхом виокремлення:

- консультативних органів;
- дорадчих органів;
- допоміжних органів.

Виходячи з такого підходу, серед постійно діючих допоміжних органів, яких утворено Президентом України, слід виокремити Офіс Президента України, якого утворено шляхом реорганізації та скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України відповідно до Указів Президента України «Питання забезпечення діяльності Президента України» від 20.06.2019 р. [8] та «Про Положення про Офіс Президента України» від

25.06.2019 р. [9]. Натомість, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України теж є постійно діючим органом, але тим якого утворено як консультативно-дорадчий орган.

Додатково можна виокремити ті органи, яких утворено Президентом України з змішаним персональним складом, тобто до них віднесено осіб, що займають певні посади, так тих, що є представниками громадськості чи, які є експертами в певній сфері суспільних відносин. Метою формування таких утворень є об'єднання зусиль органів державної влади, громадськості, наукової спільноти, спрямування їх на розв'язання окремих актуальних проблем суспільного розвитку, налагодження конструктивної співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства [7, с. 101]. Саме таким органом є Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, яка має змішаний склад, що слідує принципам функціонування її попередника – Національного антикорупційного комітету. Відповідно, останній був утворений в 2010 році та діяв аналогічно як консультативно-дорадчий орган при Президенті України. Метою утворення Національного антикорупційного комітету було «кардинальне поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади, суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, зміцнення партнерських відносин із міжнародним співтовариством, неухильного дотримання конституційних прав і свобод людини в інтересах утвердження законності і правопорядку...» [10]. Проведення паралелей між підходами до визначення складу цих органів, дозволяє прийти до висновку, що:

а) склад Національного антикорупційного комітету чітко визначався у відповідному нормативно-правовому акті; туди входили кандидати за посадою (Прем'єр-міністр України, Голова Служби безпеки України, Глава Адміністрації Президента України, а також за згодою Голова Верховної Ради України, Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор України, Голова Вищої ради юстиції,

Голова Рахункової палати), кандидати, що включались через рекомендацію: Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Ради суддів України, Глави Адміністрації Президента України, Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, президента Національної академії наук України та президента Національної академії правових наук України; представники громадських організацій; чітко зазначалось, що чисельність представників громадських організацій має становити не менше однієї п'ятої від складу Комітету [11] (вказане положення носило формальний характер, наприклад персональний склад Національного антикорупційного комітету 2012 року включав лише таких представників громадськості як президент Національної академії правових наук України, ректора Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», директора Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України [12]);

б) склад Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України утворюється у складі Голови, заступника Голови та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах; персональний склад Національної ради затверджується Президентом України; до роботи органу можуть бути залучені міжнародні спостерігачі та консультанти [5].

Зазначимо, що підхід до функціонування Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України носить більш демократичний характер, ніж до його попередника, адже до його персонального складу станом на теперішній час входять: кандидати за посадою (наприклад, Президент України, керівник Офісу Президента України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України і т.д.); представник громадськості (виконавчий директор громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна», президент Американської торговельної палати в Україні, виконавчий директор Європейської Бізнес Асоціації); міжнародні спостерігачі та консультанти [13].

Узагальнивши, виокремимо такі ознаки Національної ради з питань антикорупційної політики як органу, що утворений

Президентом України: 1) підпорядковуються безпосередньо главі держави; 2) його діяльність спрямовано на забезпечення ефективної роботи Президента України в напрямі запобігання корупції; 3) є постійно діючим консультативно-дорадчим органом; 4) має змішаний персональний склад; 5) його очолює безпосередньо Президент України.

Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України як органу, що наділений повноваженнями в сфері запобігання корупції опосередкований його віднесенням до наявної системи інституційного забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики. Йдеться саме про вплив цього органу на забезпечення реалізації антикорупційної політики, тому що його наділено дотичними повноваженнями, а саме: «...здійснення комплексної оцінки ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні; аналіз національного антикорупційного законодавства та заходів щодо його виконання; здійснення моніторингу та аналізу ефективності реалізації антикорупційної стратегії, внесення пропозицій щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію; участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції; підготовка пропозицій щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції; участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики; організація вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи; сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері; підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції» [5].

Крім того, якщо використовувати поділ суб'єктів забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики на тих, що наділені загальною та спеціальною компетенцією, то до органів: 1) загальної компетенції віднесемо: Верховну Раду України під час визначення основних засад антикорупційної політики, проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; Кабінет Міністрів України щодо затвердження державної програми по виконанню антикорупційної стратегії; керівників державних органів через забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії; 2) спеціальної компетенції віднесемо: Національне агентство з питань запобігання корупції під час розроблення на антикорупційної стратегії та державної програми на її виконання (остання підлягає щорічному перегляду); Національну раду з питань антикорупційної політики при Президентові України щодо підготовки та подання Президентові України пропозицій по вдосконаленні антикорупційної політики.

Підсумовуючи зазначимо, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, хоча не наділена владно-розпорядчими повноваженнями, вона відіграє суттєву роль при забезпеченні та реалізації антикорупційної політики через якісно-змистовне наповнення повноважень Президента України у сфері запобігання корупції та налагодження взаємодії між органами державної влади та представниками громадськості в означеному напрямі.

#### Список використаної літератури:

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 18.12.2022).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с.



4. Смолка А. В. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15969> (дата звернення: 18.12.2022).
5. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики при Президенті України: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#n21> (дата звернення: 15.11.2020).
6. Полякова Ю. О. Загальна характеристика системи апарату Президента України, його структура та ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 37. Ст. 75–79.
7. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президенті України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 3. С. 94–104.
8. Питання забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 20.06.2019 р. № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
9. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
10. Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26.02.2010 р. № 275/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275/2010#Text> (втрата чинності від 16.10.2014) (дата звернення від 18.12.2022).
11. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 01.09.2011 р. № 890/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/890/2011> (втрата чинності від 16.10.2014) (дата звернення від 18.12.2022).
12. Про деякі питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 16.03.2012 р. № 201/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2012#Text> (втрата чинності від 16.10.2014 р.) (дата звернення від 18.12.2022).
13. Питання діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 01.06.2020 р. № 207/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207/2020#Text> (дата звернення від 18.12.2022).

### **Slavitska A. National anti-corruption policy council under the President of Ukraine: characteristics of the functional appointment**

*The article examines the status characteristics of the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine as a body authorized to ensure the implementation of anti-corruption policy. The legal status of the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine is formed from the characteristics inherent in: 1) bodies formed under the President of Ukraine; 2) bodies empowered to prevent corruption. Bodies created by the President of Ukraine are proposed to be classified depending on such criteria as: a) the period for which they were created by distinguishing: permanent and temporary; b) the organizational form of their formation by distinguishing: consultative, advisory and auxiliary bodies. It is noted that the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine is a permanently active body, which was created as a consultative body. It was established that the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine has a mixed composition, which follows the principles of the functioning of its predecessor – the National Anti-Corruption Committee.*

*Based on a comparison of approaches to determining the composition of the National Anti-Corruption Committee and the National Council on Anti-Corruption Policy, a conclusion was made about the more democratic nature of the formation of the latter based on the inclusion of both public representatives and international experts in its personal composition.*

*It was determined that the legal status of the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine as a body empowered to prevent corruption is mediated by its attribution to the existing system of institutional support for the formation and implementation of anti-corruption policy.*

**Key words:** National anti-corruption policy council under the President of Ukraine, anti-corruption policy, corruption prevention, institutional support, Office of the President of Ukraine.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.16>

**М. В. Харченко**

аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## **РЕАЛІЗАЦІЯ РОЗСУДУ СУДДІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ АСПЕКТ**

*У статті проведено аналіз особливостей реалізації розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві, зокрема вітчизняного його аспекту, тобто із посиланням на норми чинного національного законодавства та з урахуванням судової практики. Доведено доцільність розгляду таких питань з урахуванням мети розсуду і стадій адміністративного судочинства. Визначено особливості адміністративного судочинства (як сфери об'єктивізації розсуду судді під час розгляду справ) в умовах воєнного стану. Проаналізовано розсуд судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві у загальному та спеціальному аспектах. Присвячено увагу питанням реалізації розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві в межах таких стадій, задля чого умовно виокремлено наступні: 1) стадія відкриття провадження в адміністративній справі; 2) стадія підготовчого провадження; 3) стадія розгляду справи по суті; 4) стадія винесення судового рішення; 5) стадія перегляду судового рішення. Наведено випадки застосування розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві на кожній із вказаних стадій, а також приклади із судової практики. Підсумовано і зроблено висновок щодо особливостей розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві згідно із чинним законодавством та судовою практикою. Це дозволило визначити вітчизняну модель розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві як сукупність дій судді у процесі розгляду і вирішення адміністративної справи за правилами, встановленими чинним законодавством, що є за своєю правовою природою необхідним і безальтернативним повноваженням, що ґрунтується на нормах права і пов'язаний з тими випадками, коли суддя може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим і доцільним саме за наявних обставин.*

**Ключові слова:** розсуд судді, судовий розсуд, адміністративне судочинство, дискреція, дискреційні повноваження, тлумачення, внутрішнє переконання.

Задля структурування та систематизації вивчення напрямків реалізації розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві на підставі чинного законодавства, доцільним вважається розгляд таких питань з урахуванням мети розсуду і стадій адміністративного судочинства. Варто зазначити, що мета здійснення судової дискреції має офіційний, правовий характер, оскільки визначена нормами законодавства. Її безпосередній зміст і сутність детермінується завданнями правосуддя в цілому і адміністративного судочинства зокрема. Згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції України [1] суд повинен захистити права і свободи людини. У ст. 2

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2] вказано, що завданням суду є здійснення правосуддя на засадах верховенства права з метою забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією, законами України, ратифікованими міжнародними договорами. Варто також додати, що відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами; на цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України; скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороня-

ється; у разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено військовий стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів; створення надзвичайних та особливих судів не допускається (ст. 26) [3]. А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник вказують, що метою розсуду судді повинно бути «забезпечення як захисту прав осіб (при вирішенні справи по суті), так і належного провадження у справі (під час її розгляду). Цілі дискреції суду на цих основних етапах об'єктивно визначатимуться поточною метою відповідної стадії судового процесу, ... досягнення якої обумовлює або виникнення наступної стадії ... процесу або його припинення взагалі» [4, с. 43–44], а також характером спору, обставинами справи, змістом норми права, що надає суду розсуд, та принципами судочинства. Тобто, можна стверджувати, що метою розсуду судді в адміністративному судочинстві є захист прав та інтересів осіб у публічно-правових відносинах, забезпечення верховенства права, справедливості та ефективного поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників процесу на різних стадіях.

Окрім того, варто додати, що розсуд судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві можна розглядати у загальному та спеціальному аспектах. У загальному аспекті розсуд можна простежити в позиції, висновку судді, що виникли в нього під час та з приводу розв'язання конкретної правової проблеми (справи, питання, спору) в процесі розгляду і вирішення справи, та які є інтелектуально-вольовою основою для прийняття судового рішення. Приписи КАС України містять чимало таких мовних виразів, як «сумнів суду» (ст. 78, 94, 99, 102, 103, 111), «думка суду» (ст. 390), «суд вважає» (ст. 124, ч. 5 ст. 289, ч. 2 ст. 290, ст. 346, ст. 390), «переконання суду» (ст. 76, ст. 90, ч. 6 ст. 283-1), «суд дійде до висновку» (п. 10 ч. 6 ст. 12, ч. 4 ст. 123, ч. 3 ст. 260, ч. 2 ст. 311), «висновок суду» (ч. 4 ст. 123, п. 1 ч. 5 ст. 246, ч. 7 ст. 246, ч. 2 ст. 248). Однак, юри-

дичного значення набуває лише вчинений (зовнішньо-виражений) і зафіксований (у певному документі) прояв такого «сумніву», «думки», «висновку» суду в якості судового рішення чи іншого правового акта. Щодо спеціального аспекту, то суддівський розсуд у ньому являє собою конкретне повноваження судового органу, передбачене законодавством, вибрати (визначити) один з декількох варіантів вирішення питання, за умови, що кожен з них є дозволений правом. Отже, розсуд судді є суто правовим явищем, має місце «лише у визначених законом випадках, підлягає юридичній оцінці допустимості його реалізації. Саме це розуміння несе реальну наукову цінність і практичну користь з точки зору розгляду і вирішення конкретних, «живих» судових справ» [5, с. 28]. З урахуванням змісту вказаних аспектів та мети розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві, можна зустріти наукову позицію (наприклад Г.В. Панової [6]) щодо виокремлення двох видів процесуального розсуду: 1) процесуальний розсуд адміністративного суду, який застосовується ним для організації, забезпечення і керування розглядом і вирішенням адміністративної справи («організуючий»), який пов'язується лише з перебігом адміністративної справи, документальним оформленням процесуальної дії, поточного рішення адміністративного суду; 2) процесуальний розсуд адміністративного суду («правозахисний», «правовідновлювальний»), який застосовується ним під час ухвалення рішення щодо дій, бездіяльності, рішень суб'єкта владних повноважень, які стали предметом оскарження в адміністративному суді.

З огляду на наявність дискреційних повноважень, варто погодитись із Г.В. Пановою, що «нормами адміністративного процесуального законодавства неможливо завбачливо і ретельно описати зміст і особливості вирішення кожної адміністративної справи. Зрештою, намагатися описати у статтях КАС України всі такі особливості і неможливо (якщо не сказати – нерозсудливо), і нераціонально. Пояснення просте – якщо зважити, наскільки унікальними можуть

бути навіть адміністративні справи того самого виду, та наскільки динамічно розвиваються та видозмінюються донедавна відомі адміністративно-правові відносини» [6, с. 81-82]. При реалізації розсуду у кожному конкретному випадку суддя повинен вибирати той варіант, що найбільш прийнятно задовольняє мету, яку він має досягнути, вчиняючи відповідну процесуальну дію в межах конкретної стадії адміністративного судочинства. Варто присвятити увагу питанням реалізації розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві в межах таких стадій, задля чого умовно виокремлено наступні: 1) стадія відкриття провадження в адміністративній справі; 2) стадія підготовчого провадження; 3) стадія розгляду справи по суті; 4) стадія винесення судового рішення; 5) стадія перегляду судового рішення.

Так, на стадії відкриття провадження в адміністративній справі можливе застосування розсуду судді у таких випадках:

- після подання позовної заяви під час вирішення питання чи є підстави для залишення позовної заяви без руху (ч. 1 ст. 169 КАС України);
- повернення позовної заяви (ч. 4 ст. 169 КАС України);
- відмови у відкритті провадження (ст. 170 КАС України);
- поновлення пропущеного процесуального строку (ст. 121 КАС України);
- вирішення питання про обрання форми адміністративного судочинства – загальне чи спрощене позовне провадження (ч. 12 ст. 171 КАС України);
- вирішення питання про об'єднання чи роз'єднання позовів (ст. 172 КАС України) тощо.

В якості прикладу, який демонструє застосування розсуду судді на стадії відкриття провадження в адміністративній справі, можна навести положення ухвали Чернігівського окружного адміністративного суду від 07.11.2022 р. у справі № 620/7821/22 [7], де передбачено, що «при поданні позовної заяви до суду позивачем подано клопотання про поновлення строку звернення до суду обґрунтоване тим, що на території України введено воєнний стан. Оцінюючи обставини, що

перешкоджали реалізації процесуального права на звернення до суду з цим позовом, на які позивач посилається у заяві про поновлення строку звернення до суду як на поважні, суд виходить з оцінки та аналізу всіх наведених у заяві доводів і з того, чи мав позивач за таких обставин можливість своєчасно реалізувати право на звернення до суду (чи відсутні були вагомні перешкоди, труднощі для реалізації цього права). Суд зауважує, що наразі введення воєнного стану на території України, не перешкоджає розгляду справи Чернігівським окружним адміністративним судом, оскільки суд працює у штатному режимі з певними обмеженнями, які, в свою чергу, не порушують права учасників процесу та не чинять перешкод у можливості скористатися наданими законом процесуальними правами під час розгляду справи. Таким чином, сам по собі факт запровадження воєнного стану не є обставиною, що свідчить про поважність причин пропуску строку звернення до суду. Крім того, позивачем не зазначено які саме обставини та причини, що зумовлені обмеженнями, впровадженими у зв'язку із воєнним станом, перешкодили йому вчасно звернутися до суду з цим позовом». У результаті застосування розсуду судді, позовну заяву було залишено без руху.

З цього ж приводу Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду в своїй постанові від 29.09.2022 р. у справі № 500/1912/22 [8] дійшов висновку з питання поновлення пропущеного строку через запровадження в Україні правового режиму воєнного часу, зокрема, що сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки, у зв'язку із запровадження такого, на переконання суду, – не може вважатись поважною причиною для безумовного поновлення цих строків (абз. 4). Причина пропуску строку може вважатись поважною, якщо вона відповідає одночасно усім таким умовам: 1) це обставина або кілька обставин, яка безпосередньо унеможливорює або ускладнює можливість вчинення процесуальних дій у визначений законом строк;



2) це обставина, яка виникла об'єктивно, незалежно від волі особи, яка пропустила строк; 3) ця причина виникла протягом строку, який пропущено; 4) ця обставина підтверджується належними і допустимими засобами доказування (абз. 30).

Стадія підготовчого провадження в адміністративному судочинстві може бути пов'язана із застосуванням розсуду судді у такому контексті:

- з'ясування заперечень проти позовних вимог (п. 2 ч. 2 ст. 173 КАС України);
- визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів (п. 3 ч. 2 ст. 173 КАС України);
- вирішення відводів (п. 4 ч. 2 ст. 173 КАС України);
- визначення порядку розгляду справи (п. 5 ч. 2 ст. 173 КАС України);
- продовження строку підготовчого провадження (ч. 4 ст. 173 КАС України);
- встановлення строку для надання відзиву на позовну заяву (ст. 175 КАС України), пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву (ст. 176 КАС України), пред'явлення зустрічного позову (ст. 177 КАС України), відповіді на відзив та заперечення (ст. 182 КАС України);
- вирішення питання за результатами підготовчого засідання – залишити позовну заяву без розгляду, закрити провадження у справі чи закрити підготовче провадження та призначити справу до судового розгляду по суті (ст. 183 КАС України);
- при вирішенні питань у випадку визнання позову позивачем, визнання позову відповідачем, примирення сторін (ст. 189, 190 КАС України).

Наприклад, в ухвалі Полтавського окружного адміністративного суду від 07.11.2022 р. у справі № 440/9486/22 [9], суддя, посилаючись на норми законодавства та з метою всебічного та повного розгляду справи, дійшов висновку про необхідність витребування належним чином засвідчених копій документів пенсійної справи; протоколів про усі перерахунки пенсії позивача, в тому числі й на підставі довідки про грошове забезпечення; протоколу про перерахунок пенсії позивача; заяви про перерахунок та виплату пенсії без обмеження її макси-

мального розміру десятима прожитковими мінімумами, для осіб, які втратили працездатність; листа управління, що стосується розгляду питання про перерахунок та виплату пенсії на підставі нової довідки без обмеження її максимального розміру десятима прожитковими мінімумами, для осіб, які втратили працездатність; довідки про грошове забезпечення.

На стадії розгляду справи по суті суддя застосовує розсуд у таких ситуаціях:

- під час розгляду та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів (ст. 192 КАС України);
- прийняття рішення про проведення судового засідання в режимі відеоконференції (ст. 195 КАС України);
- застосування наслідків неявки в судове засідання учасника справи (ст. 205 КАС України), свідка, експерта, спеціаліста (ст. 206 КАС України);
- під час дослідження доказів (ст. 210-222 КАС України);
- при відкладенні розгляду справи або оголошенні перерви в судовому засіданні (ст. 223 КАС України);
- при вирішенні питання про повне фіксування судового засідання за допомогою відеозаписувального технічного засобу (ст. 229 КАС України);
- під час вирішення питання щодо зупинення (ст. 236 КАС України) і закриття провадження у справі (ст. 238 КАС України); залишення позову без розгляду (ст. 240 КАС України);

– під час вирішення питання щодо розподілу судових витрат (ст. 139-143 КАС України);

– у випадку застосування заходів процесуального примусу (ст. 144-149 КАС України).

В якості прикладу, на підставі ухвали Сумського окружного адміністративного суду від 01.06.2022 р. у справі № 480/4274/21 [10] можна продемонструвати реалізацію розсуду щодо вирішення питання про проведення судового засідання у режимі відеоконференції. У провадженні суду перебуває адміністративна справа за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до Головного управління ДПС у Чернігівській області, Головного управління ДПС у Сумській

області про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. Ухвалою суду від 31.05.2021 р. позовну заяву прийнято до розгляду та відкрито провадження у справі, ухвалено здійснювати розгляд справи за правилами загального позовного провадження. Ухвалою суду, занесеною до протоколу судового засідання від 07.12.2021 р., підготовче провадження було закрито та призначено справу до судового розгляду на 03.02.2022 р., в якому у зв'язку з необхідністю витребування додаткових доказів у Головного управління ДПС у Чернігівській області та необхідності виклику свідка було оголошено перерву. Представник позивача подав до суду заяву 31.05.2022 р. про відкладення розгляду справи у зв'язку з виїздом свідка на за межі Чернігівської області. У судовому засіданні сторони не з'явилися. При цьому, в матеріалах справи міститься клопотання представника Головного управління ДПС у Чернігівській області про проведення засідання в режимі відеоконференції в приміщенні Чернігівського окружного адміністративного суду. Враховуючи необхідність забезпечення представнику Головного управління ДПС у Чернігівській області передбаченого Конституцією України права на доступ до правосуддя, з метою забезпечення своєчасного розгляду адміністративної справи, враховуючи територіальну віддаленість представника відповідача (м. Чернігів) від місця проведення судового засідання (м. Суми), суд вважає за необхідне задовольнити клопотання представника Головного управління ДПС у Чернігівській області та провести судові засідання в режимі відеоконференції за його участю. Забезпечення проведення судового засідання в режимі відеоконференції за участю представника Головного управління ДПС у Чернігівській області доручено Чернігівському окружному адміністративному суду. Отже, судом ухвалено рішення про призначення засідання в приміщенні Сумського окружного адміністративного суду в режимі відеоконференції.

Під час винесення судового рішення можливе застосування розсуду:

- під час виходу до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного

для ухвалення судових рішень) (ст. 227 КАС України);

- при дотриманні вимог законності і обґрунтованості судового рішення (ст. 242 КАС України);

- при вирішенні питання щодо задоволення позову повністю або частково чи відмови в його задоволенні повністю або частково (ст. 245 КАС України);

- при ухваленні рішення щодо частини позовних вимог (ст. 247 КАС України);

- при ухваленні додаткового рішення (ст. 252 КАС України);

- при виправленні описок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні (ст. 253 КАС України).

Так, можна проаналізувати рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 19.10.2022 р. по справі № 280/4957/22 [11]. До суду надійшла позовна заява позивача до Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області, в якому позивач просить суд: визнати протиправними дії Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області щодо зменшення раніше призначеної позивачу відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» пенсії з 79% до 70% відповідних сум грошового забезпечення; зобов'язати Головне управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області здійснити перерахунок та виплату заборгованості позивачу по пенсії. В обґрунтування позовних вимог позивач посилається на те, що йому, відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», призначено пенсію у розмірі 79% грошового забезпечення. Відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб» та постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» позивачу проведено перерахунок пенсії, однак, при перерахунку пенсії її розмір протиправно зменшено з 79% до 70%. Вважає, що при перерахунку раніше призначеної пен-

сії не допускається звуження змісту та обсягу соціальних гарантій. Відповідачем подано до суду відзив на позовну заяву, в якому зазначено наступне. Відсотковий розмір позивача під час проведення перерахунку було обмежено 70%. Суд, дослідивши матеріали справи, оцінивши надані докази, їх достатність і взаємний зв'язок у сукупності, дійшов висновку, що позов підлягає задоволенню (із детальним посиланням на норми законодавства). Суд вирішив позовні вимоги задовольнити частково: визнати протиправними дії Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області щодо зменшення раніше призначеної пенсії з 79% до 70% відповідних сум грошового забезпечення; зобов'язати Головне управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області здійснити перерахунок та виплату заборгованості по пенсії, з урахуванням основного розміру пенсії у розмірі 79% відповідних сум грошового забезпечення. У задоволенні решти вимог відмовлено.

У випадку перегляду судового рішення, розсуд судді може мати місце:

- під час вирішення питання щодо відкриття апеляційного провадження (ст. 300 КАС України); залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги (ст. 298 КАС України); відмови у відкритті апеляційного провадження (ст. 299 КАС України);

- при встановленні строку для подання відзиву на апеляційну скаргу (ст. 304 КАС України);

- при вирішенні питання про закриття апеляційного провадження (ст. 305 КАС України);

- під час підготовки справи до апеляційного розгляду (ст. 306 КАС України);

- під час ухвалення судового рішення у формі постанови (ст. 321-323 КАС України);

- при вирішенні подібних питань (зазначених вище для апеляційного перегляду) у касаційному провадженні (ст. 327-360 КАС України);

- при вирішенні подібних питань (зазначених вище для апеляційного та касаційного перегляду) під час перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 361-369 КАС України).

В якості прикладу застосування розсуду на зазначеній стадії адміністративного судочинства, можна звернути увагу на Постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.11.2022 р. у справі № 640/23222/19 [12]. Суд розглянув у відкритому судовому засіданні апеляційну скаргу представника особи на рішення Окружного адміністративного суду м. Києва у справі за адміністративним позовом до Київської обласної прокуратури, третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору Києво-Святошинська місцева прокуратура Київської області про поновлення на роботі. Судом було встановлено, що позивач звернувся до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом, до Прокуратури Київської області, в якому, з урахуванням поданих уточнень просить суд: 1) визнати незаконними дії Прокуратури Київської області про призначення особи прокурором Києво-Святошинської місцевої прокуратури; 2) зобов'язати Прокуратуру Київської області протягом 3-х календарних днів з дня набрання рішенням суду законної сили внести відповідний запис до трудової книжки про виключення запису стосовно призначення прокурором Києво-Святошинської місцевої прокуратури; 3) визнати протиправним та скасувати наказ Прокуратури Київської області про звільнення; 4) поновити особу на посаді прокурора окружної прокуратури, яка є рівнозначною посаді, займаної; 5) стягнути з Прокуратури Київської області заробітну плату за час вимушеного прогулу; 6) стягнути з Прокуратури Київської області вихідну допомогу в розмірі середнього місячного заробітку. Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва у задоволенні позову відмовлено повністю. Не погоджуючись із зазначеним судовим рішенням, представником позивача подано апеляційну скаргу, в якій просить скасувати рішення суду першої інстанції як таке, що постановлене з порушенням норм матеріального та процесуального права, та прийняти нове, яким позов задовольнити. Проте судом апеляційної інстанції апеляційну скаргу задоволено частково. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва в частині відмови в задоволенні позовних

вимог щодо стягнення вихідної допомоги при звільненні в розмірі середнього місячного заробітку скасовано та прийнято в цій частині нове рішення, яким позовні вимоги задоволено частково. Зобов'язано Київську обласну прокуратуру нарахувати та виплатити позивачу вихідну допомогу при звільненні в розмірі середнього місячного заробітку. В іншій частині рішення Окружного адміністративного суду м. Києва залишено без змін.

До того ж, слід звернути увагу на те, що у Постанові Верховного Суду від 15.11.2021 р. у справі № 1840/2970/18 [13] наведено положення щодо роз'яснення сутності дискреції, і хоча мова йде про дискрецію адміністративних органів, окремі аспекти можуть бути застосовані і щодо розсуду судді (п. 43-51) [14].

Із зазначеного можна зробити висновок щодо розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві згідно із чинним законодавством та судовою практикою:

- розсуд судді це не обов'язок, а повноваження, оскільки юридична концепція дискреції передбачає можливість вибору між альтернативними способами дій та/або бездіяльністю. У разі, якщо законодавство передбачає прийняття лише певного конкретного рішення, то це не є реалізацією дискреції (повноважень), а є виконанням обов'язку;

- розсуд судді є необхідною та безальтернативною юридичною конструкцією, завдяки якій вирішується низка важливих завдань, центральними з яких є забезпечення справедливої, ефективної та орієнтованої на індивідуальні потреби приватної особи правозастосовної діяльності;

- розсуд судді не є довільним; він завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

- розсуд судді пов'язаний з тими випадками, коли суддя може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за певних обставин;

- розсуд судді не слід ототожнювати лише з формалізованими повноваженнями,

він характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій. У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, суд має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення. Водночас, повноваження суду не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки;

- розсуд судді може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким.

Це дозволяє визначати вітчизняну модель розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві як сукупність дій судді у процесі розгляду і вирішення адміністративної справи за правилами, встановленими КАС України, що є за своєю правовою природою необхідним і безальтернативним повноваженням, що ґрунтується на нормах права і пов'язаний з тими випадками, коли суддя може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим і доцільним саме за наявних обставин.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
4. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Сенків О. І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т Держ. податкової служби України. Ірпінь, 2012. 250 с.
6. Панова Г. В. Процесуальний розсуд адміністративного суду: зміст та особливості.



- Право і суспільство. 2017. № 4. Ч. 2. С. 75–80.
7. Ухвала Чернігівського окружного адміністративного суду від 07.11.2022 р. у справі № 620/7821/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107147512>
  8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29.09.2022 р. у справі № 500/1912/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545406>
  9. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 07.11.2022 р. у справі № 440/9486/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107145539>
  10. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду від 01.06.2022 р. у справі № 480/4274/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104576789>
  11. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 19.10.2022 р. по справі № 280/4957/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106830216>
  12. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.11.2022 р. у справі № 640/23222/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107104859>
  13. Постанова Верховного Суду від 15.11.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>
  14. Постанова Верховного Суду від 15.11.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

### **Kharchenko M. Implementation of the judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings: a domestic aspect**

*The article analyzes the peculiarities of the exercise of the judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings, in particular its domestic aspect, that is, with reference to the norms of the current national legislation and taking into account court practice. The expediency of consideration of such issues, taking into account the purpose of discretion and the stages of administrative proceedings, has been proven. The peculiarities of administrative proceedings (as spheres of objectification of the judge's discretion during the consideration of cases) in the conditions of martial law are determined. The discretion of the judge during the consideration of cases in administrative proceedings is analyzed in general and special aspects. Attention is devoted to the issues of exercising the judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings within the following stages, for which the following are conditionally distinguished: 1) the stage of opening proceedings in an administrative case; 2) stage of preparatory proceedings; 3) the stage of consideration of the case on the merits; 4) the stage of issuing a court decision; 5) stage of reviewing the court decision. Cases of the application of the judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings at each of the indicated stages, as well as examples from judicial practice, are given. Summarized and concluded regarding the features of the judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings in accordance with the current legislation and judicial practice. This made it possible to consider the domestic model of a judge's discretion during the consideration of cases in administrative proceedings as a set of actions of a judge in the process of consideration and resolution of an administrative case according to the rules established by the current legislation, which is by its legal nature a necessary and irreplaceable authority based on the norms of law and authority connected with those cases when the judge can choose from several legally permissible decisions the one he considers the best and most appropriate under the existing circumstances.*

**Key words:** discretion of the judge, judicial discretion, administrative proceedings, discretion, discretionary powers, interpretation, internal conviction.

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

---

УДК 343.3 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.17>

**А. В. Лапкін**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Д. П. Євтеєва**

кандидат юридичних наук, старший дослідник,  
заступник директора з наукової роботи  
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності  
імені академіка В. В. Сташиса  
Національної академії правових наук України

### КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОЦІНКА ДІЙ ВЧИТЕЛІВ (ВИКЛАДАЧІВ) ЗА ВИКЛАДАННЯ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

*У дослідженні надається кримінально-правова оцінка дій українських та російських вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях.*

*Висвітлюється регламентація права на освіту на міжнародному рівні, зокрема й в умовах збройного конфлікту. На підставі аналізу положень міжнародних актів зроблено висновок, що, з точки зору міжнародного права, вчителі (викладачі), які здійснювали викладання на тимчасово окупованих територіях, не є порушниками.*

*Розглядаються проблеми, по'язані із застосуванням норми ч. 3 ст. 1111 КК України в аспекті впровадження стандартів освіти держави-агресора. Шляхом тлумачення положень відомчих актів МОН України встановлено зміст поняття «впровадження стандарту освіти». Зроблено висновок, що впровадження стандартів освіти уповноважений та спроможний виконувати не кожний працівник освітньої сфери, а лише суб'єкти, наділені організаційно-розпорядчими функціями (обов'язками), тобто службові особи.*

*Щодо українських вчителів (викладачів) зроблено висновок, що 1) вчителі (викладачі), які не виконують організаційно-розпорядчі обов'язки, не можуть вважатися суб'єктами впровадження стандартів освіти; 2) безпосереднє викладання вчителями (викладачами) предметів на основі вже впроваджених стандартів освіти держави-агресора на окупованих територіях, не підпадає під ознаки кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 1111 КК України, у формі впровадження стандартів освіти держави-агресора.*

*Щодо російських вчителів (викладачів) констатовано відсутність правових підстав до притягнення до кримінальної відповідальності за викладання на окупованих територіях.*

*Також зроблено висновок про те, що норма ч. 3 ст. 1111 КК щодо кримінальної відповідальності за впровадження стандартів освіти держави-агресора потребує суттєвого доопрацювання або навіть повного скасування.*

**Ключові слова:** право на освіту; кримінальна відповідальність, злочини проти основ національної безпеки України; колабораціонізм, воєнний стан, окуповані території.

**Постановка проблеми.** У контексті повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України набувають актуальності питання правової кваліфікації різних форм колабораційної діяльності, одним із найбільш проблемних серед яких є правова оцінка дій вчителів (викладачів), які здійснювали викладання навчальних дисциплін на окупованих територіях. З метою забезпечення кримінальної відповідальності громадян України за співробітництво з державою-агресором Законом України № 2108-IX від 03 березня 2022 р. Кримінальний кодекс (далі – КК) України було доповнено ст. 111<sup>1</sup> «Колабораційна діяльність», частина 3 якої встановила кримінальну караність за дії громадян України, спрямовані, зокрема, на впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладах освіти, що є однією з альтернативних форм об'єктивної сторони відповідного кримінального правопорушення. Водночас у процесі звільнення Збройними Силами України окупованих територій перед правоохоронними органами, прокуратурою та судами постала низка проблем щодо застосування зазначеної норми. Поряд із цим існує потреба у з'ясуванні правової кваліфікації дій російських вчителів, які здійснювали викладання на окупованих територіях. Окреслені питання й обумовлюють актуальність цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність були предметом наукових розвідок таких українських дослідників, як С.В. Албул, О.О. Кравчук, Є.О. Письменський, І.М. Сопілко, М.І. Хавронюк, Ю.Л. Юринець, С.С. Юрко та ін. Разом із тим проблеми кримінальної відповідальності вчителів за викладання на окупованих територіях досі не стали предметом самостійних наукових досліджень. Водночас вони широко обговорюються у ЗМІ, а також коментуються українськими державними та громадськими діячами. Це веде до значної політизації цих питань, що зумовлює викривлене та однобічне їх сприйняття населенням, внаслідок чого існує необхідність проведення відповідних наукових досліджень у цій сфері.

**Мета статті** – надати кримінально-правову оцінку діям вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність), колабораціонізм як явище підриває національну безпеку України та становить безпосередню загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності, конституційному ладу та іншим національним інтересам України, тому повинен нести за собою відповідальність, встановлену законом [1]. Погоджуючись із вказаними міркуваннями, слід зазначити, що законодавець, криміналізуючи відповідні діяння як колабораціонізм, фактично виходив із того, що інтереси національної безпеки України, на які вони посягають, є абсолютними. Водночас у деяких випадках, зокрема в частині кримінальної відповідальності за відповідні діяння представників найбільш соціально важливих професій, як, наприклад, вчителі (викладачі), існує потреба урахування також інших суспільних інтересів, окрім указаних вище.

Так, питання кримінальної відповідальності вчителів на окупованих територіях нерозривно пов'язане з їх діяльністю, спрямованою на реалізацією права на освіту. Указане право належить до конституційних прав людини та громадянина. Так, відповідно до ст. 53 Конституції України, кожен має право на освіту, а повна загальна середня освіта є обов'язковою. Хоча право на освіту не належить до числа тих, які не підлягають обмеженню в умовах воєнного стану згідно з ч. 2 ст. 64 Основного Закону, проте Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII не передбачає певних особливостей або обмежень у реалізації цього права в умовах воєнного стану. Отже, право на освіту продовжує здійснюватися також під час війни, і тимчасово окуповані території не є виключенням з можливості та необхідності його реалізації. Також слід звернути увагу на те, що, встановлюючи право на освіту, Основний Закон не пов'язує можливість

його реалізації виключно із системою освіти України та національними освітніми стандартами.

Також право на освіту закріплене на міжнародному рівні, зокрема у ст. 26 Загальної декларації прав людини, ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, ст. 2 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, які гарантують обов'язковість початкової освіти та недопустимість відмови у праві на освіту. Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) виходить із того, що право на освіту не є абсолютним, оскільки може підпадати під очевидно дозволені обмеження, беручи до уваги, що це право «за своїм характером потребує регламентування з боку держави». Конвенція вимагає також справедливої рівноваги між забезпеченням загального інтересу громади і повагою до основоположних прав людини («Бельгійська мовна справа») [2]. Установлені обмеження не повинні порушувати суті права на освіту і позбавляти його ефективності, вони повинні бути передбачені законом і мають переслідувати законну мету [3, с. 7]. При цьому з практики ЄСПЛ не впливає якийсь обмежень права на освіту, пов'язаних із ситуацією воєнного стану чи тимчасової окупації територій. Водночас Суд констатував порушення цього права у поєднанні з обмеженням інших прав. Приміром, у Рішенні у справі «Катан та Інші проти Молдови і Росії», яке стосувалось порушення права на освіту через примусове закриття шкільних закладів внаслідок мовної політики сепаратистських органів влади, ЄСПЛ нагадав про право отримувати освіту своєю рідною мовою та наголосив на тому, що держава, яка на той час здійснювала фактичний контроль над згаданим адміністративним органом, несе відповідальність за порушення права на освіту [4].

Питання щодо освіти в умовах збройного конфлікту регламентуються міжнародним гуманітарним правом. Так, відповідно до ст. 50 Женевської Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р., окупаційна держава повинна в співробітництві з державними

та місцевими органами влади сприяти належному функціонуванню закладів, відповідальних за піклування про дітей і їхню освіту. Якщо місцеві установи виявляються неспроможними забезпечити утримання та освіту дітей, окупаційна держава повинна вжити всіх необхідних заходів, щоб забезпечити ними дітей, які втратили батьків чи були з ними розлучені в результаті війни і які не мають можливості отримати необхідне піклування з боку близького родича або друга; навчання повинно здійснюватися по можливості особами їхньої національності, мови та релігії.

Отже, згідно з міжнародними стандартами, ситуація війни або навіть окупації частини території держави не розглядаються як такі, що самі по собі виключають або обмежують право на освіту. При цьому на окупованих територіях обов'язок щодо забезпечення цього права покладається на окупаційну владу. Виконання цього обов'язку не вважається ані міжнародним злочином, ані іншим порушенням міжнародного права, крім випадків, коли при цьому вчиняються супутні порушення (передусім, щодо мови навчання тощо). Таким чином, з точки зору міжнародного права, вчителі (викладачі), які здійснювали викладання на тимчасово окупованих територіях, не є порушниками.

Загалом у питанні кримінальної відповідальності вчителів (викладачів) на окупованих територіях вбачається певний конфлікт суспільних інтересів: з одного боку, це інтереси національної безпеки, які вимагають покарання за відповідні прояви співробітництва з державою-агресором, у т.ч. з метою підтримання національного спротиву на окупованих територіях та ускладнення налагодження життя на них окупаційною владою; з другого боку, це інтереси здобувачів освіти, які полягають у продовженні реалізації їх права на освіту, у т.ч. за участі окупаційної влади в умовах, коли Україна не може забезпечити це право на окупованих територіях. Самі вчителі (викладачі) перебувають на вістрі цього конфлікту: з одного боку, вони можуть розглядатися як колаборанти (з позиції моральності), а з другого, – як особи, які продовжують виконувати свої соціально важливі професійні обов'язки



у надскладних умовах окупації. З огляду на це сама постановка питання про кримінальну відповідальність вчителів (викладачів) за викладання на тимчасово окупованих територіях викликає значні сумніви як із правової, так і з суто гуманної точки зору.

Показово, що у Пояснювальній записці до проекту Закону № 2108-IX вказувалося на те, що постконфліктне врегулювання неможливе без відновлення справедливості та обмеження ряду прав осіб, причетних до колабораціонізму, що можливо вирішити виключно законом [1]. Не можна заперечувати і того факту, що у суспільстві існує потужний запит на притягнення колаборантів до кримінальної відповідальності. Водночас слід враховувати, що, попри всю свою соціальну важливість, професія вчителя в Україні і до початку війни належала до однієї із найнижче оплачуваних та найменш престижних. Внаслідок цього спостерігався значний брак педагогічних кадрів, особливо сільській місцевості. У цих умовах практика притягнення до кримінальної відповідальності вчителів призведе до поглиблення кризових явищ в системі освіти та не сприятиме постконфліктному врегулюванню, а тому потребує виваженого підходу.

При цьому досліджувану проблему кримінальної відповідальності необхідно розглядати у двох взаємопов'язаних, але водночас автономних аспектах: (1) щодо українських вчителів та (2) щодо російських вчителів, які здійснювали викладання на тимчасово окупованих територіях.

### **1. Щодо кримінально-правової оцінки дій українських вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях.**

Для кваліфікації дій українських вчителів, які вирішили співробітничати з державою-агресором, передбачено окрему норму, а саме ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК. Указана норма має певні недоліки, які ускладнюють її застосування. Її бланкетний характер вимагає встановлення змісту понять «стандарт освіти», «стандарт освіти держави-агресора», «впровадження стандарту освіти», задля чого є потрібним звернення до нормативних актів у сфері освіти та науки.

Відповідно до Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII

стандарт освіти визначає: вимоги до обов'язкових компетентностей та результатів навчання здобувача освіти відповідного рівня; загальний обсяг навчального навантаження здобувачів освіти; інші складники, передбачені спеціальними законами (ч. 1 ст. 32). Стандарт освіти відповідного рівня (за наявності) є основою для розроблення освітньої програми (ч. 1 ст. 33).

Слід відмітити складну правозастосовчу проблему, що виникає при тлумаченні поняття «стандарт освіти держави-агресора», адже у зв'язку з цим, із одного боку, недоцільно посилатися при визначенні цього поняття на норми законодавства України, а з другого боку, немає підстав і посилатися на законодавство держави-агресора, адже в Україні воно не діє. Тож окреслена проблема породжує замкнуте коло, а її розв'язання наразі не уявляється можливим і вочевидь вимагає окремого дослідження.

За межами нашого дослідження залишається і порівняння стандартів освіти України та держави-агресора, необхідне для виявлення тих відмінностей між ними, які становлять такий рівень загрози національній безпеці України, що вимагає криміналізації відповідних діянь. Можна припустити, що освітні стандарти щодо більшості природничих та формальних дисциплін (фізики, хімії, алгебри, геометрії, географії тощо) в різних державах, у т.ч. і тих, які перебувають у стані воєнного конфлікту, значною мірою співпадають, що зменшує або взагалі виключає суспільну небезпечність їх впровадження. Натомість стандарти освіти щодо гуманітарних та соціальних дисциплін дійсно можуть створювати такі загрози, однак лише якщо вони спрямовані проти національних інтересів України, наприклад заперечують її незалежність та суверенітет, національну ідентичність, мову, культуру, історію українського народу тощо. Отже, при встановленні кримінальної відповідальності за впровадження освітніх стандартів доцільно було б відмежувати ті стандарти держави-агресора, які створюють відповідні загрози, від тих, які такої загрози не несуть, а отже – не створюють такого ступеня суспільної небезпечності

відповідного діяння, яке б виправдовувало його криміналізацію.

Щодо поняття «впровадження стандарту освіти», то законодавчо воно не є визначеним, що породжує проблеми в його розумінні. Разом із тим вказівки на його зміст можливо зустріти у відомчих актах Міністерства освіти і науки України (МОН). Наприклад, у додатку до листа МОН від 19.08.2022 р. №1/9530-22 «Впровадження державного стандарту базової середньої освіти в 5 класах» передбачено, що *упровадження Державного стандарту спрямоване на зміни в організації освітнього процесу, які мають забезпечити можливості формування учнями/учнями ключових компетентностей і наскрізних умінь, визначених Законом України «Про освіту», та сприяти вихованню ціннісних орієнтирів відповідно до Концепції «Нова українська школа» [5, с. 12].*

У наказі МОН України «Про впровадження державних стандартів професійно-технічної освіти з робітничих професій» від 31.01.2011 № 62 передбачено: здійснити перехід відповідних навчальних закладів на новий зміст навчання, а також розробити та затвердити робочі навчальні плани за професіями відповідно до вимог затверджених державних стандартів. Ці завдання покладаються, зокрема, на службових осіб, наділених організаційно-розпорядчими функціями, а саме: Міністра освіти і науки АРК, начальників управлінь освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників навчальних закладів та установ професійно-технічної освіти [6]. При цьому безпосередньо вчителям (викладачам) ніяких приписів зазначеним наказом не передбачено.

Отже, аналіз наведених нормативних актів дає підстави для висновків, що Міністерство освіти і науки України пов'язує впровадження стандартів освіти з діями організаційного характеру, що виражаються в розробці й затвердженні освітніх програм та навчальних планів закладів освіти. Як вбачається, такі дії уповноважений та спроможний виконувати не кожний працівник освітньої сфери, а лише суб'єкти, наділені організаційно-розпорядчими функціями (обов'язками), тобто

службові особи. Безпосередньо ж із викладанням предметів процес впровадження стандартів освіти МОН України не пов'язує.

Розгляд понять «службова особа» (у значенні, наведеному у ч. 3 ст. 18 КК), а також «організаційно-розпорядчі обов'язки (функції)» як його ознаки (у значенні, наведеному у п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26 квітня 2002 р. № 5 (у частині, що не суперечить чинному законодавству) [7], дає підстави до таких висновків: 1) вчителі (викладачі), які не виконують організаційно-розпорядчі обов'язки, не можуть вважатися суб'єктами впровадження стандартів освіти; 2) безпосереднє викладання вчителями (викладачами) предметів на основі вже впроваджених стандартів освіти держави-агресора на окупованих територіях, *не підпадає* під ознаки кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК України, у формі впровадження стандартів освіти держави-агресора.

У контексті розглядуваного питання також слід наголосити, що ЄСПЛ, *визначивши концепцію якості закону* в рішенні від 14 жовтня 2010 року (справа «Щокін проти України», заява № 23759/03 та № 37943/06 від 14 жовтня 2010 р.) *підкреслив*, що закон має бути доступним для зацікавлених осіб, чітким та передбачуваним у своєму застосуванні [8]. Обґрунтованим, доступним та узгоджуватися з буквою закону в інтерпретації ЄСПЛ має й судове тлумачення кримінально-правових положень відповідно до вимог компоненту *lex stricta* принципу законності (справа *Del Rio Prada v. Spain*) [9]. Через недостатню передбачуваність Суд не схвалює будь-яке широке тлумачення кримінального закону на шкоду обвинуваченому (*in malam partem*) [10, с. 15]. Правовими позиціями ЄСПЛ послуговується Верховний Суд, сформувавши власну правову позицію, за якою у разі, коли національне законодавство припустило неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків осіб, національні органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід [11; 12].

Щодо цього при тлумаченні норми ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК України охоплення нею такого прояву, як безпосереднє викладання вчителями (викладачами) предметів на основі вже впроваджених стандартів освіти держави-агресора на окупованих територіях, являтиме собою надмірно широке тлумачення, а тому такий підхід не є доступним та передбачуваним<sup>1</sup>.

## **2. Щодо кримінально-правової оцінки дій російських вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях.**

Проблема кваліфікації дій російських вчителів, які здійснювали викладання на окупованих територіях України, є ще більш складною. Указане питання актуалізувалося у зв'язку із заявою Віце-прем'єр-міністра – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій І. Верещук щодо затримання на Харківщині вчителів із Росії, які викладали в українських школах за російською освітньою програмою, та необхідності притягнення їх до кримінальної відповідальності за порушення законів війни [13]. За даними ЗМІ, ця інформація виявилася фейком, оскільки затримання російських вчителів не було [14]. Неправильною виявилася позиція високопосадовці і щодо ймовірної кваліфікації. Так, М.І. Хавронюк на своїй фейсбук-сторінці слушно зазначив, що «робота в школі за російськими освітніми програмами все ж не є жорстким поводженням з цивільним населенням. Але також вона не є й іншим порушенням законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, оскільки у жодному з таких договорів не міститься відповідної заборони» [15]. Дійсно, ані Женевські конвенції, ані Римський статут Міжнародного кримінального суду не вважають подібні дії міжнародним злочином (у т.ч. воєнним злочином чи злочином геноциду) або іншим порушенням міжнародного гуманітарного права.

<sup>1</sup> Примітка. Висновки щодо кримінально-правової оцінки дій українських вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях були апробовані у доповіді Д.П. Євтеєвої та А.В. Лапкіна «Щодо кримінально-правової оцінки викладання вчителями (викладачами) предметів на основі стандартів освіти держави-агресора на окупованих територіях» на всеукраїнській науково-практичній конференції «Нова архітектура безпекового середовища України» (НЮУ імені Ярослава Мудрого, м. Харків, 23 грудня 2022 р.), збірник матеріалів якої на момент підготовки цієї статті перебуває в редакції.

Водночас, на думку М.І. Хавронюка, дії російських вчителів потрібно кваліфікувати за частинами 3, 4 або 5 ст. 27 (організація, підбурювання або пособництво) і ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК України [15]. Однак уявляється, що, виходячи з наведеного вище розуміння поняття «впровадження стандартів освіти», ані організаторськими діями, ані підбурюванням, ані пособництвом до зазначеного діяння саме по собі викладання дисциплін визнати неможна. Зворотний висновок став би підставою для невинуватеного розширення меж криміналізації розглядуваного діяння, що суперечило б принципу правової визначеності та практиці ЄСПЛ. Отже, дії вчителів (викладачів), які є громадянами Російської Федерації чи інших держав, не підлягають кваліфікації за ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК України. Разом із тим слід зауважити, що їх дії за певних умов можуть бути кваліфіковані за ст. 332<sup>2</sup> КК «Незаконне перетинання державного кордону України», адже вчителі з Російської Федерації, які прибули на окуповані території України, незаконно перетнули державний кордон. Однак це кримінальне правопорушення характеризується спеціальною метою, а саме «заподіяння шкоди інтересам держави». Такою метою може бути визнане прибуття російських вчителів на територію України задля виправдовування, визнання правомірною збройної агресії Російської Федерації проти України та глорифікації її учасників, виготовлення, поширення комуністичної символіки та пропаганда комуністичного тоталітарного режиму тощо. Водночас на практиці доведення вказаної мети є досить складним.

Крім того, дії російських вчителів за наявності ознак відповідних кримінальних правопорушень можуть бути кваліфіковані за: ст. 110 КК України «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України»; ст. 161 КК України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками»; ст. 436<sup>1</sup> КК України «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів»; ст. 436<sup>2</sup> КК України «Виправдовування,

визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників». Водночас, слід зауважити, що жодне з цих правопорушень безпосередньо не пов'язане із самим фактом викладання російськими вчителями на окупованих територіях України.

На підставі викладеного можна дійти таких **висновків**.

1. Правові підстави до притягнення до кримінальної відповідальності як українських, так і російських вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях відсутні.

2. У зв'язку з наявністю складних проблем, що виникають у процесі правозастосування, вбачається, що норма за ч. 3 ст. 111<sup>1</sup> КК України щодо кримінальної відповідальності за впровадження стандартів освіти держави-агресора потребує суттєвого доопрацювання або навіть повного скасування.

#### Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність): пояснювальна записка до проекту Закону України № 5144 від 24.02.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71220](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71220)
2. Case «Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium» V. Belgium (Merits) (Application no 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) on 23 July 1968. URL: <https://cutt.ly/905MI90>
3. Довідник із застосування статті 2 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини – право на освіту. Оновлено 30 квітня 2017 року. 21 с. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_Protocol\\_1\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_UKR.pdf)
4. Case of Catan and Others v. Moldova and Russia (Applications no. 43370/04, 8252/05 and 18454/06) on 19 October 2012. URL: <https://cutt.ly/405Mdzv>
5. Додаток до листа Міністерства освіти і наук України від 19 серпня 2022 р. №1/9530-22. 28 с. URL: <http://surl.li/ctldi>
6. Наказ Міністерства освіти і наук України від 31 січня 2011 р. № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062736-11/conv#Text>
7. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002р.№5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>
8. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14 жовтня 2010 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_858](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858)
9. Case of Del Rio Prada v. Spain (no. 2) (Application no. 42750/09) on 21 October 2013. URL: <http://surl.li/efhzc>
10. Довідник із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини. Ніякого покарання без закону: принцип встановлення законом кримінальних правопорушень і покарань. Оновлено 30 квітня 2017 р. Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2017. 26 с. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_UKR.pdf)
11. Постанова Верховного Суду від 06 березня 2018 р. у справі №234/8701/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72693634>
12. Постанова Верховного Суду від 21 березня 2018 р. у справі 916/3283/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73054803>
13. Верещук І. Російські вчителі, які викладають на ТОТ, будуть покарані. *Урядовий портал*. 13 вересня 2022 р. URL: <http://surl.li/efhzn>
14. Як кваліфікувати дії російських вчителів, які навчають дітей за російською програмою на ТОТ. *Юридична газета*. 13 вересня 2022 р. URL: <http://surl.li/efhzt>
15. Хавронюк М. *facebook*. Допис від 13 вересня 2022 р. URL: <https://www.facebook.com/100000651439213/posts/5813170952047895/>

#### Lapkin A., Yevtieieva D. Criminal law assessment of the actions of teachers (lecturers) for teaching in the occupied territories

*The study provides a criminal law assessment of the actions of Ukrainian and Russian teachers (lecturers) for teaching in the occupied territories.*

*The regulation of the right to education at the international level, in particular in the conditions of armed conflict, is highlighted. Based on the analysis of the provisions of international acts, it was concluded that from the point of view of international law, teachers (lecturers) who taught in the temporarily occupied territories are not violators.*



*The problems related to application of the norm of Part 3 of Art. 111<sup>1</sup> of the Criminal Code of Ukraine in the aspect of implementing education standards of the aggressor state are considered. By interpreting the provisions of the departmental acts of the Ministry of Education and Culture of Ukraine, the meaning of the concept of "implementation of an education standard" has been established. It was concluded that implementation of an education standard is authorized and capable of being carried out not by every employee of the educational sphere, but only by subjects endowed with organizational and administrative functions (responsibilities), i.e. officials.*

*With regard to Ukrainian teachers (lecturers), it was concluded that 1) teachers (lecturers) who do not perform organizational and administrative duties cannot be considered subjects of the implementation of education standards; 2) direct teaching by teachers (lecturers) of subjects on the basis of already implemented educational standards of the aggressor state in the occupied territories does not fall under the signs of a criminal offense provided for in the part 3 of the Art. 111 of the Criminal Code of Ukraine in the form of implementation of education standards of the aggressor state.*

*With regard to Russian teachers (lecturers), it was established that there are no legal grounds for bringing them to criminal responsibility for teaching in the occupied territories.*

*It was also concluded that the norm of the part 3 of the Art. 111 of the Criminal Code regarding criminal responsibility for implementation of the education standards of the aggressor state needs significant revision or even complete cancellation.*

**Key words:** *the right to education; criminal responsibility, crimes against the foundations of national security of Ukraine; collaborationism, martial law, occupied territories.*

УДК 343.2/7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.18>

**О. В. Острогляд**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності  
Державного університету «Житомирська політехніка»,  
професор кафедри права та публічного управління  
Університету Короля Данила

## ЗАКОН ЯК ДЖЕРЕЛО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

В даній статті розкрито характеристику основного підходу до розуміння джерел кримінально-правової політики при якому перелічуються види джерел, які в сукупності і є джерелами кримінально-правової політики. Перелік джерел кримінально-правової політики України відповідає її сучасному історичному розвитку і, відповідно, може змінюватися в частині його складових, але загальний перелік залишається сталим: – Конституція України; – Закони України; – підзаконні нормативно-правові акти; – судовий прецедент; – Міжнародні договори. Зазначено, що вплив кожного з них на формування та реалізацію кримінально-правової політики є різним, як і наповнення, оскільки політична складова політики і визначає її основу, те що складає її базу. Основу законів, як джерела кримінально-правової політики складає Кримінальний кодекс України. Значення цього документу важко переоцінити, оскільки саме Кодекс встановлює підстави кримінальної відповідальності, окреслює коло суспільно-небезпечних діянь, визначає види та розмір покарань за їх вчинення та ін. При характеристиці джерел враховано сучасні зміни до чинного законодавства України, зокрема, щодо приведення у відповідність кодифікованого кримінального та кримінального процесуального законодавства. Акцентовано увагу на окремих аспектах дії кримінального закону, а саме, щодо визнання джерелом законів, які вже припинили свою дію. Окрему увагу приділено принципам, яким мають відповідати закони. Звернуто увагу на те, що усунути необґрунтовані зміни до законодавства можна лише шляхом встановлення відповідних правил таких змін, що передбачатимуть конкретні заходи за їх недотримання. Загалом визначено, що, «закон», як джерело кримінально-правової політики, має відповідати принципам правової визначеності та стабільності кримінального законодавства. До законів, що є джерелами кримінально-правової політики відносяться кодифіковані закони (в першу чергу Кримінальний кодекс України) та некодифіковані закони. При чому джерелом кримінально-правової політики є не тільки діючий закон, а й той що підлягає застосуванню з певних причин.

**Ключові слова:** джерело, кримінально-правова політика, кримінальний закон, чинність, кодекс, правова визначеність, стабільність законодавства.

**Постановка проблеми.** Кримінально-правова політика – системоутворюючий елемент державної політики у сфері протидії злочинності, яка розробляє стратегію і тактику протидії злочинності кримінально-правовими засобами [6, с. 9]. Кримінально-правова політика є системоутворюючим фактором інших політик, що входять в структуру політики протидії злочинності – кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної. На сьогодні, таке розуміння, незважа-

ючи на велику кількість визначень саме кримінально-правової політики, сприймається більшістю дослідників у цій сфері. На відміну від того, що входить в джерела останньої. І навіть, якщо прийняти за основу традиційний підхід, що джерелами кримінально-правової політики є окремі джерела (джерела права), які в сукупності і утворюють таке явище, як «джерела кримінально-правової політики», то вплив кожного з них на формування та реалізацію кримінально-правової полі-

тики є різним, як і наповнення, оскільки політична складова політики і визначає її основу, те що складає її базу.

На перший погляд з таким джерелом як «Закон» не мало би бути проблем в визначенні, проте це не зовсім так. Виникають запитання, які кодифіковані і некодифіковані закони входять в джерела кримінально-правової політики, які особливості їх застосування, яким принципам мають відповідати ці закони тощо.

**Стан опрацювання.** В науці кримінального права існує декілька підходів до розуміння джерела кримінально-правової політики України, ці підходи змінювалися з історичним розвитком нашої держави, зміною її правової бази.

Будь-які класифікації мають право на існування, оскільки збагачують основу кримінально-правової політики, укріплюють її.

Зокрема, Бібік О.Н. вказує серед джерел науку кримінального права. Можна погодитися з визначенням науки кримінального права як складової частини юридичної науки, яка являє собою систему кримінально-правових поглядів, ідей, уявлень про кримінальний закон, його соціальну обумовленість та ефективність, закономірності та тенденції його розвитку та вдосконалення, про принципи кримінального права, теорії кримінального права та перспективи його розвитку, про закордонне кримінальне право [1, с. 176–177].

Пузіков Р.В. як джерело права визначає і доктрину, під якою розуміється наука (теорія, концепція, ідея), яка у всіх випадках використовується в правотворчому і правозастосовному процесах [9, с. 133].

Як відмічає Н.А. Лопашенко, під джерелами кримінально-правової політики можна розуміти: 1. Фактори, що породжують дану політику, що включають соціальні (соціальні фактори, матеріальні і духовні умови життя суспільства), ідеологічні (сукупність ідей про те, яка кримінально-правова політика потрібна цій державі і суспільству) і правові (вимоги, що формуються в суспільстві про правову основу політики, про те якими мають бути закони) джерела. 2. Форми вираження кримінально-правової політики держави, оскільки в них декларуються цілі, задачі

і напрямки кримінально-правової політики держави, основні принципи її реалізації, визначається сфера забороненого кримінальним законом, вирішуються інші питання кримінальної політики. 3. Традиційний підхід при якому перелічуються види джерел, до яких належать: міжнародно-правові акти, Конституція, закони та деякі підзаконні акти [5, с. 27–28].

Спільним для всіх перелічених підходів є те, що вони виходять з загального розуміння джерела, під яким Великий тлумачний словник сучасної української мови серед декількох варіантів пропонує розуміти – те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається щось; основа чого-небудь; вихідне начало [2, с. 291].

Саме традиційний підхід розуміння джерел кримінально-правової політики є найбільш поширеним, тому його і візьмемо за основу.

Якщо осучаснити цей традиційний підхід [6, с. 10], то до джерел кримінально-правової політики України на даному етапі розвитку Української держави відносяться: Конституція України; Закони України (в першу чергу, Кримінальний кодекс України та інші закони); підзаконні нормативно-правові акти, в випадку якщо вони визначають концептуальні підходи кримінально-правової політики, або конкретні заходи її реалізації; судовий прецедент (Рішення ЄСПЛ щодо України, а також рішення, які містять усталену правову позицію ЄСПЛ; Рішення Конституційного Суду України; Постанови Пленуму Верховного Суду України, якщо вони не суперечать Правовим позиціям Верховного Суду; Правові позиції Верховного Суду); Міжнародні договори, ратифіковані Україною, які так чи інакше впливають на національне кримінальне законодавство.

Саме через те, що «Закон» є загальновизнаним джерелом права, як джерело кримінально-правової політики він досліджується значно менше, що не позбавляє його дискусійних рис.

**Метою статті** є виокремлення видів законів, як джерел кримінально-правової політики, особливостей їх застосування в такій якості, а також принципів, яким мають відповідати закони, як джерела кримінально-правової політики.

### Виклад основного матеріалу.

Основним джерелом кримінально-правової політики України є її **закони**. Кримінальний кодекс України 2001 року передбачив, що законодавство України про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України та загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, а також, що кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кримінальним кодексом.

Закони України про кримінальну відповідальність в подальшому підлягають включенню до Кримінального кодексу України. Значення цього документу важко переоцінити, оскільки саме Кодекс встановлює підстави кримінальної відповідальності, окреслює коло суспільно-небезпечних діянь, визначає види та розмір покарань за їх вчинення та ін.

Проте є і деякі проблемні питання щодо використання скасованих норм Кодексу.

Зокрема, Бібік О.Н. наголошує, що насамперед необхідно уточнити статус тих законодавчих актів, які вносять зміни та доповнення до КК. Відповідно до КК (ч. 2 ст. 3 ККУ – О.О.) нові закони, які передбачають кримінальну відповідальність, підлягають кодифікації-включенню в КК. У даному випадку ми маємо справу з кримінально-правовою фікцією, суть якої полягає у запереченні відокремленості даних законодавчих актів, наявності у них можливості саморегулювати кримінально-правові відносини. По суті, будь-який акт, яким вносяться зміни та доповнення до КК, повинен розглядатися як самостійний нормативний правовий акт. В даному випадку більш обґрунтовано розрізняти застосування окремо від КК нового кримінального закону, що має зворотну силу, і застосування нового кримінального закону, який, не володіючи зворотною силою, включається в КК і не діє самостійно. Дана теза знайшла підтвердження в судовій практиці. На самостійність зазначених вище законів звертає увагу і КК (ч. 1 ст. 5 ККУ – О.О.), який передбачає можливість мати зворотну силу тільки за кримінальним законом, що покращує становище особи, що вчи-

нила злочин. Більше того, тут же йдеться саме про новий кримінальний закон який безпосередньо і самостійно регулює кримінально-правові відносини – пом'якшує покарання за діяння і дійсно, в даному випадку як закон, що має зворотну силу, виступає не чинний КК, а тільки той законодавчий акт, який вносить до нього зміни або доповнення [1, с. 81].

Далі необхідно визначити роль в системі кримінального законодавства законодавчих актів, зокрема КК 1960 р, які до набуття чинності новим КК передбачали кримінальну відповідальність і були визнані такими, що втратили чинність, а також старих редакцій положень КК, які пізніше були змінені або виключено. Проаналізуємо зазначену проблему на прикладі КК 1960 р. Відповідно до чинного КК 2001 року, КК 1960 визнаний таким, що втратив чинність (Прикінцеві та перехідні положення. Розділ І. 1. Цей Кодекс набирає чинності з 1 вересня 2001 року. 2. З набранням чинності цим Кодексом втрачають чинність: Кримінальний кодекс Української РСР від 28 грудня 1960 року (Відомості Верховної Ради УРСР, 1961 р., № 2, ст. 14) із змінами, внесеними до нього, крім Переліку майна, що не підлягає конфіскації за судовим вироком, який пізніше також був скасований і замінений переліком майна, на яке не може бути звернено стягнення за виконавчими документами – О.О.). На перший погляд законодавчий акт, який втратив чинність, не може застосовуватися. Разом з тим КК 1960 р. застосовується до суспільних відносин за правилами зворотної сили закону у разі, якщо новий закон не виступає як закон, який має зворотною силою, тобто не покращує положення особи, яка вчинила злочин на момент дії КК 1960 р. Саме тому КК 1960 р. деякі вчені відносять до діючих джерел кримінального права та кримінально-правової політики.

Що на сьогодні для України дуже важливо через перегляд судових рішень періоду СРСР щодо реабілітації незаконно засуджених.

Це положення є принциповим стосовно ключових принципів кримінального права та кримінального процесу, зокрема, правової визначеності, стабільності кримі-



нального законодавства, загальнообов'язковості положень кримінального закону та обов'язковості судових рішень. Але інколи така дія закону, через зміну історичних епох, може створювати серйозні проблеми.

Стабільність Кримінального кодексу, як джерела кримінально-правової політики, потребує конкретних дій і рішень, що виступатимуть в якості запобіжників свавільної його зміни.

Кримінальний кодекс України 2001 року це напевне той кодекс, який впевнено тримає лідерство за кількістю внесених до нього змін. Зміни, які вносяться до цього важливого документу, як зазначає більшість дослідників Кримінального права, порушили його структуру і призвели до проблематики його застосування, що і мало наслідком створення Робочої групи для розробки нового Кримінального кодексу України.

Це напевно перший випадок в історії українського правотворення, коли діяльність робочої групи є повністю публічною та висвітлюється на спеціально створеному сайті – <https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code>.

Заради справедливості слід відзначити, що «ремонт» діючого кодексу продовжується і під час діяльності Робочої групи. Так протягом 2019 року зміни вносилися 15 Законами України, 2020 – 17, 2021 – 11, 2022 – вже 17 Законів «коригували» діючий ККУ (останній рік змін в більшості пов'язаний з війною).

Режим змін, який застосовують народні депутати, інколи призводить до колізій не тільки змістовного, але й навіть просто технічного характеру.

Наприклад, 1 липня 2020 року набула чинності група змін внесених 20.12.2019 року, серед яких було доповнено і ст. 49 ККУ. Ч.2 якої мали доповнити словами «а з часу вчинення кримінального проступку – п'ять років», ці слова мали додати до речення 3-го цієї частини, а додали до 2-го. І тепер дана частина позбавлена будь-якого змісту і виглядає так: «2. Перебіг давності зупиняється, якщо особа, що вчинила кримінальне правопорушення, ухилилася від досудового розслідування або суду. У цих випад-

ках перебіг давності відновлюється з дня з'явлення особи із зізнанням або її затримання, **а з часу вчинення кримінального проступку – п'ять років** (виділено мною – О.О.). У цьому разі особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо з часу вчинення кримінального правопорушення минуло п'ятнадцять років».

Пізніше ж ці недоліки, суто технічного характеру, призвели до прийняття правової позиції Верховним Судом, згідно якої фактично зник інститут зупинки строків давності звільнення від кримінальної відповідальності, що явно не може бути логічним.

Саме тому досить часто ставиться питання, щоб встановити в ККУ так звані «запобіжники», які б унеможливлювали безсистемне і неконтрольоване його доповнення, оскільки часто зміни до ККУ вносяться шляхом приховання в змінах до інших Законів України.

Перший крок в цьому напрямку було зроблено 19 травня 2020 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» (набрання чинності, відбулось 11.06.2020 року. І як помітно, цей Закон, що також вносив зміни до ККУ не називається про внесення змін до ККУ), який стаття 3 «Законодавство України про кримінальну відповідальність» була доповнена ч. 6 в наступній редакції «Зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та/або до кримінального процесуального законодавства України, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення».

Проте, майже одразу ця норма була порушена. 19.06.2020 приймається Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів», яким вносяться зміни до ККУ ст.ст. 199, 222-1, 222-2, 223-1, 223-2 (виключається), 224, 232, 232-1, 232-3. А потім ще ряд змін, що порушують новоприйняту вимогу.

Проте було багато змін, що вже відповідають чинній нормі статті 3 ККУ.

Проблема в тому, що встановлений в ст. 3 ККУ «запобіжник» не передбачає наслідків його недотримання. Тому ситуація потребує подальшого врегулювання. Одним з варіантів може бути запропонований в Проєкті ККУ. В якому розміщена відповідна стаття «1.1.3. Презумпція знання та стабільність Кримінального кодексу» в якій, зокрема, є ч.3 з наступним текстом:

«...3. Закон про внесення змін до цього Кодексу, що порушує вимоги частини 2 цієї статті, є нечинним...» [8].

Відповідно Проєкт має більш розгорнуте і зрозуміле розуміння стабільності кримінального законодавства; а головне на відміну від чинної норми має чітко визначений наслідок недотримання правил прийняття та оприлюднення змін до ККУ – **«3. Закон про внесення змін до цього Кодексу, що порушує вимоги частини 2 цієї статті, є нечинним».**

Як видно з викладеного матеріалу, це джерело кримінально-правової політики України в найближчому майбутньому підлягає корінній переробці, що в першу чергу було зумовлено прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, а тепер і створенням робочої групи з розробки Проєкту ККУ (Указ Президента України № 584/2019 від 7 серпня 2019 року «Питання Комісії з питань правової реформи»).

П. 7 ст. 3 новоприйнятого Кримінального процесуального кодексу передбачав, що закон України про кримінальну відповідальність складають законодавчі акти України, які встановлюють кримінальну відповідальність (Кримінальний кодекс України та закон України про кримінальні проступки).

Таким чином передбачалося, що складова джерел кримінально-правової політики України «закони України», в першу чергу, складає Кримінальний кодекс України та закон України про кримінальні проступки (тепер це положення змінено і викладно так – 7) закон України про кримінальну відповідальність – законодавчі акти України, які встановлюють кримінальну відповідальність). Дане положення викликало ряд змін до чинного Кримінального кодексу України, що змінили багато термінологічних понять, але були дуже

поверховими, що призвело до подальших непорозумінь.

Зміни, які набрали чинності 1 січня 2020 року у відповідності з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» породжують нові проблеми через неосконалість запропонованих норм.

Як приклад, візьмемо ситуацію з класифікацією злочинів згідно Кримінального кодексу України, яка, як загальновідомо, має не лише теоретичне, але й суттєве практичне значення, оскільки ув'язує між собою багато інститутів кримінального права.

Згідно попередньої редакції злочини класифікувалися на (стаття 12): злочини невеликої тяжкості, злочини середньої тяжкості, тяжкі злочини, особливо тяжкі злочини.

Запропоновані зміни з 2020 року нам визначають такий варіант класифікації, в тій же статті 12: кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини.

Злочини ж, в свою чергу, поділяються на нетяжкі, тяжкі та особливо тяжкі.

Все ніби на перший погляд зрозуміло замість 4 елементів: злочини невеликої тяжкості, злочини середньої тяжкості, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини; ми отримуємо 4 нові елементи: кримінальні проступки, нетяжкі злочини, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини. І як видно з подальшого роз'яснення зміни стосуються лише перших двох елементів з зазначених класифікацій.

Йдемо далі за змінами. В статті 14 «Готування до злочину» ... «2. Готування до злочину невеликої тяжкості не тягне за собою кримінальної відповідальності» було замінено на: «у частині другій слова «злочину невеликої тяжкості» словами «кримінального проступку або злочину, за який статтею Особливої частини цього Кодексу передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк до двох років або інше, більш м'яке покарання»». Так, що це за злочин «злочин, за який статтею Особливої частини цього Кодексу передбачене покарання у виді позбавлення волі

на строк до двох років або інше, більш м'яке покарання» в світлі запропонованих змін? Чи маємо ми по факту 4 чи 5 елементну класифікацію? Цю ситуацію мав би роз'яснити законодавець.

Далі за текстом можна знайти ще кілька «цікавих» моментів. Наприклад, в статтях 45-48 Розділу IX «Звільнення від кримінальної відповідальності» (мова не йде про суперечність з презумпцією невинуватості, а суто про формулювання норми) слова «злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості, крім корупційних злочинів» замінюються словами «кримінальний проступок або необережний нетяжкий злочин, крім корупційних кримінальних правопорушень». Стосовно нетяжких необережних злочинів претензій жодних, адже це один до одного необережні злочини середньої тяжкості. А от стосовно кримінальних проступків виникають певні моменти, оскільки злочин невеликої тяжкості включає можливість застосування покарання до 2 років позбавлення волі і за умисні злочини, а кримінальний проступок такої можливості немає, оскільки обмежений покараннями не пов'язаними з позбавленням волі.

Таким чином, навіть короткий аналіз окремих положень Загальної частини Кримінального кодексу України свідчить, що зміни передбачені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» є поверховими і поспішними.

Наступним проблемним питанням, що потребує вирішення, є віднесення до джерел кримінально-правової політики законодавства України про амністію. Частина загальних положень цього інституту передбачається ККУ, а інша регулюється спеціальним законом [7] і законами, що видаються на його виконання.

Як вказує Бібік О.Н., специфіка проведення кримінальної політики та законодавчого регулювання кримінально-правових відносин часом вимагає видання нормативних правових актів, які не передбачають внесення будь-яких змін або доповнень до КК, але водночас регулюють кримінально-правові відносини. Йдеться

мову про нормативні акти про оголошення амністії. Зміст зазначених актів з погляду кримінального права поки що недостатньо досліджено у науці. До останнього часу заперечувалась належність акта про оголошення амністії до кримінального законодавства вважалося, що він належить до державного права, хоча має безпосереднє значення і для кримінального права [1, с. 89].

На його ж погляд, акти про оголошення амністії є нормативними, оскільки: 1) відповідно до чинного законодавства стосуються індивідуально невизначеного кола осіб і можуть передбачати звільнення від кримінальної відповідальності, від покарання, скорочення покарання і чи заміну невідбутого покарання більш м'яким видом покарання, звільнення від додаткового покарання, зняття судимості; 2) передбачають нормування тих відносин, які вже були раніше врегульовані відповідно до кримінального закону; 3) є загальнообов'язковими. За загальним правилом, змінити порядок реалізації одного нормативного правового акта може лише нормативний правовий акт рівної з ним юридичної сили. Отже, юридична сила акта про оголошення амністії та кримінального закону має бути рівною [1, с. 90].

Проте на сьогодні існує певна суперечність Закону України «Про застосування амністії», Кримінального кодексу України та Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність. 27 жовтня 1999 року) [10]. А саме, ч. 2 ст. 86 ККУ передбачає, що «Законом про амністію особи, визнані винними у вчиненні кримінального правопорушення обвинувальним вироком суду, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили, можуть бути повністю або частково звільнені від відбування покарання», подібне ж положення передбачає і ст. 1 Закону України «Про застосування амністії в Україні» [7] «Амністія є повне або часткове звільнення від відбування покарання осіб, визнаних

винними у вчиненні кримінального правопорушення, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили». В вище згаданому ж Рішенні КСУ встановлено, що «Кримінальна відповідальність настає з моменту набрання законної сили обвинувальним вироком суду». Тому, якщо амністія є звільненням від покарання, то незрозуміло, як це відбувається до набрання вироком законної сили.

Коняхін В. з приводу віднесення актів амністії до джерел кримінально-правової політики відзначає наступне, акти амністії, не скасовуючи і змінюючи кримінальний закон загалом, як би призупиняють його, замінюють собою цей закон у тій його частині, де йдеться про загальний (звичайний) порядок звільнення від кримінальної відповідальності та покарання, пом'якшення покарання та зняття судимості. Одночасно актами амністії встановлюються нові, часом дуже радикальні, але у рази більші ліберальні правила повного чи часткового анулювання кримінально-правових наслідків скоєного злочину. Оскільки акти амністії звернені у минуле і завжди покращують становище особи, яка раніше вчинила злочин, на них поширюється не загальний, а екстраординарний порядок дії кримінального закону у часі. Інакше кажучи, вони мають лише зворотну силу. Крім того, не можна не враховувати, що акти амністії обмежені нетривалим (зазвичай 6-місячним) терміном дії. Після закінчення цього терміну вони втрачають правову силу, та Кримінальний кодекс у повному обсязі відновлює свою дію, відновлюючи свою колишню юрисдикцію. Таким чином, акти амністії виступають як «разове», «дискретне» джерело Загальної частини кримінального права. Зазначена специфіка зазначених актів цілком виправдовує їхню автономну форму зовнішнього закріплення [4, с. 19].

**Висновки.** Таким чином, «закон», як джерело кримінально-правової політики, має відповідати принципам правової визначеності та стабільності кримінального законодавства, що потребує встановлення дієвих «запобіжників», які унеможливлять внесення необґрунтованих змін в першу чергу до Кримінального кодексу

України (це може бути окремим предметом дослідження).

До законів, що є джерелами кримінально-правової політики відносяться кодифіковані закони (в першу чергу Кримінальний кодекс України) та некодифіковані закони (наприклад, Закон України «Про застосування амністії в Україні»).

При чому джерелом кримінально-правової політики є не тільки діючий закон, а й той що підлягає застосуванню з певних причин. А якщо розглядати ширше як процес формування кримінально-правової політики, то джерелами останньої є і історичні джерела права.

### Список використаної літератури:

1. Библик О. Н. Источники уголовного права Российской Федерации. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. 243 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Вибрані праці / П. Л. Фріс. Івано-Франківськ : Фоліант, 2014. 652 с.
4. Коняхин В. Уголовный закон как источник общей части российского уголовного права. *Уголовное право*. 2002. № 1. С. 18–21.
5. Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М.: Волтерс Клувер, 2009. 608 с.
6. Острогляд О. В. Основні положення кримінально-правової політики України та Кримінального права України (Загальна частина) [Текст] : навчальний посібник [в схемах та визначеннях, практичні завдання. 3-тє вид., переробл. та допов. Івано-Франківськ : Симфонія форте, 2021. 340 с.
7. Про застосування амністії в Україні Закон України. За станом на 03.07.2020 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 48. Ст. 263.
8. Проект Кримінального кодексу України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code>
9. Пузиков Р. В. Сущность юридической доктрины как источника права. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. № 4. С. 133–138.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення поло-



жень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність). 27 жовтня 1999 року

Справа N 1-15/99, N 9-пп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-99#Text>

### **Ostrohliad O. The law as a source of criminal law policy**

*This article describes the characteristics of the main approach to understanding the sources of criminal law policy, which lists the types of sources that are collectively the sources of criminal law policy. The list of sources of the criminal law policy of Ukraine corresponds to its modern historical development and, accordingly, may change in terms of its components, but the general list remains constant: – the Constitution of Ukraine; – Laws of Ukraine; – subordinate legal acts; – judicial precedent; – International agreements. It is noted that the influence of each of them on the formation and implementation of the criminal law policy is different, as is the content, since the political component of the policy determines its basis, what constitutes its base. The Criminal Code of Ukraine forms the basis of laws as a source of criminal law policy. The importance of this document is difficult to overestimate, since it is the Code that establishes the grounds for criminal liability, outlines the range of socially dangerous acts, determines the types and amount of punishments for their commission, etc. When characterizing the sources, modern changes to the current legislation of Ukraine are taken into account, in particular, regarding the harmonization of codified criminal and criminal procedural legislation. Attention is focused on certain aspects of the operation of the criminal law, namely, regarding the recognition as a source of laws that have already ceased to be in effect. Particular attention is paid to the principles to which laws must conform. Attention is drawn to the fact that unjustified changes to legislation can be eliminated only by establishing appropriate rules for such changes, which will provide for specific measures for their non-compliance. In general, it is determined that the «law», as a source of criminal law policy, must comply with the principles of legal certainty and stability of criminal legislation. Laws that are sources of criminal law policy include codified laws (primarily the Criminal Code of Ukraine) and non-codified laws. Moreover, the source of criminal law policy is not only the current law, but also the law that is subject to application for certain reasons.*

**Key words:** source, criminal law policy, criminal law, validity, code, legal certainty, stability of legislation.

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.19>

**С. В. Сьомін**

доктор політичних наук, професор,  
головний науковий співробітник відділу правової та антикорупційної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

**В. В. Комашко**

кандидат юридичних наук,  
завідувач відділу правової та антикорупційної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті представлено результати емпіричного авторського дослідження, присвяченого науковому визначенню та особливостям практичної реалізації основних напрямів вдосконалення антикорупційного законодавства України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції із урахуванням сучасних умов необхідності протистояння збройній агресії з боку російської федерації. Наголошується, що в умовах війни запобігання та боротьба з корупцією в нашій державі не втрачає своєї актуальності, а навпаки набуває особливого значення, як задля досягнення перемоги, так і в контексті майбутнього входження до ЄС та НАТО. Сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо законодавчого забезпечення вдосконалення процесу формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупційними проявами. На підставі аналізу подій у вітчизняній антикорупційній сфері, що відбувалися після прийняття Верховною Радою України Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, автори зосереджують увагу на наявних гострих проблемних питаннях як під час її прийняття у червні 2022 року, так і впродовж її реалізації в окремих сферах суспільно-економічного життя, зокрема, корпоративного управління та малої приватизації. Окрему увагу дослідники приділяють подіям визнання більшості положень про антикорупційне декларування неконституційними у зв'язку з ухваленням відповідного рішення Конституційного суду України (жовтень 2020 р.).*

*У статті також аналізуються існуючі особливості та пропонуються шляхи вдосконалення вітчизняного інституту антикорупційного декларування, насамперед, електронного. Виокремлено негативні тенденції, які вже існують в системі превенції та пропонуються практичні кроки щодо удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення публічного управління антикорупційною сферою.*

**Ключові слова:** законодавче забезпечення, антикорупційна політика, збройна агресія з боку росії, розкриття інформації про доходи публічних осіб, індекс сприйняття корупції, державна антикорупційна стратегія, перевірка електронних декларацій.

**Постановка проблеми.** Агресія російського режиму проти України переконливо довела безальтернативність і нагальну необхідність якнайскорішої практичної реалізації конституційно закріпленого історичного вибору Українського нації щодо європейського та євроатлантичного бачення майбутнього розвитку дер-

жави [1]. Однією з необхідних умов нашої успішної інтеграції до цивілізованого демократичного світу була і залишається ефективна антикорупційна політика, яка базується на дієвому нормативно-правовому полі та новітніх механізмах реалізації процесів запобігання й боротьби з корупційними проявами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормативно-правового забезпечення державної антикорупційної політики в Україні в останні роки досліджували такі науковці: В. Брус, В. Ковальов, О. Марін, В. Попович, В. Сущенко, М. Хавронюк, а також численні закордонні експерти, серед яких: А. Ослунд, М. Йованович, Х. Мінгареллі, К. Ланчінскас, Е. Тхешелашвілі та ін. Велику увагу проблемі розробки та імплементації законодавчого забезпечення реалізації антикорупційної політики в нашій державі приділяють представники громадянського суспільства, серед яких: О. Дрік, Д. Каленюк, А. Марчук, О. Леменов, Р. Сіверс, О. Жернаков, Я. Юрчишин та інші. Особливо слід виділити методологічні підходи до вивчення корупції в Україні та світі, представлені в монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (упорядник І. Ревак, 2011 р.), а також в «Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади. Антологія» (під ред. О. Гус, 2021) [2; 3; 4].

При написанні статті використано звіти міжнародних організацій, що здійснюють моніторинг реалізації державної антикорупційної політики в Україні, зокрема, звіти ОЕСР: «Антикорупційні реформи в Україні. Звіт за результатами IV раунду моніторингу виконання Стамбульського антикорупційного плану» (2017), «Антикорупційні реформи в Україні: запобігання і боротьба з корупцією на державних підприємствах» (2018) [5; 6].

Також взято до уваги рекомендації, що містяться у Звіті за результатами оцінки виконання Україною рекомендацій IV раунду оцінки GRECO «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (2020). Враховано рекомендації від громадськості, які надавались провідними аналітичними центрами, зокрема: «Трансперенсі Інтернешнл Україна», «Центр політико-правових реформ», «Центр протидії корупції» тощо [7].

**Мета статті** – полягає в представленні широкій науковій громадськості результатів емпіричного дослідження, присвяченого аналізу особливостей реалізації основних напрямів вдосконалення антикорупційного законодавства України

в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції із урахуванням сучасних умов протистояння збройній агресії з боку росії. Поставлено завдання сформулювати пропозиції щодо розробки ефективних механізмів законодавчого забезпечення процесу формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупційними проявами. Заплановано приділити окрему увагу проблемі вдосконалення вітчизняного інституту антикорупційного декларування, зокрема, електронного, а також виокремити негативні тенденції, які існують в системі превенції.

**Виклад основного матеріалу.** Підступна агресія проти України, розпочата так званим «братським народом» яскраво засвідчила правильність та нагальну необхідність історичного конституційного вибору Українського народу, спрямованого на євроатлантичну інтеграцію і покликаною якнайрішуче розірвати будь-які зносини з північними сусідом та будувати власне майбутнє в родині цивілізованих демократичних країн. Одним із визначальних критеріїв успішної інтеграції до ЄС та НАТО виступає стан антикорупційної політики в Україні, яка поки що не повною мірою відповідає високим демократичним стандартам.

Незважаючи на заходи, що вживаються з метою запобігання корупції, Україні не вдалося досягти відчутних якісних змін у цій сфері. Так, згідно Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який щорічно оприлюднюється глобальною антикорупційною організацією Transparency International – за підсумками 2021 року показник України знизився на 1 бал і тепер наша країна посідає 122 сходинку серед 180 країн світу. Але, за думкою західних аналітиків, покращення або погіршення навіть на три бали не вважається статистично значущим результатом, а показники варто враховувати в сумі за кілька років, що і буде більш-менш об'єктивним свідченням змін у боротьбі з корупцією.

З-поміж сусідів Україна знову вище лише за росію – сусідка-агресорка також втратила 1 пункт і тепер з 29-ма балами посідає 136 місце. Крім цього, знизилися бали Угорщини – 43 бали (-1 бал, 73 місце)

та Білорусі. Остання цьогогоріч втратила аж 6 балів і з 41 балом посідає 82 місце. Свої показники не змінила Польща і залишилася лідеркою серед наших сусідів – 56 балів і 42 місце. А от покращити за рік свої бали вдалося Словаччині, Румунії та Молдові.

Загалом Україні за 10-ть років поспіль з 2012 по 2021 рік вдалося досягти прогресу тільки на шість додаткових балів, тобто з 26 до 32-х відповідно. При цьому, найбільші показники були досягнуті тільки у 2018 році – 32; 2020 році – 33 проти 32 у 2021 році [8].

Як свідчить проведений аналіз, попри формальне зниження індексу CPI для України, наша країна все ж таки досягла певних позитивних результатів на ниві боротьби з корупцією. Так, зокрема, розпочав свою роботу Вищий антикорупційний суд та відбувся «перезапуск» НАЗК. Саме ці події стали завершальним етапом на шляху створення цілісної антикорупційної інфраструктури в Україні. Також заслуговують на позитивну оцінку антикорупційні зміни в українському законодавстві, які відбулися під час роботи Верховної Ради України IX скликання, це насамперед: нові законодавчі норми щодо розширення повноважень НАБУ та НАЗК. Про позитивні зрушення також свідчать: мала приватизація, антикорупційні ініціативи попереднього складу уряду та довгоочікуваний запуск НАЗК електронного реєстру звітності політичних партій.

Водночас, за останній рік в країні вималювалися ризики, які можуть в майбутньому суттєво відкинути Україну назад у сфері превенції. Це стосується, насамперед, затримки з імплементацією повноцінної судової реформи. Відзначаються непоодинокі спроби порушити та нівелювати досягнення у сфері публічних закупівель. Зокрема, можновладці намагалися внести зміни до законодавства та запровадити локалізацію в публічних закупівлях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України. Також залишається гострим питання системного підходу щодо реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Так, Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр. Верховна Рада України спромоглася прийняти лише у червні 2022 року [9].

Ще два роки тому Трансперенсі Інтернешнл Україна надала п'ять рекомендацій, які б могли значно покращити показники України в CPI. Станом на кінець 2022 року, жодна з них не була виконана повністю і лише дві – частково. Насамперед, мова йде про підвищення ефективності системи запобігання політичної корупції. Незважаючи на те, що НАЗК запустило в експлуатацію Електронний реєстр звітів політичних партій Politdata, відповідальність за порушення в цій сфері залишається несуттєвою та незбалансованою. Так, за неподання виборчих звітів покарання передбачається меншим, ніж за недостовірне звітування. Крім того, відсутній ефективний контроль за витратами учасників виборчих кампаній, через неподання електронних декларацій кандидатами в депутати як на парламентських, так і на місцевих виборах.

Інше питання, на яке звертало увагу Трансперенсі Інтернешнл Україна – це запровадження відкритого та підзвітного процесу приватизації державного майна. Так, наприклад, у 2020 році різниця між запланованим та реальним надходженням (прибутком) до Державного бюджету України внаслідок малої приватизації становила у 6 разів більше, ніж було заплановано, що свідчить про непрозорість цього процесу. Український парламент заборонив проведення аукціонів для приватизації великих державних об'єктів ще за часів карантину і по сьогоднішній день. Крім того, відзначається згортання реформи корпоративного управління (що обов'язково негативно позначиться на індексі сприйняття корупції у майбутньому), не виконані завдання з формування незалежної та професійної судової влади.

Продовжуються дискусії щодо реалізації державної антикорупційної політики в сфері розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб у зв'язку з реалізацією рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України [10].



Варто зазначити, що цим рішенням Конституційного суду було визнано неконституційними більшість положень, що стосуються функціонування системи розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб, а також статтю 366-1 Кримінального кодексу України, яка передбачає відповідальність з декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації. Окремі аспекти реалізації якого і досі залишаються дискусійними.

У контексті декларування необхідно наголосити, що засадничим документом у цьому процесі виступає «Конвенція ООН проти корупції» (United Nations Convention against Corruption, UNCAC). Крім того, серед міжнародних інструментів боротьби з корупцією важливе місце посідає ратифікована Україною Кримінальна конвенція по боротьбі з корупцією Ради Європи, яка регламентує поведінку державних посадових осіб: державних службовців, публічних посадових осіб, мерів, міністрів та суддів.

У Звіті за результатами оцінки виконання Україною рекомендацій четвертого раунду оцінки GRECO «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (Greco, 2020) зазначається, що до цього часу об'єктивний «порядок моніторингу способу життя» в Україні не прийнято. Не зважаючи на те, що НАЗК схвалило порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування ще у травні 2017 року, його не було зареєстровано в Міністерстві юстиції України і відповідно не введено в дію.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері електронного декларування, як ефективного інструменту запобігання корупції в країнах-членах ЄС показує, що у Німеччині обов'язковими суб'єктами електронного декларування виступають лише депутати Бундестагу, які не декларують майно, а лише надають відповідні пояснення щодо категорії доходів, отриманих за межами парламенту без зазначення розміру останнього.

У Великій Британії обов'язкове антикорупційне електронне декларування є відкритим і стосується інформації щодо зовнішньої зайнятості лише членів Палати лордів, депутатів Палати громад, а також міністрів.

У Польщі суб'єктами електронного декларування доходів є лише ті державні службовці, які виконують функції держави на ключових посадах на регіональному та національному рівнях (члени уряду, депутати та керівники місцевих органів влади).

Започаткування в Україні системи подання та розкриття електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування виступило однією з основних вимог ЄС запровадження для нас безвізового режиму і, на сьогоднішній день, цей процес регулюється вимогами Закону України «Про запобігання корупції» (розділ VII). Система електронного декларування в Україні виступає одним із ключових антикорупційних механізмів, що виконує превентивну функцію і є дієвим інструментом виявлення корупції. Вона, насамперед, покликана гарантувати громадський контроль за статками публічних службовців, а також посилює суспільну негативну думку щодо корупційних проявів.

Як на національному, так і на міжнародному рівні визнано, що система електронного декларування в Україні є унікальною за своїми масштабами і не має аналогів у світі. Це неодноразово підкреслювалося антикорупційними органами країн ЄС, зокрема: Центральним антикорупційним бюро Республіки Польща, Національним агентством з питань доброчесності Румунії, Антикорупційним агентством Республіки Сербія тощо).

У минулому році в «Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» було зареєстровано близько 1,5 млн користувачів. За офіційними даними НАЗК, в електронній базі даних знаходилося понад 6 млн декларацій та повідомлень. У середньому протягом року здійснюється близько 500 повних перевірок декларацій, складається та направляється до суду близько 300 протоколів про адміністративні правопорушення за результатами фінансового контролю, а також близько 250 обґрунтованих висновків до правоохоронних органів задля здійснення досудового розслідування.

За висновками авторитетної міжнародної організації «Група держав проти

корупції» (GRECO, 2020), існує достатньо великий ризик ручного відбору та ручної обробки е-декларацій, незаконного втручання та обмежена сумісність з іншими базами даних. Хоча НАЗК формально і є зберігачем бази електронного декларування, фактично ця система управляється державним комерційним підприємством «Українські спеціальні системи» в структурі адміністрації Держспецзв'язку України.

Із моменту свого офіційного оприлюднення, також постійній критиці піддається Порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Предметом критики виступають, насамперед: суттєве збільшення строків перевірки; оформлення результату перевірки у формі довідки (а не рішення, як раніше); відсутність чіткого юридичного визначення поняття «недостовірної інформації» тощо [11].

**Висновки і пропозиції.** Автори переконані, що головною проблемою на ниві боротьби з корупцією в Україні було і залишається відсутність чіткої системної і далекоглядної державної політики у цій сфері. Несприйняття корупційних проявів у всіх сферах суспільного життя так і не стало національною ідеологією за понад тридцятирічний етап сучасного українського державотворення. Прийняття нормативно-правових актів, покликаних забезпечити запобігання та боротьбу з корупцією в нашій державі як-правило відбувається, на жаль, не внаслідок усвідомлення об'єктивної необхідності нарешті мінімізувати це ганебне явище, а здебільше під «тиском» європейських та заокеанських партнерів в рамках виконання чергових програм інтеграції до ЄС та НАТО. До тих пір поки бажання вчинення корупційного діяння не зникне зі суспільної свідомості українських громадян, будь-які, навіть ідеальні, нормативно-правові акти у цій сфері будуть носити ситуативний та декларативний характер.

Існуюча на сьогоднішній день в Україні інституційна модель розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб потребує удосконалення з огляду на практику її імплементації в Україні. Підхід щодо формування та ведення «Єдиного державного реєстру декларацій осіб,

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» не відповідає міжнародним, насамперед європейським стандартам, і повинен бути модернізований за напрямом зменшення загальної чисельності суб'єктів декларування та переходу на повну автоматизацію процесу перевірки декларацій. Із метою підвищення продуктивності проведення перевірок електронних декларацій, приведення цього процесу до усталених європейських стандартів вбачається за доцільне внести зміни до антикорупційного законодавства України в частині суттєвого скорочення загальної кількості суб'єктів е-декларування, зокрема, виключивши із цього переліку осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Державна кадрова політика, спрямована на негайне очищення і подальше недопущення до роботи в органах публічної влади осіб, що ведуть не чесний спосіб життя виступає невід'ємною складовою боротьби з корупцією. Вбачається за доцільне внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» в частині визначення конкретних дій та обмежень щодо осіб, яких внесено до «Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення».

До цих пір залишаються не виконаними рекомендації БДІПЛ/ОБСЄ та GRECO щодо розробки чіткого набору етичних стандартів народних депутатів. Таким стандартом мав би стати кодекс поведінки народних депутатів України, який би містив детальні письмові рекомендації щодо його практичного використання. Це стосується, зокрема, попередження конфліктів інтересів при виконанні повноважень, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу, а також щодо подарунків та інших вигід. Крім того, посилення потребують внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які б забезпечили незалежний, безперервний і проактивний моніторинг виконання відповідних правил.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України : станом на 3 вересня 2019 р. / Верховна Рада України. Ст. 85, п. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96->

- %D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 22.12.2022).
2. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
  3. Дослідження корупції : теоретичні та концептуальні засади. Антологія. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2021. 664 с.
  4. Брус В., Ковальов В. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. Вип. 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=954> (дата звернення 23.12.2022)
  5. Стамбульський план дій боротьби проти корупції. Україна : Узагальнення рекомендацій / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966\\_001-04#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text) (дата звернення 22.12.2022).
  6. OECD : Homepage. Anti-Corruption Reforms in Ukraine : Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan (Report, English). 30 May 2022, OECD. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine\\_b1901b8c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en) (дата звернення 22.12.2022).
  7. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report Ukraine / GRECO Secretariat Council of Europe. 26 March 2020. URL: <https://rm.coe.int/09000016809d768c> (дата звернення 22.12.2022).
  8. Індекс сприйняття корупції / TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення 22.12.2022).
  9. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 22.12.2022).
  10. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020 р. №13-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення 22.12.2022).
  11. Порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : затв. наказом НАЗК від 29.01.2021 р. № 26/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text> (дата звернення 22.12.2022).

### **Somin S., Komashko V. Actual issues of improvement of anti-corruption legislation of Ukraine in the context of European and Euro-Atlantic integration**

*The article presents the results of the author's research, devoted to the peculiarities of the practical implementation of the main areas of improvement of anti-corruption legislation of Ukraine in the context of Euro-Atlantic integration in the conditions of resistance to russian armed aggression. It is emphasized that in the conditions of war, the prevention and fight against corruption in our country does not lose its relevance, but on the contrary acquires special importance, both for the sake of achieving victory and in the context of the future accession to the EU and NATO. Reasoned proposals regarding legislative support for improving the process of formation and implementation of state policy in the field of prevention and fight against corruption have been formulated. Based on the analysis of the events in the domestic anti-corruption sphere, which took place after the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, the authors draw conclusions regarding the existing acute problematic issues both during its adoption in June 2022 and with its implementation in the sphere of individual national economy, first of all, corporate governance and small privatization. The researchers pay special attention to the recognition of the majority of anti-corruption declaration provisions as unconstitutional in connection with the adoption of the relevant decision of the Constitutional Court of Ukraine (October 2020). In addition, to the existing problems in the field of implementation of practical mechanisms for the prevention and counteraction of corruption, the authors also attribute more than two years of negative practice of not holding contests for civil service positions during quarantine and martial law. The article also analyzes features and suggests ways to improve the domestic institution of anti-corruption declaration, primarily electronic. The negative trends that already exist in the prevention system are singled out and practical steps are proposed to improve the regulatory and legal support of anti-corruption policy in Ukraine.*

**Key words:** legislative support, anti-corruption policy, armed aggression by russia, disclosure of information about the income of public persons, corruption perception index, state anti-corruption strategy, verification of electronic declarations.

УДК 343.36

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.20>

**Л. Ю. Тимофєєва**

<https://orcid.org/0000-0002-6968-6587>

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У статті розглянуто проблеми, пов'язані з порушенням права на справедливий суд у кримінально-правовому аспекті. Правосуддя спрямоване на захист прав людини та громадянина, разом з тим в процесі провадження правосуддя також порушуються права певних учасників. У кримінальному провадженні зокрема, порушуються права обвинувачених, підозрюваних, потерпілих, свідків та інших учасників. Кримінальний Кодекс України містить низку кримінально-правових норм, спрямованих на забезпечення адекватної реакції держави на відповідні порушення.*

*Окремим аспектам цієї проблематики присвячена низка наукових робіт, в тому числі на рівні дисертацій та монографій. Разом з тим, у зв'язку з розвитком законодавства та судової практики у цій сфері, а також змін пов'язаних з умовами воєнного стану в Україні, ця проблема продовжує бути актуальною.*

*Незалежно від тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого підозрюється особа, кримінальне провадження має відбуватись із дотриманням загальновищезначених принципів. Зокрема принципів презумпції невинуватості, законності, справедливості, забезпечення гарантій захисту. Крім того, необхідно враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини, яка є обов'язковою до застосування згідно національного законодавства.*

*В науковій літературі неодноразово зверталась увагу на проблеми, які пов'язані з надмірною криміналізацією (В.О. Туляков, Д.О. Балобанова). Разом з тим, наголошується необхідність встановлення кримінальної відповідальності конкретної посадової особи, яка припустила порушення прав, передбачених Конвенцією, зокрема права на справедливий суд. Несправедливо б було продовжувати стягувати ці кошти з платників податків. Також система оподаткування має бути більш прозорою. Так громадяни будуть більш свідомо ставитись до звернень до органів правосуддя.*

**Ключові слова:** правосуддя, забезпечення гарантії захисту, презумпція невинуватості, угода про визнання вини, самовикриття.

**Постановка проблеми.** Правосуддя спрямоване на захист прав людини та громадянина. Разом з тим в процесі провадження правосуддя також порушуються права певних учасників. У кримінальному провадженні зокрема, порушуються права обвинувачених, підозрюваних, потерпілих, свідків та інших учасників.

Окремі аспекти розглядуваної теми широко та достатньо детально досліджені в науковій літературі. Зокрема Н.М. Грень здійснив теоретико-правове дослідження реалізації права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації

(Львів, 2016) [1]. О.Л. Котович здійснив кримінально-правовий та кримінологічний аналіз охорони права на справедливий суд в Україні (Київ, 2013) [2]. О.В. Лемак дослідив питання права на судовий захист у конституційно-правовому аспекті (Харків, 2014) [3]. О.Ю. Льошенко у своїй дисертації дослідив питання реалізації права на справедливий суд у кримінальному провадженні України (Одеса, 2021) [4]. Ю.М. Мирошниченко розглянув процесуальні та філософсько-правові проблеми здійснення правосуддя в кримінальному провадженні (Харків, 2017) [5]. Р.В. Мілі-



ціанов дослідив питання змагальності сторін як основної конституційної засади судочинства в Україні (Харків, 2015) [6]. О.М. Овчаренко дослідив питання доступності правосуддя та гарантії його реалізації (Харків, 2017) [7]. О.Б. Прокопенко здійснив концептуальний аналіз та проаналізував практику реалізації права на справедливий суд (Харків, 2011) [8]. В.Г. Гончаренко та С.В. Гончаренко розглянули питання захисту як соціальної доктрини (2012) [9].

Крім того, окремі аспекти кримінальних правопорушень проти правосуддя розглядали: О.О. Дудоров, О.О. Кваша, В.О. Туляков, М.І. Хавронюк та ін. Разом з тим, у зв'язку з розвитком законодавства та судової практики у цій сфері, а також змін пов'язаних з умовами воєнного стану в Україні, ця проблема продовжує бути актуальною.

**Метою статті є** удосконалення положень чинного кримінального законодавства в частині деяких кримінальних правопорушень проти правосуддя, які безпосередньо пов'язані із порушенням права на справедливий суд у практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. («Право на справедливий суд») кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. (редакція від 23.12.2022 р.) № 1402-VIII [10] визначає

організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Згідно Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. (редакція від 04.10.2021 р.) № 3262-IV [11] забезпечується відкритість судового процесу (ст. 2), доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень (ст. 4), захист інформації, внесеної до Реєстру (ст. 8) та інші питання.

Кодекс доповнено статтею 376-1 («Незаконне втручання в роботу автоматизованих систем в органах та установах системи правосуддя») згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» № 1475-VI від 05.06.2009 р., який набрав чинності з 1 січня 2010 р. У 2009 році було прийнято Положення про автоматизовану систему документообігу в адміністративних судах від 3 грудня 2009 р. № 129. Згідно з ч. 3 ст. 14 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» у судах загальної юрисдикції з 1 січня 2011 р. також запроваджується і функціонує автоматизована система документообігу. Виходячи із зазначених законодавчих приписів, нормами про автоматизовану систему документообігу суду були доповнені процесуальні кодекси.

Стаття 35 КПК України також передбачала відповідні положення. Законом № 2147-VIII від 03.10.2017 р. оновлено редакцію цієї статті щодо введення в дію частині можливості брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, функціонування офіційних електронних адрес та процедури реєстрації, автентифікації та доступу осіб до функціонуючих підсистем (модулів) ЄСІТС (електронний кабінет).

Вища рада правосуддя повідомила про це в оголошенні «Про початок функціонування відповідних підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС)» від 04.09.2021 р.

Інші окремі аспекти права на справедливий суд також підпадають під кримінально-правову охорону. Також необхідно звертати увагу на судову практику.

У справі ЄСПЛ «Григор'єв проти України» від 15 травня 2012 р. (заява № 51671/07) [12] встановлено порушення вимог п. 1 та пп. «с» п. 3 ст. 6 Конвенції у зв'язку з тим, що суд використав для засудження заявника визнавальні показання, які були отримані в результаті застосування фізичного впливу, коли його було затримано у зв'язку з адміністративним правопорушенням, але фактично допитано як підозрюваного, не забезпечуючи при цьому права мати захисника та права не свідчити проти себе. Національні судові органи не забезпечили справедливого судового розгляду щодо того, що визнавальні показання заявника були отримані в результаті застосування до нього фізичного впливу та за відсутності юридичної допомоги.

У п. 84 рішення ЄСПЛ зазначає, що докази, отримані за допомогою заходу, який визнано таким, що суперечить статті 3 Конвенції, потребують окремого підходу. Отже, згідно з практикою Суду, допустимість як доказів свідчень, отриманих за допомогою катування, з метою встановлення відповідних фактів у кримінальному провадженні призводить до його несправедливості в цілому, незалежно від доказової сили таких свідчень і від того, чи мало їх використання вирішальне значення для засудження підсудного судом (див. рішення у справі «Гефген проти Німеччини» (*Gafgen v. Germany*) [ВП], заява № 22978/05, п. 166).

Згідно з ч. 3 ст. 62 Конституції України, положень ст. 17 КПК України обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеної вини особи тлумачаться на її користь.

У попередніх статтях також проаналізовано деяку практику Верховного Суду стосовно цього питання, а також проблематику, пов'язану із забезпеченням права на захист засобами матеріального права [13]. Зокрема у постанові Верховного Суду від 7 грудня 2021 року (справа № 461/4425/18, провадження № 51-2424км21) розглянуто кримінальне провадження щодо обвинувачення свідка у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 384 КК. ВС дійшов висновку, що надання судами оцінки доказам, що стосу-

ються винуватості чи невинуватості особи в іншому кримінальному провадженні, суперечить зазначеній у статті 17 КПК засаді презумпції невинуватості та забезпечення доведеної вини.

Незалежно від тяжкості статті за якою обвинувачується особа, принцип презумпції невинуватості, вимоги щодо дослідження доказів мають бути ретельно досліджені. Забезпечення гарантій захисту є невід'ємною умовою будь-якого судового розгляду у правовій демократичній країні, а також відображені у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема щодо порушень ст. 6 Конвенції.

Проблемним у цьому контексті є застосування ст. 389-1 КК («Умисне невиконання угоди про примирення або про визнання винуватості»). КК було доповнено цією статтею у 2012 р. у зв'язку з прийняттям КПК України згідно із Законом № 4652-VI від 13.04.2012 р.

Сам по собі інститут угоди про примирення або про визнання винуватості в певній мірі суперечить положенням презумпції невинуватості.

Погляди на цей правовий інститут неоднозначні. Зокрема, як зазначає А.А. Крипак, термін «угода про визнання винуватості» викликає негативний образ прокурора й адвоката, які, незважаючи на певні службові обмеження та етичні принципи, небезкорисно «торгуються» про вирішення справи. Захист й обвинувачення «про щось домовляються», потім представляють своє рішення підсудному й судді, і провадження закінчується [14, с. 173, 15]. Суть застосування цього інституту трохи інакша. Разом з тим, певна проблематика є.

Згідно ст. 472 КПК в угоді про визнання винуватості зазначається про беззастережне визнання підозрюваним/обвинуваченим своєї винуватості у вчиненні кримінального правопорушення та умови часткового звільнення підозрюваного, обвинуваченого від цивільної відповідальності у вигляді відшкодування державі збитків внаслідок вчинення ним кримінального правопорушення (обов'язкові складові змісту угоди), а також обов'язки підозрюваного чи обвинуваченого щодо співпраці у викритті кримінального пра-

вопорушення, вчиненого іншою особою, якщо такі домовленості мали місце.

Згідно п. 10 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» від 11 грудня 2015 р. № 13 під беззастережним визнанням винуватості підозрюваним/обвинуваченим слід розуміти безумовне (повне) визнання ним своєї винуватості у вчиненні інкримінованого органом досудового розслідування кримінального правопорушення.

Також важливо звертати увагу на процесуальні наслідки укладення угоди. Згідно ст. 473 КПК наслідком укладення та затвердження угоди про примирення є: 1) для підозрюваного чи обвинуваченого – обмеження права оскарження вироку згідно з положеннями ст. 394 і 424 КПК та відмова від здійснення прав, передбачених п. 1 ч. 4 ст. 474 КПК; 2) для потерпілого – обмеження права оскарження вироку згідно з положеннями ст. 394 і 424 КПК та позбавлення права вимагати в подальшому притягнення особи до кримінальної відповідальності за відповідне кримінальне правопорушення і змінювати розмір вимог про відшкодування шкоди. Наслідком укладення та затвердження угоди про визнання винуватості для прокурора, підозрюваного чи обвинуваченого є обмеження їх права оскарження вироку згідно з положеннями ст. 394, 424 КПК, а для підозрюваного чи обвинуваченого – також його відмова від здійснення прав, передбачених абзацами 1, 4 п. 1 ч. 4 ст. 474 КПК.

Проблемним є також доказування у провадженнях щодо вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 389-1 КК. Згідно із п. 8 ч. 2 ст. 65 КПК не можуть бути допитані як свідки особи, які брали участь в укладенні та виконанні угоди про примирення в кримінальному провадженні, – про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з участю в укладенні та виконанні угоди про примирення.

Порушення вимог п. 1 і пп. «с» п. 3 ст. 6 Конвенції у справі ЄСПЛ «Загородній проти України» від 24 листопада 2011 р. (Заява № 27004/06) [16] встановлено, оскільки право заявника на вільний вибір захисника було обмежено у спосіб, несумісний із вимогами зазначених положень,

з огляду на те, що, не вирішуючи протягом тривалого періоду питання щодо обмеження вибору захисника, державою створено ситуацію, несумісну з принципом юридичної визначеності, що є одним із базових аспектів верховенства права.

Разом з тим, судом відмовлено у відшкодуванні шкоди, що, як видається, дуже пов'язано із самим доступом до суду. Гр. Загородній вимагав 12361 грн (близько 1082 євро) компенсації судових витрат, яких він зазнав протягом проваджень у національних судах та у ЄСПЛ. ЄСПЛ вирішив, що за обставин справи констатація порушення сама по собі становить достатню справедливую сатисфакцію. Відповідно до практики Суду, заявник має право на компенсацію судових витрат, якщо буде доведено, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їх розмір – обґрунтованим. У цій справі з огляду на наявні документи та вищезазначені критерії, Суд відхиляє вимогу щодо компенсації судових витрат, понесених заявником протягом проваджень у національних судах та вважає за належне присудити 250 євро компенсації судових витрат, понесених протягом провадження у цьому Суді (п. 62-65 рішення).

Не всі справи доходять до ЄСПЛ та витримують час проходження всіх національних інстанцій. Людина витрачає кошти на їх проходження, на правову допомогу, своє здоров'я. Та не отримує повернення навіть судових витрат.

Крім того, аналогічні порушення розглядаються ЄСПЛ по декілька разів. Та компенсація стягується з держави взагалі, тобто з коштів платників податків, а не конкретної посадової особи, яка припустила порушення.

Відсутність відповідальності конкретної посадової особи, яка припустила відповідне порушення є окремим проблемним аспектом.

**Висновки.** Кримінальне переслідування, незалежно від тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого підозрюється або обвинувачується особа має відбуватись із дотриманням загальновизнаних принципів. Особливо це стосується принципу презумпції

невинуватості, законності, забезпечення гарантій захисту. Крім того, необхідно враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини, яка є обов'язковою до застосування відповідно до національного законодавства.

Незважаючи на проблеми, які пов'язані з надмірною криміналізацією, є необхідність встановлення кримінальної відповідальності конкретної посадової особи, яка припустила порушення прав, передбачених Конвенцією, зокрема права на справедливий суд. Несправедливо б було продовжувати стягувати ці кошти з платників податків. Також система оподаткування має бути більш прозорою. Так громадяни будуть більш свідомо ставитись до звернень до органів правосуддя.

### Список використаної літератури:

1. Грень Н. М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 250 с.
2. Котович О. Л. Охорона права на справедливий суд в Україні (кримінально-правовий та кримінологічний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2013. 218 с.
3. Лемак О. В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 20 с.
4. Льошенко О. Ю. Реалізація права на справедливий суд у кримінальному провадженні України : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 235 с.
5. Мирошніченко Ю. М. Процесуальні та філософсько-правові проблеми здійснення правосуддя в кримінальному провадженні : монографія. Харків : Панов, 2017. 200 с.
6. Міліціанов Р. В. Змагальність сторін як основна конституційна засада судочинства в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2015. 26 с.
7. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2017. 249 с.
8. Прокопенко О. Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 248 с.
9. Гончаренко В. Г. Гончаренко С. В. Захист як соціальна доктрина. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 1(23). С. 5–17.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. (редакція від 23.12.2022 р.) № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
11. Продоступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>
12. Григор'єв проти України: Справа ЄСПЛ від 15 травня 2012 р. (Заява № 51671/07). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_833#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_833#Text)
13. Тимофєєва Л. Ю. Кримінальні правопорушення проти правосуддя та деякі питання співвідношення з практикою ЄСПЛ. *Право та державне управління* : збірник наукових праць № 2. 2022. С. 141–146.
14. Кріпак А. А. Особливості укладання угоди про визнання винуватості у кримінальному процесі України через призму зарубіжного досвіду. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 1. С. 170–176.
15. Гарасимів О., Захарова О., Ряшко О. Угода про визнання винуватості у кримінальному провадженні. *Кримінальний процес*. № 3. 2021. С. 249–253.
16. Загородній проти України : Справа ЄСПЛ від 24.11.2011 р. (Заява № 27004/06). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_739#Text)

### Timofieieva L. Violation of the right to a fair trial: criminal legal aspect

*The article deals with the problems related to the violation of the right to a fair trial in the criminal law aspect. Justice is aimed at the protection of human and citizen rights, at the same time, the rights of certain participants are also violated in the process of justice. In criminal proceedings, in particular, the rights of the accused, suspects, victims, witnesses and other participants are violated. The Criminal Code of Ukraine contains a number of criminal law norms aimed at ensuring an adequate response of the state to relevant violations.*

*A number of scientific works, including at the level of dissertations and monographs, are devoted to certain aspects of this issue. However, in connection with the development of legislation and judicial practice in this area, as well as changes related to the conditions of martial law in Ukraine, this problem continues to be relevant.*



*Regardless of the severity of the criminal offense for which a person is suspected, criminal proceedings must be conducted in accordance with generally accepted principles. In particular, the principles of presumption of innocence, legality, justice, ensuring protection guarantees. In addition, it is necessary to take into account the relevant practice of the European Court of Human Rights, which is mandatory for application according to national legislation.*

*In the scientific literature, attention was repeatedly drawn to the problems associated with excessive criminalization (V.O. Tulyakov, D.O. Balobanova). At the same time, it is emphasized the need to establish criminal responsibility of a specific official who allegedly violated the rights provided for by the Convention, in particular the right to a fair trial. It would be unfair to continue to collect these funds from taxpayers. Also, the taxation system should be more transparent. Thus, citizens will be more aware of their appeals to the justice authorities.*

**Key words:** *justice, guarantee of protection, presumption of innocence, plea agreement, self-revelation.*

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

---

УДК 343.341+343.237

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.21>

**П. С. Єпринцев**

<https://orcid.org/0000-0002-9790-9565>

кандидат юридичних наук, доцент,

проректор Донецького державного університету внутрішніх справ –  
директор Криворізького навчально-наукового інституту

### СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті встановлено, що головну роль у запобіганні організованих злочинності належить оперативним підрозділам, які проводять ініціативний пошук про діяльність організованих груп та злочинних організацій, фіксацію фактичних даних про кримінальні протиправні діяння, що ними вчинені або готуються; гласні і негласні оперативно-розшукові заходи; профілактику протиправних дій; негласні слідчі (розшукові) дії у межах досудового розслідування; розшук злочинців. Таке спеціально-кримінологічне запобігання проводиться в межах оперативно-розшукових, оперативно-перевірочних, пошуково-інформаційних.

Виходячи з функціонування організованих груп та злочинних організацій, на які спрямована діяльність оперативних підрозділів, виділено напрями офіційно визначеної запобіжної діяльності, зокрема: а) кримінально-розшукові, завданнями яких є запобігання вчинення злочинів, виявлення, попередження, припинення та розкриття злочинної діяльності, розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування та суду, ухиляються від відбування кримінального покарання; б) оперативно-перевірочні, завданнями яких є забезпечення адміністративно-правових режимів за допомогою оперативно-розшукових сил, засобів та методів; в) пошуково-інформаційні (інформаційно-аналітична розвідка), завданнями яких є здобуття інформації про події чи дії, які становлять реальну загрозу безпеці України будь-якого виду; г) розшукова змішаного типу (некримінально-правового характеру), завданням якої є пошук безвісно зниклих.

У рамках спеціально-кримінологічного запобігання виокремлено оперативно-розшукову профілактику, яка здійснюється переважно негласними заходами, з використанням сил, засобів і методів оперативно-розшукової діяльності, основним завданням якої є недопущення вчинення злочинів шляхом здійснення попереджувального впливу на об'єкти (організовані групи та злочинні організації; окремі особи-члени таких груп) шляхом використання прийомів психологічного впливу (передача необхідної інформації, переконання, примушування, навіювання). Також зосереджено увагу на таких превентивних заходах впливу, які застосовуються з дотриманням принципів законності, захисту прав і свобод, гуманності, а також принципу поєднання переконання і примусу: оголошення офіційного застереження; постановка на оперативно-превентивний облік; перевірка фінансового та майнового стану; покладання судом обов'язків.

**Ключові слова:** організована злочинність, кримінальне правопорушення, запобігання, оперативні підрозділи, оперативно-розшукові заходи, оперативно-розшукова профілактика.

Організована злочинність (ОЗ) і боротьба з нею в нашій державі є надзвичайно складними й актуальними проблемами. Стрімке зростання (за багатьма показниками) і збільшення масштабів цього явища, поширення впливу на всі соціальні сфери становлять реальну загрозу національній безпеці, ставлять перед суб'єктами запобігання нові завдання та змушують знаходити рішучі заходи. Події останніх років, що відбуваються на території нашої держави і безпосередньо пов'язані із суттєвою інтенсифікацією криміногенних загроз, диктують необхідність термінового вжиття комплексу заходів, спрямованих на адаптацію запобіжної практики до нових викликів. Останнє зумовлюється дією, перш за все, чинників політичного (як внутрішньо-політичного, так і зовнішньо- і геополітичного), економічного, правового характеру і знаходить свій прояв у зростанні соціальної напруженості, активному відтворенні нетипових для української криміногенної обстановки, в цілому, кримінальних правопорушень.

У такій ситуації, як зазначили О. М. Бандурка та О. М. Литвинов, необхідним є негайне реагування і втручання (більш того, прямий вплив) на цю ситуацію органів державної влади, так і суспільства в цілому. Крім того, вирішення проблеми протидії злочинності вимагає поглиблення соціального контролю за вжиттям усіх різноманітних заходів, які проводяться з метою запобігання злочинним проявам, у межах дотримання при цьому основних прав людини [1, с. 99].

Тому, торкаючись теоретичного аспекту визначення спеціально-кримінологічного запобігання як особливого виду діяльності щодо запобігання кримінальним правопорушенням, слід нагадати про існуючі в кримінологічній літературі позиції та погляди вчених на цю проблему. Зокрема, точка зору О. М. Литвака полягає в тому, що він розмежовує, і з цим варто погодитися, загальносоціальне запобігання (яке збігається із соціальним прогресом) із спеціально-кримінологічним запобіганням та репресивною діяльністю держави. Автор визначає якісні відмінності попереджувальної діяльності, яка орієнтована на досягнення запобіжної мети без засто-

сування примусу, визначає і спеціалізованих суб'єктів (до яких належать лише органи виконавчої влади, для яких запобігання злочинності є однією з основних статутних функцій) та неспеціалізованих (для яких здійснення профілактичного впливу є не основною функцією в межах своєї конкретної професійної діяльності) [2, с. 22].

На думку О. М. Джужі, у широкому сенсі спеціально-кримінологічне запобігання злочинам полягає у: 1) цілеспрямованому здійсненні цього виду запобіжної діяльності як функції; 2) зв'язку з елементами системи «по горизонталі» (взаємодія) і «по вертикалі» (підпорядкування); 3) неухильному виконанні команд управляючого механізму системи; 4) виборі лінії поведінки відповідно до стану об'єкта профілактичного впливу [3, с. 63].

У той же час В. В. Голіна підкреслює, що в більш вузькому розумінні спеціально-кримінологічне запобігання злочинам мислиться як синтезована кримінологічна теорія і практика організації протидії злочинності шляхом розробки і використання спеціальних знань і методів кримінології та інших галузей (соціології, економіки, психології, педагогіки, антропології, статистики тощо) [4, с. 21]. Також цю діяльність ним розглянуто як сукупність самостійних, але внутрішньо пов'язаних і доповнюючих один одного напрямів боротьби зі злочинністю, змістом яких є діяльність державних органів, громадських організацій і громадян щодо протидії криміногенним явищам і процесам, а також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки.

На нашу думку, такі погляди на проблему визначення сутності спеціально-кримінологічного запобігання заслуговують на увагу й мають право на існування. Виходячи з цього, спеціально-кримінологічне запобігання ОЗ є комплексною діяльністю державних, у тому числі правоохоронних, органів, установ та спеціальних закладів, за участю широкого кола громадських організацій та формувань спрямованою на зменшення рівня кримінальних правопорушень, виявлення та усунення або нейтралізацію детермінантів, які формують особисту чи масову

протиправну спрямованість (поєднану із застосуванням чи погрозою застосування насильства) злочинних об'єднань, їх відвернення на стадії виявлення наміру чи готування, а також на етапі припинення розпочатої протиправної (у тому числі кримінальної протиправної) діяльності, що здійснюється за допомогою кримінологічних засобів.

Спеціальні (кримінологічні) заходи передбачають здійснення правоохоронними органами безпосередньої роботи, спрямованої на усунення, послаблення, нейтралізацію криміногенних факторів, що впливають на зростання ОЗ, недопущення реалізації віктимних властивостей та якостей жертв злочинного посягання.

У загальному, організація спеціально-кримінологічного напрямку запобігання ОЗ має включати в себе декілька етапів.

I-й) організаційне забезпечення:

- підготовка кадрів, які спеціалізуються на виявленні організованих злочинних груп, банд [5];

- розроблення певних, більш ефективних форм взаємодії з населенням та використання його запобіжних можливостей;

- забезпечення окремих категорій осіб з підвищеною віктимністю засобами захисту та спеціальною технікою тощо.

II-й) інформаційне забезпечення, оперативне надходження кримінологічної інформації та пошук її додаткових джерел;

III-й – прогностично-аналітичне забезпечення включає в себе широкий спектр методів, у тому числі побудови імітаційних моделей, криміногенних ситуацій, карт-схем;

IV-й – теоретико-методичне забезпечення, використання запобіжних можливостей, облік усіх обставин, ситуацій, що складаються, модернізація апробованих і розроблених нових тактичних прийомів, методичних схем запобігання кримінальним правопорушенням.

У той же час, різноманітні спеціальні заходи віктимологічного запобігання кримінальним правопорушенням можна звести до двох основних груп:

1) забезпечення «внутрішньої» безпеки: активізація можливостей виховання, навчання, а саме: правова пропаганда, підвищення кваліфікації, професійне навчання осіб небезпечних професій, удо-

сконалення навчальних програм з метою вироблення необхідної передбачливості, критичності, а в окремих випадках забезпечення спеціальними засобами захисту, зброєю тощо;

2) забезпечення «зовнішньої» безпеки: відповідна організація роботи правоохоронних органів, в тому числі оперативних підрозділів, органів превентивної діяльності НПУ, установка охоронної сигналізації на об'єктах підвищеної небезпеки, заходи з благоустрою території (наприклад освітлення) та ін. Ефективність такого забезпечення, на думку В. О. Тулякова, полягає в інтеграції зусиль усіх суб'єктів запобігання, за умови справжньої, а не формально-декларованої їх взаємодії, принципи якої має бути закріплено в законодавстві [6, с. 15].

Основною діяльністю із запобігання ОЗ є робота оперативних підрозділів. Так, у ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [7] зазначено, що підрозділи, які здійснюють ОРД, зобов'язані в межах своїх повноважень відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснювати профілактику правопорушень.

Крім того, ст. 9 цього Закону передбачено, що під час здійснення ОРД не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб. Окремі обмеження цих прав і свобод мають винятково тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням слідчого судді з метою виявлення, попередження чи припинення тяжкого або особливо тяжкого злочину та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства.

Інформація, отримана з багатьох джерел, дозволяє розробляти та здійснювати різні запобіжні ОРЗ. Серед інформаційних першоджерел щодо злочинності найважливішими є результати аналізу оперативної обстановки на обслуговуваній території або по лінії роботи; матеріали оперативно-тактичної характеристики



території (розміщення об'єктів торгівлі, місць масового відпочинку, де найчастіше можуть вчинятися злочини та інші правопорушення); матеріали кримінальних проваджень; дані адміністративної практики; оперативно-розшукова інформація; повідомлення посадових осіб, представників громадськості, а також листи і заяви громадян; публікації в засобах масової інформації.

На основі аналізу вихідної інформації проводяться заходи щодо виявлення конкретних обставин, уточнення та перевірки отриманих даних, а також усунення виявлених причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів організованими групами та злочинними організаціями (наприклад, крадіжки, грабежі, розбої) [8].

Невід'ємним організаційним елементом під час застосування сил і засобів ОРД у процесі запобігання є правильне з'ясування оперативними працівниками завдань, що виникають у зв'язку з одержаними відомостями і вимагають активних дій, заходів і операцій, основна мета яких спрямована на: недопущення вчинення завершеного злочину й настання шкідливих наслідків; затримання злочинців із виключенням будь-якої можливості настання передбачуваних небезпечних ситуацій, що можуть тягнути за собою тяжкі наслідки; забезпечення притягнення винних до відповідальності за законом; виключення можливості вчинення інших злочинів шляхом усунення умов, що сприяли протиправним діям.

У процесі застосування сил і засобів ОРД під час реалізації даної організаційно-тактичної форми у найтиповіших ситуаціях застосовуються різні апробовані тактичні прийоми запобігання злочинних дій на стадії готування до злочину та замаху на нього. При цьому, оперативні працівники завжди вживають заходів щодо забезпечення безпеки об'єкта злочинного посягання або запланованої чи ймовірної жертви, знешкодження злочинних планів осіб, які готуються до вчинення злочину, своєчасного вилучення (або псування) не тільки зброї, а й інших предметів, спеціально пристосованих (виготовлених) для залякування громадян або маскування правопорушника в момент вчинення злочину.

У завданні конкретним силам, які виконують функцію запобігання злочину, що готується, розробляється лінія поведінки, яка дозволяє поряд із вирішенням основного завдання забезпечити надійну захищеність негласного апарату, а також виведення його з розробки.

Таким чином, використання оперативно-розшукових сил, засобів і методів у поєднанні зі здійсненням інших заходів створює реальні можливості для ефективного запобігання злочинам на різних стадіях їх розвитку.

Одним із різновидів спеціально-кримінологічного запобігання є оперативно-розшукова профілактика. Хоча як зазначає С. О. Павленко, важлива специфічна особливість оперативно-розшукової профілактики, що відмежовує її від інших видів профілактики (кримінологічної, криміналістичної), полягає в тому, що під час її здійснення, окрім гласних заходів, проводяться негласні заходи з використанням сил, засобів та методів оперативно-розшукової діяльності задля досягнення мети оперативно-розшукової профілактики [9]. З таким твердженням погодитися важко, позаяк немає особливого значення якими заходами проводиться запобігання – гласними чи негласними.

У теорії ОРД є достатньо усталеною позиція вчених про те, що мету оперативно-розшукової профілактики становить система заходів, що передбачає: вплив на особу для того, аби вона добровільно відмовилася від реалізації злочинних намірів; усунення причин та умов, якими має намір скористатися особа; штучне створення обстановки, що виключає або істотно ускладнює можливість учинення злочинів; притягнення особи до відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної) за здійснення підготовчих дій; затримання на «гарячому» під час замаху на вчинення злочину [10, с. 782; 11, с. 15–17].

Одним із напрямів оперативно-розшукової профілактики є виявлення кримінальних правопорушень. У цьому контексті варто наголосити, що ОЗ взагалі та злочинним спільнотам зокрема властиві: прихований характер діяльності; латентність значної частини кримінальних

правопорушень, вчинювана ними; криміногенна активність у поєднанні з конспіративністю протиправної поведінки; кримінальний динамізм, який сприяє швидкому пристосуванню до нових умов і протидії правоохоронних органів. Виявити таємну замасковану протиправну діяльність злочинної спільноти і забезпечити кримінальне переслідування винуватих без застосування сил та засобів оперативно-розшукової діяльності неможливо або вкрай ускладнено [12, с. 97]. У діяльності по розкриттю кримінальних правопорушень мета досягається шляхом вирішення конкретних завдань різного змісту і першим етапом діяльності по їх розкриттю є саме пошук, виявлення та перевірка ознак вчиненого (або такого, що наразі вчиняється) кримінального правопорушення. Тому діяльність правоохоронних органів починається з аналізу вихідної ситуації (шляхом дослідження об'єктів, у яких відображена інформація прозлочинну діяльність), в результаті якого у суб'єкта формується вихідна модель дій [13, с. 93], яка надалі слугуватиме розробці та плануванню дій щодо фіксації злочинної діяльності.

Пошук ознак діяльності організованих груп та злочинних організацій здійснюється за трьома напрямками:

- виявлення фактів вчинення або підготовки кримінальних правопорушень;
- виявлення предметів і документів, що містять ознаки злочинної діяльності;
- виявлення осіб, які можуть бути віднесені до категорії підозрюваних, очевидців або потерпілих.

Ефективність здійснення пошуку фактичних даних про кримінальні правопорушення, вчинювані організованими групами чи злочинними організаціями, залежить від знання оперативним працівником: сфер діяльності організованої групи чи злочинної організації і місць вчинення кримінальних правопорушень їх учасниками; осіб, які є керівниками та членами злочинних спільнот, предметів і документів, які містять ознаки злочинної діяльності та власне самих ознак їх існування і вчинюваних ними кримінальних правопорушень.

За роки функціонування спеціалізованих підрозділів по боротьбі з ОЗ накопичено

певний досвід, осмислення якого і співвідношення з досвідом зарубіжних країн дають можливість викласти деякі перспективи вдосконалення діяльності оперативних підрозділів по запобіганню ОЗ.

Насамперед, запобігання ОЗ передбачає спрямування значних зусиль на дестабілізацію її середовища, і це надає певну специфіку заходам запобігання. Дестабілізацією переслідують створення перешкод, зривів планованих злочинів, стимулювання конфліктів у злочинному середовищі, виявлення в ній тактичних резервів оперативних підрозділів, тобто осіб, з якими можна вступити в конфіденційні відносини для розвитку оперативної розробки.

Тактичні прийоми дестабілізації різноманітні:

- направлене поширення інформації за допомогою негласних співробітників, анонімних телефонних повідомлень, ЗМІ;
- імітація вербування осіб, які здійснюють розробку організованих груп чи злочинних організацій, з метою створення каналів передачі їх лідерам спеціально підготовленої інформації чи дезінформації;
- переорієнтація лідерів;
- створення груп, що імітують самостійну злочинну діяльність.

Спеціально-кримінологічне запобігання здійснюється і відносно окремих лідерів злочинних формувань з метою нейтралізації їхнього впливу і суспільної небезпеки, насамперед, кримінальної мотивації, необхідної для злочинної діяльності. Вона може бути організована у формі компрометації активних учасників банди. Компрометація можлива за наявності двох умов, а саме: повинна бути використана така інформація про цих осіб, що свідчить про серйозне порушення ними неформальних норм злочинного середовища; інформація повинна бути використана тактично грамотно, зокрема, прямо вказувати на допущені цими особами порушення.

Показовим є такий приклад. З метою дискредитації лідера одного з бандитських угруповань на території Одеської області, оперативні співробітники вжили заходів до оприлюднення знайдених у нього при обшуку нотаток, де він склав детальний план створення єдиної злочинної організа-

ції із зазначенням усіх кримінальних авторитетів і розподіл їх ролей у цій організації. У результаті виниклого конфлікту ця особа втратила контроль за районом, найближчим йому оточенням і кількома фірмами [14].

Що стосується запобіжного впливу на рядових учасників організованих груп, то ними можуть бути: притягнення цих осіб до кримінальної, адміністративної або інших видів юридичної відповідальності; нагляд за їх поведінкою; запобігання про неприпустимість порушення закону, використання інших засобів правового контролю за поведінкою; залучення їх до співробітництва із правоохоронними органами; надання їм необхідної правової допомоги, допомоги у побуті та працевлаштуванні після звільнення з місць позбавлення волі; захист їхніх прав і законних інтересів; направлення цих осіб у необхідних випадках на примусове лікування від алкоголізму або наркоманії; використання антикриміногенного потенціалу родини, інших близьких цим особам зв'язків; надання психіатричної допомоги тим особам, які мають психічні відхилення, або направлення їх на примусове лікування; зміна їхнього світогляду за допомогою залучення з цією метою релігійних організацій.

У практиці правоохоронних органів, що діють по лінії боротьби з ОЗ діяльністю на великих підприємствах або територіях, які опинилися під контролем організованих груп, виникають ситуації, коли їх викриття реалізується за допомогою значних сил і засобів. У цьому випадку проводяться так звані великомасштабні операції, під якими зазвичай розуміється комплекс заходів слідчого, оперативно-розшукового, режимного характеру і силових дій, спрямованих на відновлення громадського порядку, правопорядку і нормального функціонування державних та інших установ, затримання або ліквідацію злочинців і здійснюваних спеціально зосередженими для вирішення цього завдання силами.

Також, варто запропонувати й превентивні заходи впливу, які повинні застосовуватися з дотриманням принципів законності, захисту прав і свобод, гуманності, а також принципу поєднання переконання і примусу, зокрема:

- 1) оголошення офіційного застереження;
- 2) постановка на оперативно-превентивний облік;
- 3) покладання судом обов'язків;
- 4) перевірка фінансового та майнового стану.

Офіційне застереження – роз'яснення уповноваженим підрозділом фізичній особі чи посадовій особі юридичної особи про те, що її дії створюють умови для виникнення чи реалізації загроз, пов'язаних з організованою злочинністю, а відтак є неприпустимим. Таке застереження оголошується у формі письмового інформування після проведення уповноваженим підрозділом перевірки та підтвердження відомостей щодо наявності визначених вище підстав. Воно адресується конкретній фізичній особі або керівнику (уповноваженій відповідальній посадовій особі) юридичної особи і повинне містити:

- 1) зазначення діяльності, що створює умови для реалізації загроз, пов'язаних з ОЗ, або підвищує зумовлені ними ризики, щодо неприпустимості здійснення якого фізична або посадова особа юридичної особи застерігається;
- 2) роз'яснення права оскарження офіційного застереження до вищої посадової особи державного органу.

Офіційне застереження оголошується в разі, якщо не є достатніх даних для постановки відповідної особи на оперативно-превентивний облік.

Постановка на оперативно-превентивний облік здійснюється уповноваженим підрозділом державного органу шляхом внесення відомостей про особу до бази даних про осіб, причетних до ОЗ. Постановці на такий облік підлягають:

- лідери і члени організованих злочинних угруповань, а також особи, що перебувають у статусі суб'єктів підвищеного злочинного впливу;
- особи, яким було оголошено офіційне застереження, якщо вони не припинили здійснювати дії, що створюють умови для виникнення чи реалізації загроз, пов'язаних з ОЗ.

Покладання обов'язків судом. Керівник уповноваженого підрозділу державного органу вносить клопотання уповноваженому прокурору для подання до суду

позову про покладання судом обов'язків на особу, причетну до організованого злочинного угруповання.

У клопотанні про покладання судом обов'язків вказуються:

а) прізвище, ім'я, по батькові та посада посадової особи уповноваженого підрозділу, що склала мотивоване клопотання;

б) прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, характер роботи (заняття), основні джерела доходів, сімейний стан особи, на яку пропонується покласти певні обов'язки судом;

в) мотиви, на яких ґрунтується необхідність застосування покладених судом обов'язків;

г) види, тривалість і умови покладених обов'язків, пропонує для призначення.

До клопотання додаються матеріали, що свідчать про суспільну небезпеку особи. Мотивоване клопотання про призначення покладених судом обов'язків розглядається судом за участю особи, якій пропонується призначити які покладе суд обов'язки, і уповноваженого прокурора. Клопотання про призначення особі покладених судом обов'язків розглядається судом протягом двадцяти чотирьох годин. Ознайомившись з матеріалами та вислухавши пояснення, суд виносить рішення про призначення особі покладених судом обов'язків або виносить мотивовану відмову в їх призначенні. Рішення про призначення особі покладених судом обов'язків вступає в силу з моменту його прийняття.

Перевірка фінансового та майнового стану здійснюється щодо осіб:

1) поставлених на оперативно-превентивний облік;

2) на яких судом покладено певні обов'язки.

Після набрання чинності судового рішення про постановку на оперативно-превентивний облік або про покладання певних обов'язків за рішенням керівника уповноваженого підрозділу державного органу, відповідним уповноваженим підрозділом здійснюється перевірка фінансового і майнового стану особи, щодо якої постановлене зазначене судове рішення. Перевірці підлягають обставини володіння майном, отримання доходів або документів, що підтверджують правомір-

ність придбання майна і законність отриманих доходів.

Підводячи підсумки наголосимо, що головний напрямок у запобіганні ОЗ у сучасних умовах – це боротьба, з нанесенням ударів по лідерам і по злочинним капіталам, забезпечення диференційованого підходу до рядових членів організованих угруповань. Поки ж в основному удар наноситься по рядовим учасникам, позбавляючись яких, лідери ОЗ нічого фактично не втрачають: вони відразу поповнюють свої ряди за рахунок нових молодих людей з числа безробітних, розчарованих у правомірних способах забезпечення своїх інтересів і потреб, особливо тими які пройшли «бойові» дії.

Потенціал підрозділів, котрі ведуть боротьбу з ОЗ достатньо великий для того, щоб нейтралізувати осередки злочинності, але для цього необхідно, як уявляється, мінімум три компоненти: політична воля держави (оскільки корупція і економічна злочинність набули достатньо великих масштабів); законодавча база (вдосконалення нормативного забезпечення запобігання); професійність працівників правоохоронних органів.

### Список використаної літератури:

1. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Поняття і зміст спеціально-кримінологічного запобігання злочинам. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 2(13). С. 98–108.
2. Литвак О. Злочинність, її причини та профілактика. Київ: Україна, 1997. 167 с.
3. Кримінологія: навч. посібник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Г. Колб та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ: Атіка, 2009. 312 с.
4. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2011. 120 с.
5. Приполов І. І. Тактика протидії злочинності підрозділами кримінальної поліції України: професійна готовність оперативного співробітника. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 400–403.
6. Туляков В. О. Вчення про жертву злочину: соціально-правові основи : автореф. дис. ... докт. юрид наук. Одеса, 2001. 36 с.



7. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон від 18 лют. 1992 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
8. Малюк В. В. Сфери пошукової діяльності кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 3. С. 177–181.
9. Павленко С. О. Основи оперативно-розшукової тактики : монографія. Київ : Людмила, 2022. 624 с.
10. Пчолкін В. Д. Роль І. П. Козаченка у становленні та розвитку теорії ОРД в Україні. *Форум права*. 2011. № 2. С. 779–785.
11. Попередження і розкриття злочинів підрозділами карного розшуку: підручник / О. Ф. Долженков, Я. Ю. Кондратьєв; за заг. ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2000. 392 с.
12. Крупей С. Р. Удосконалення правового та організаційно-тактичного механізму використання поліцейського «під прикриттям». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 25–35.
13. Хірсін А.В. Криміналістичне забезпечення розслідування корисливо-насильницької організованої злочинної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2006. 291 с.
14. Вирок Розділянського районного суду Одеської області від 23 трав. 2018 р. Справа № 511/1257/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74177653>

### **Yepryntsev P. Special criminological measures to prevent organized crime in Ukraine**

*The article establishes that the main role in the prevention of organized crime belongs to operational units, which conduct proactive research on the activities of organized groups and criminal organizations, record factual data on criminal offenses committed or being prepared by them; overt and covert investigative measures; prevention of illegal actions; covert investigative (research) actions within the framework of a pre-trial investigation; search for criminals. Such special criminological prevention is carried out within the scope of operational-search, operational-verification, search-information.*

*Based on the functioning of organized groups and criminal organizations, to which the activities of operational units are directed, the directions of officially defined preventive activities are highlighted, in particular: a) criminal and investigative activities, the tasks of which are the prevention of crimes, detection, prevention, termination and disclosure of criminal activities, search for persons, who hide from pre-trial investigation bodies and the court, avoid serving a criminal sentence; b) operational-checking, the task of which is to ensure administrative and legal regimes with the help of operational-investigative forces, means and methods; c) search and information (information and analytical intelligence), the task of which is to obtain information about events or actions that pose a real threat to the security of Ukraine of any kind; d) mixed-type (non-criminal-legal) search, the task of which is to search for missing persons.*

*Within the framework of special criminological prevention, operative investigative prevention is distinguished, which is carried out mainly by covert measures, using the forces, means and methods of operative investigative activity, the main task of which is to prevent the commission of crimes by exercising a preventive influence on objects (organized groups and criminal organizations; individual members of such groups) by using methods of psychological influence (transfer of necessary information, persuasion, coercion, suggestion). Attention is also focused on such preventive measures of influence, which are applied in compliance with the principles of legality, protection of rights and freedoms, humanity, as well as the principle of combining persuasion and coercion: announcement of an official warning; putting on operational and preventive accounting; verification of financial and property status; imposition of duties by the court.*

**Key words:** *organized crime, criminal offense, prevention, operational units, operational and investigative measures, operational and investigative prevention.*

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.22>

**І. А. Скічко**

аспірант кафедри кримінального процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## **ВЗАЄМОДІЯ В ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ КОЛАБОРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У статті досліджено взаємодію в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності як загальноправову та суто криміналістичну категорію. Надано визначення поняттю взаємодії, охарактеризовано її види та вказано на те, що в залежності від ступеня суспільної небезпечності, або специфіки відповідного правопорушення залежить обсяг і кількість залучуваних сил і засобів до проведення слідчих (розшукових) дій.*

*Авторкою обґрунтовується, що взаємодія як вид комунікації в досудовому розслідуванні будь-якого кримінального правопорушення полягає в залученні на законних підставах якомога ширшого кола уповноважених на здійснення відповідної діяльності осіб з метою досягнення завдань кримінального провадження, й перш за все – якомога більш ефективного й швидкого притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили кримінальне правопорушення.*

*Доведено, що видами взаємодії є такі як взаємодія з: оперативними підрозділами, прокурором, судом, громадськістю та іншими установами й організаціями. Всі ці категорії, тим чи іншим способом впливають на процес здійснення досудового розслідування відповідними суб'єктами й в умовах тимчасової окупації окремих територій України допомагають проводити різні слідчі (розшукові) дії та приймати відповідні процесуальні рішення ефективно, в різних географічних точках.*

*Додатково обґрунтовано позицію про те, що міжвідомча взаємодія є одним із найбільш ефективних видів взаємодії в досудовому розслідуванні колабораціонізму, оскільки не завжди відповідні злочини виявляються профільними органами досудового розслідування, тому початковий етап і проведення першочергових слідчих (розшукових) дій, здійснюється, наприклад слідчими Національної поліції, а вже в подальшому, такі матеріали передаються за підслідністю до органів безпеки.*

*Перспектива подальшого дослідження взаємодії в досудовому розслідуванні колабораціонізму полягає в необхідності більш глибокого опрацювання теоретичних основ і емпіричного матеріалу, а також практичних матеріалів щодо комунікації в досудовому розслідуванні колабораціонізму.*

**Ключові слова:** розслідування, колабораціонізм, відповідальність, взаємодія, слідча діяльність, правоохорона.

**Актуальність тематики.** Сучасні способи ведення активних бойових дій, що постали в якості загрози для української державності суттєво перетинаються з іншими, нестандартними способами досягнення противником протиправних, загарбницьких цілей. У період повномасштабного вторгнення російських загарбників на територію України, системним стало явище вчинення діянь колабораційного характеру, що несуть загрозу для державного суверенітету та територі-

альної цілісності України, що в свою чергу потребує наукового опрацювання з метою встановлення найефективніших методик розслідування.

Належить звернути увагу на те, що колабораціонізм як антидержавницьке явище зумовлює необхідність реалізації правоохоронної функції держави в указаному напрямі та створює підвалини для систематизації та ефективізації процесів здійснення досудового розслідування. Одним із найбільш ефективних способів організації досудового роз-

слідування за всіма напрямками є взаємодія. Взаємодія в широкому розумінні, може тлумачитись дослідниками як процес комунікації з окремого проблемного питання, чи в ситуації, коли виконання певного завдання потребує додаткових технічних чи інших ресурсів.

Водночас, належить зауважити, що питанню забезпечення взаємодії в правоохоронній діяльності загалом і досудовому розслідуванні зокрема присвячували праці багато вчених. Наприклад, неодноразово торкались відповідних проблемних питань за вказаною тематикою такі дослідники: В. Бурлака, О. Кобзар, І. Козаченко, В. Малярова, А. Михайличенко, О. Татаров, Л. Удалова, М. Цуцкірідзе, С. Чернявський, А. Шевчишен, В. Шепітько, О. Юхно та інші. Проте, враховуючи обставини широкомасштабного російського вторгнення на територію України, повальну кількість колабораційних діянь та значну потребу в оптимізації процесів здійснення досудового розслідування за вказаним видом кримінального правопорушення, дана тематика набуває нових якісних характеристик і має бути досліджена додатково.

**Метою статті є** теоретико-правова характеристика взаємодії в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності. Це в свою чергу зумовлює необхідність розв'язання таких дослідницьких завдань, як: 1. Окреслення змісту та сутності поняття взаємодії загалом, а також взаємодії в досудовому розслідуванні, зокрема; 2. Обґрунтування системи видів взаємодії в досудовому розслідуванні; 3. Окреслення основних науково-теоретичних і практичних висновків щодо предмета дослідження та узагальнення пропозицій на основі проаналізованого матеріалу.

**Об'єктом** статті виступають суспільні відносини, в сфері здійснення досудового розслідування колабораційної діяльності.

**Предметом** дослідження є взаємодія в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності.

**Виклад основного матеріалу статті.** Взаємодія в будь-якому досудовому розслідуванні є невід'ємною складовою результативного та швидкого процесу притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що вчинили злочин. Відповідно,

цей процес має бути досліджений якомога більш якісно та структурно, що дозволить окресливши його зміст, виокремити неточності та прорахунки, що пов'язується з ним, пропрацювати їх врегулювання та забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина в даному процесі.

В. Шепітько, пропонує розуміти взаємодію, як процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємозумовленість і зв'язок [1]. Слушним на нашу думку є зауваження процесі взаємодія як взаємозумовленого, а також окреслення його форми – вплив суб'єктів один на одного, з метою досягнення спільної цілі. В загальноправовому розумінні взаємодія завжди має мету, водночас, у криміналістичному тлумаченні – така мета полягає в необхідності встановлення всіх обставин учиненого кримінального правопорушення та притягнення до вини всіх винних у його вчиненні осіб.

На думку А. Таранової, ефективність та продуктивність досудового розслідування кожного окремо взятого в провадженні кримінального правопорушення належить до компетенції одного слідчого чи їх групи у відповідному кримінальному провадженні [2], що на нашу думку й відображає зміст і сутність взаємодії як комплексу дій декількох суб'єктів закріплених однією метою та в одному напрямі. Водночас, із урахуванням положень Кримінального процесуального кодексу України важливим є зазначення того, що не всі суб'єкти можуть бути залучені до такої взаємодії та не всі результати діяльності залучених суб'єктів, можуть бути використані як докази в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності, оскільки специфіка досудового розслідування відповідного злочину обумовлюється як правилами підслідності так і низкою нормативно-правових актів міжвідомчого характеру.

А. Михайличенко підкреслює, що значення взаємодії обумовлюється тим, що мета боротьби зі злочинністю, що стоїть перед системою органів внутрішніх справ, може бути досягнута тільки спільними і погодженими зусиллями різних органів, служб і підрозділів, які розрізняються своїми конкретними завданнями, функціональними

обов'язками, організацією і способом дії [3]. Наведена позиція, зокрема крізь призму розуміння основних теоретико-правових елементів відповідної категорії чітко відображає (за аналогією) сутність та зміст взаємодії в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності. Остання, є загальносоціальним, деструктивним і невпинно руйнівним у державницькому розумінні явищем, що впливає на стійкість державного суверенітету, а відповідно відображається на забезпеченості прав і свобод всіх без виключення людей і громадян. Таким чином, здійснення досудового розслідування такої діяльності потребує залучення широкого кола сил і засобів, з метою якомога більш ефективного проведення всіх слідчих (розшукових) дій, прийняття процесуальних рішень, а також проведення, за необхідності додаткових заходів.

Об'єктивна необхідність взаємодії (в класичному її розумінні) обумовлюється тим, що декілька суб'єктів (навіть з різних відомств, органів, підрозділів) мають спільну задачу, мету та орієнтир на протидію злочинності. Тому, навіть враховуючи відмінності в їхньому функціональному та структурному стані, такий інструмент може суттєво оптимізувати процеси й етапи щодо досягнення позитивних результатів [4]. Водночас, чільним буде зазначити, що взаємодія не є універсальним процесом, у досудовому розслідуванні колабораціонізму, оскільки законодавство України виділяє й окреслює чітко коло суб'єктів, що можуть бути долучені до відповідного процесу. Зокрема це стосується, наприклад слідчо-оперативних груп Національної поліції України, котрі виїжджаючи на місце події зобов'язані вжити всіх заходів для документування відповідного злочину (тобто, фактично, розпочати проведення початкового етапу розслідування), а вже після внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та визначення підслідності прокурором за органами безпеки, розпочнеться основний етап досудового розслідування та може бути застосоване найширше коло взаємодії.

Водночас, авторитетний дослідник О. Юхно вважає, що взаємодія, перш за все є правовою комунікацією спеціально уповноважений і адміністративно незалежних одне від одного суб'єктів, що

спрямовують свої зусилля на досягнення спільного результату в спосіб реалізації повноважень, застосування форм, методів і способів, що не суперечать закону та властиві кожному такому суб'єкту індивідуально [5]. Слід звернути увагу на те, що слідчо-оперативна взаємодія в досудовому розслідуванні незаконного перешкоджання реалізації права громадян збиратися мирно, полягає в наданні в установленому Кримінальним процесуальним кодексом України доручень у конкретних кримінальних провадженнях з урахуванням обсягу й складності слідчих (розшукових) дій, які необхідно провести [6]. Таким чином, нами також підтримується аналогічна позиція про те, що взаємодія з оперативними підрозділами в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності посідає чільне місце, оскільки здебільшого такі злочинні посягання виявляються в оперативний спосіб (в обставинах неочевидності), що суттєво ускладнює документування та подальше здійснення досудового розслідування в них, без участі оперативних підрозділів загалом, а також використання негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема (останнє, як правило ототожнюється з основними обов'язками оперативних підрозділів та їх функціоналом, хоча Кримінальний процесуальний кодекс України, передбачає можливість слідчому, прокурору проводити їх самостійно).

Деякі дослідники характеризують взаємодію як своєрідну модель комплексного здійснення правоохоронних заходів, які здійснюються з урахуванням відповідних умов оперативної ситуації (обстановки) у спосіб концентрації сил, засобів і методів, здійснення спільних заходів, вибором таких тактичних прийомів або їх комбінацій, які найкраще забезпечують виконання завдань у винятково короткі терміни, при найменших витратах і при безумовному дотриманні чинного законодавства [7]. Така концепція кореспондується з розумінням та сутністю застосування категорії «сили оборони України», що ввійшло в правовий обіг після масштабного російського вторгнення, оскільки взаємодія сил і засобів сектору безпеки і оборони, є запорукою як успіхів на полі бою по



лінії фронту так і поза його межами – в справі притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що посягають на суверенітет України та її територіальну цілісність в спосіб здійснення колабораційної діяльності.

В. Малярова стверджує, що основну користь, що дає взаємодія в контексті правоохоронної діяльності органів правопорядку це продуктивізація праці (досягнення значно кращих результатів), оптимізація процесів і ситуацій пов'язаних із порушенням процесуальних й інших строків у досудовому розслідуванні, а також найменша витратність сил (що безперечно позитивно впливає на можливість виконувати інші завдання та функції пов'язані з досудовим розслідуванням) [8], а поряд із цим, М. Романов указує, що серед видів взаємодії в досудовому розслідуванні кримінальних проступків існують такі як: оперативна взаємодія, судова, прокурорська, експертна та міжінституційна взаємодія [9]. Такий плюралізм думок у відповідній юридичній площині, перш за все дозволяє узагальнити розуміння про процеси взаємодії в досудовому розслідуванні як такі, що потребують врегулювання, систематизації та чіткої нормативної регламентації, оскільки без ефективного забезпечення збору всієї без виключення доказової інформації щодо колабораційної діяльності не можливим буде не лише притягнення до відповідальності осіб, що її провадили, а й подальше здійснення оперативно-розшукової протидії відповідним проявам на території України.

**Висновки.** У статті досліджено взаємодію в досудовому розслідуванні колабораційної діяльності як загальноправову та суто криміналістичну категорію. Надано визначення поняттю взаємодії, охарактеризовано її види та вказано на те, що в залежності від ступеня суспільної небезпечності, або специфіки відповідного правопорушення залежить обсяг і кількість залучуваних сил і засобів до проведення слідчих (розшукових) дій.

Авторкою обґрунтовується, що взаємодія як вид комунікації в досудовому розслідуванні будь-якого кримінального правопорушення полягає в залученні на законних підставах якомога ширшого

кола уповноважених на здійснення відповідної діяльності осіб з метою досягнення завдань кримінального провадження, й перш за все – якомога більш ефективного й швидкого притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили кримінальне правопорушення.

Доведено, що видами взаємодії є такі як взаємодія з: оперативними підрозділами, прокурором, судом, громадськістю та іншими установами й організаціями. Всі ці категорії, тим чи іншим способом впливають на процес здійснення досудового розслідування відповідними суб'єктами й в умовах тимчасової окупації окремих територій України допомагають проводити різні слідчі (розшукові) дії та приймати відповідні процесуальні рішення ефективно, в різних географічних точках.

Додатково обґрунтовано позицію про те, що міжвідомча взаємодія є одним із найбільш ефективних видів взаємодії в досудовому розслідуванні колабораціонізму, оскільки не завжди відповідні злочини виявляються профільними органами досудового розслідування, тому початковий етап і проведення першочергових слідчих (розшукових) дій, здійснюється, наприклад слідчими Національної поліції, а вже в подальшому, такі матеріали передаються за підслідністю до органів безпеки. Перспектива подальшого дослідження взаємодії в досудовому розслідуванні колабораціонізму полягає в необхідності більш глибокого опрацювання теоретичних основ і емпіричного матеріалу, а також практичних матеріалів щодо комунікації в досудовому розслідуванні колабораціонізму.

#### Список використаної літератури:

1. Шепітько В. Ю. Криміналістика: енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український) / за ред. В. Я. Тація. Харків : Право, 2001. С. 42.
2. Бурлака В. В. Особливості відомчої взаємодії слідчого з оперативними та іншими підрозділами ОВС під час розслідування незаконного позбавлення волі або викрадення людини. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 254–263.
3. Михайличенко А. О. Взаємодія з оперативними підрозділами та правоохоронними

- органами. *Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України*. 2004. № 1. С. 26–32.
4. Кобзар О. Ф. Взаємодія як вид соціальної діяльності в боротьбі зі злочинністю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 3. С. 25–27.
  5. Юхно О. О. Актуальні аспекти взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ при запобіганні, припиненні та розкритті злочинів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 4. С. 32–36.
  6. Теоретичні та практичні основи формування методики досудового розслідування незаконного перешкодження організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій : монографія / М. Ю. Романов; Донецький держ. Ун-т. внутр. справ. К. : 7БЦ, 2022. 312 с.
  7. Козаченко І. П., Регульський В. Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності. Львів : Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 1999. С. 178–203.
  8. Малярова В. О. Розслідування злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків: теорія та практика : монографія. Харків : Діса плюс, 2013. С. 264.
  9. Романов М. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України : дис. докт. Філософії : 081 «Право». Київ, 2022. 264 с.

### **Skichko I. Interaction in the pre-judicial investigation of collaborative activities: theoretical and legal aspect**

*The article examines the interaction in the pre-trial investigation of collaborative activity as a general legal and purely forensic category. The concept of interaction is defined, its types are characterized, and it is pointed out that depending on the degree of public danger or the specifics of the relevant offense, the volume and number of involved forces and means for conducting investigative (search) actions depends.*

*The author justifies that interaction as a type of communication in the pre-trial investigation of any criminal offense consists in involving, on legal grounds, the widest possible range of persons authorized to carry out relevant activities in order to achieve the objectives of the criminal proceedings, and above all, to attract the most effective and fastest possible criminal liability of persons who have committed a criminal offense.*

*It has been proven that the types of interaction are such as interaction with: operative units, the prosecutor, the court, the public, and other institutions and organizations. All these categories, in one way or another, influence the process of pre-trial investigation by the relevant subjects and, under the conditions of temporary occupation of certain territories of Ukraine, help to carry out various investigative (search) actions and make relevant procedural decisions effectively, in different geographical points.*

*In addition, the position that interdepartmental interaction is one of the most effective types of interaction in the pre-trial investigation of collaborationism is substantiated, since the relevant crimes are not always detected by the relevant bodies of the pre-trial investigation, therefore the initial stage and the implementation of priority investigative (search) actions are carried out, for example, by the investigators of the National Police, and in the future, such materials are handed over to the security authorities as necessary.*

*The perspective of further research of interaction in the pre-trial investigation of collaborationism lies in the need for a more in-depth study of theoretical foundations and empirical material, as well as practical materials on communication in the pre-trial investigation of collaborationism.*

**Key words:** investigation, collaborationism, responsibility, interaction, investigative activity, law enforcement.

---

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351:83

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.23>

**Є. В. Міщук**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри обліку, оподаткування,  
публічного управління та адміністрування  
Криворізького національного університету

**В. С. Адамовська**

кандидат економічних наук, доцент,  
завідувачка кафедри обліку, оподаткування,  
публічного управління та адміністрування  
Криворізького національного університету

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ І КЕРІВНИКІВ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА ЗАСАДАХ МАРКЕТИНГУ

У статті показано, що в умовах воєнного стану, глобалізації процесів світового розвитку, міжнародних політичних та економічних відносин проблема забезпечення безпеки громадян, суспільства та держави для України набуває актуального характеру. При написанні статті використані методи аналізу, синтезу, групування, систематизації, порівняння, контент-аналізу, табличний. Фокус статті зосереджено на маркетинговому забезпеченні національної безпеки. З урахуванням відсутності єдиного підходу до поняття «маркетингове забезпечення національної безпеки» запропоноване авторське визначення: сукупність механізмів, інститутів, ресурсів, які використовуються для досягнення найвищого рівня національної безпеки через формування маркетингової стратегії країни, яка відповідатиме її внутрішнім можливостям і зовнішнім вимогам й враховує потреби кожного громадянина і громадянського суспільства, домогосподарств і суб'єктів господарювання. Авторами систематизовано основні передумови і напрями політики забезпечення національної безпеки, які співвіднесено із заходами її маркетингового забезпечення. З урахуванням існуючого трактування поняття «посадова особа», визначено перелік суб'єктів, відповідальних за рівень забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу (що є частиною публічного маркетингу). Показано особливу роль Президента України в загальній системі забезпечення національної безпеки України. Доповнено перелік суб'єктів маркетингового забезпечення національної безпеки України Радою національної безпеки України, Національним інститутом стратегічних досліджень та керівниками суб'єктів громадянського суспільства. З метою систематизації процесу забезпечення національної безпеки та усунення фрагментарності у застосуванні маркетингового підходу на всіх рівнях: від публічного маркетингу державних органів влади до маркетингового середовища суб'єктів господарювання запропоновано упровадити посаду Уповноваженого при Президентові України з питань маркетингового забезпечення національної безпеки. Визначено його шість базових функцій, виконання яких дозволить удосконалити організаційні засади діяльності посадових осіб і керівників суб'єктів забезпечення національної безпеки України на засадах маркетингу.

**Ключові слова:** маркетингове забезпечення, національна безпека, посадові особи, суб'єкти, Уповноважений при Президентові України.

**Постановка проблеми.** Проблематика забезпечення національної безпеки України суттєво актуалізувалася після 24 лютого 2022 р., коли РФ розпочала повномасштабну війну. При цьому, в Україні спостерігається низька частка осіб, котрі займаються науковою роботою, низький ступінь витрат на науково-технічні розробки, втрата усталених ринків збуту українських товарів, зупинка діяльності суб'єктів господарювання на окупованих територіях і тих, на яких ведуться бойові дії. Однак ще до війни, у 2019 р. за Індексом глобальної конкурентоспроможності Україна посідала тільки 85-те місце, при формуванні котрого за критерієм розвитку інститутів вона отримала 104 місце. Тому питання удосконалення організаційного забезпечення національної безпеки має важливе значення. Разом із цим, слід відмітити, що потребує оновлення стратегія забезпечення національної безпеки, реалізація якої можлива шляхом пошуку інституціонального забезпечення державного управління з використанням маркетингового підходу. Слід наголосити, що маркетингова політика на рівні держави використовується в державному управлінні провідних зарубіжних країн. Зокрема, стратегія США стимулює НДДКР в освітніх установах, визначаючи освіту як державний ресурс, котрий сприяє розвитку людського капіталу. Японія і Франція використовують складові маркетингу в інформаційній відкритості органів державного управління. Такі розвинуті країни як Канада, Німеччина, Великобританія, Чехія, Польща та інші застосовують елементи маркетингу для реформування механізмів державного управління через формування позитивного іміджу держави серед інших країн світу та покращення репутації державних інституцій. У багатьох європейських країнах посилена зацікавленість у державних програмах і проектах, які впроваджуються через PR-технології, що, своєю чергою, є частиною маркетингових комунікацій. Перелічене зумовлює потребу в удосконаленні забезпечення національної безпеки України на засадах маркетингу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За сучасних умов найбільш відомі праці з теорії національної безпеки вхо-

дять у систему знань вітчизняних дослідників. Загальні та окремі проблеми національної безпеки знайшли відображення в наукових працях таких вчених, як О. Антонюк, А. Біденко, В.П. Буравльов, В.В. Гетьман, В. Горбулін, О. Дзьобань, А. Качинський, В. Ліпкан, Н.Р. Нижник, Г.Р. Ситник, В.Т. Білоус, А. Семенченко, І. Шаблінський та ін. У нестабільних умовах актуалізується необхідність конкретизувати зміст роботи посадових осіб по забезпеченню національної безпеки України.

**Мета статті** полягає в удосконаленні організаційних засад діяльності посадових осіб і керівників суб'єктів забезпечення національної безпеки України на засадах маркетингу.

**Виклад основного матеріалу.** Передумовою існування будь-якої суверенної держави, фундаментальною умовою гарантування самозбереження й прогресивного розвитку суспільства є захист національних інтересів [1]. Ключовою особливістю будь-якої держави є тісний взаємозв'язок між її розвитком та забезпеченням безпеки, оскільки без останнього безглуздою стає будь-яка діяльність людини [2]. В умовах воєнного стану, глобалізації процесів світового розвитку, міжнародних політичних та економічних відносин проблема забезпечення безпеки особи, суб'єктів господарювання та держави для України набуває актуального характеру [3]. Національна безпека виступає своєрідною сферою існування людини, держави, суб'єктів господарювання різних форм власності. Вона також є полем органічного поєднання та реалізації прагнень фізичних і юридичних осіб до усіх видів безпеки: державної, економічної, екологічної, соціальної тощо [4; 5; 6; 7]. При цьому їх забезпеченню повинні сприяти як державні, так і недержавні організації [8].

Ураховуючи відсутність однозначності розуміння поняття «маркетингове забезпечення національної безпеки» пропонуємо розуміти під ним сукупність механізмів, інститутів, ресурсів, які використовуються для досягнення найвищого рівня національної безпеки через формування маркетингової стратегії країни, яка відповідатиме внутрішнім можливостям



країни і зовнішнім вимогам й враховує потреби кожного громадянина і громадянського суспільства, домогосподарств і суб'єктів господарювання.

Офіційним описом того, як держава прагне забезпечити свою власну безпеку та безпеку свого населення являється політика забезпечення національної безпеки. Вона встановлює національне розуміння загроз та ризиків середовища безпеки. Дана політика покликана забезпечити всеосяжне національне бачення як основу розробки інших документів, таких як стратегія національної безпеки чи секторальні плани. Зазначена політика повинна становити керівництво до дії для уряду: це не закон, але для її реалізації можуть знадобитися зміни у правовій базі, яка регулює забезпечення безпеки, управління та нагляд [9]. Політика забезпечення національної безпеки дає можливість застосувати принципи належного управління сектором безпеки, враховувати національні інтереси та цінності, структури управління та процеси прийняття рішень. Зазвичай, дана політика призводить до довгострокового бачення безпеки держави, населення, суб'єктів господарювання в майбутньому, адже відображає не лише точку зору нинішнього уряду та інших державних інститутів, але також і точку зору населення, думка якого з'ясовується за допомогою демократичного представництва чи громадських консультацій [10].

Важливість та пріоритетність забезпечення національної безпеки обумовлюється необхідністю створення передумов, а також виробленням своєчасних напрямів політики у рамках протидії загрозам погіршення економіки як країни, так і її суб'єктів господарювання. Тож напрями політики забезпечення національної безпеки та відповідне їм маркетингове забезпечення представлене в табл. 1.

Традиційно, до суб'єктів забезпечення національної безпеки відносять Президента України, ВРУ, КМУ, Раду національної безпеки і оборони, НБУ, суди загальної юрисдикції, прокуратору, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, вище керівництво ЗСУ, спецслужб, громадські організації,

громадян [11; 12]. Ураховуючи класичне розуміння поняття «посадова особа», ми доходимо висновку, що відповідальність за рівень забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу (що є частиною публічного маркетингу) покладено на наступних суб'єктів: керівників вищого рівня виконавчої влади, центральних органів виконавчої державної влади, місцевих органів державного управління; керівників окремих державних установ [12] і керівників суб'єктів господарювання як первинних ланок економіки. Саме керівники та посадові особи перелічених суб'єктів виконують управлінські маркетингові процеси (планування, організацію, мотивацію та контроль). Варто підкреслити, що суб'єкт забезпечення національної безпеки у багатьох випадках є тотожним суб'єкту державного управління. У роботі [12] автори наголошують на недоцільності прирівнювання суб'єкту публічного маркетингу до суб'єкту державного управління і в якості прикладу наводять Міністерства оборони та внутрішніх справ. Проте таке заперечення є дискусійним, адже керівництво означених міністерств повинно сприяти формуванню позитивного іміджу як самих структур у цілому, так і усіх їх працівників. А це, своєю чергою, є елементами маркетингу.

Система забезпечення національної безпеки України передбачає особливу роль Президента України [7]. Зокрема, відповідно до приписів ст. 5 Закону «Про національну безпеку України», він є суб'єктом здійснення цивільного контролю за сектором безпеки і оборони. Передбачено також, що Президент України здійснює зазначений контроль як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Разом із цим, «допоміжні» органи в Україні на сьогодні утворили певну систему, фактичні повноваження якої вийшли далеко за межі прямих конституційних приписів.

Окрім «допоміжних» органів та служб, у системі виконавчої влади виник та розвинувся інститут Уповноважених Президента України. На сьогодні неможливо говорити

Таблиця 1

**Основні напрями політики забезпечення національної безпеки з урахуванням маркетингового підходу**

<b>Передумови політики забезпечення національної безпеки</b>	<b>Напрями політики забезпечення національної безпеки</b>	<b>Маркетингове забезпечення національної безпеки</b>
Політика національної безпеки потребує ретельного аналізу всіх загроз безпеці держави, населення і суб'єктів господарювання, заснованого на вкладі всіх державних суб'єктів, що мають відношення до безпеки, у т.ч. таких як групи громадянського суспільства, а також міжнародних суб'єктів	Розвиток державно-приватного партнерства	Адаптація традиційних форм діяльності органів державної влади до нових викликів і соціальних потреб
Політика національної безпеки повинна дозволяти різним суб'єктам реагувати на політичні заходи та оперативні рішення відповідно до основного бачення короткострокових та довгострокових цілей	Оптимізація бюджетних видатків для розвитку пріоритетних напрямів економіки	Збільшення державного фінансування пріоритетних напрямів національного розвитку
Політика національної безпеки повинна дозволяти краще використовувати ресурси відповідно до спільних цінностей та цілей, уникаючи при цьому дублювання та зводячи до мінімуму невідповідності. Це вимагає, щоб витрати на безпеку були реалістичними та стійкими, збалансованими з іншими національними пріоритетами	Забезпечення інвестиційної привабливості бізнес-середовища; збільшення обсягу залучених інвестицій; перехід до циркулярної економіки	Створення умов для ефективного функціонування ринкової економіки
Консультативний процес розробки політики національної безпеки повинен сприяти національному діалогу та співробітництву між різними професійними, громадськими, політичними групами та секторальними групами, а обговорення може сприяти досягненню консенсусу щодо основних цінностей забезпечення безпеки та публічного управління	Реалізація реформ публічного управління, у т.ч. децентралізації	Забезпечення координаційного механізму регулювання державних і національних програм
Послідовна, прозора та загальнодоступна політика національної безпеки сигналізує міжнародним партнерам про цінності, проблеми та наміри держави у сфері безпеки і оборони, визначає конкретні наміри щодо міжнародного співробітництва; таке відкрите спілкування може запобігти конфліктам і полегшити міжнародну співпрацю	Забезпечення росту рівня відкритості економіки у зовнішньоторговельній квоті; зниження рівня ізоляції прогресивних науково-технічних розробок, технологій та інвестицій на світових ринках; тощо	Підвищення іміджу України серед країн світу

Джерело: складено автором за результатами аналізу [1; 11].

про систематизацію зазначеного інституту, оскільки сфера дії, обсяг компетенції та завдання таких Уповноважених визначається Указами Президента України. За різних умов ці посади вводяться, існують «при Президентові», іноді тривалий час особи на ці посади не призначаються взагалі. З травня 2019 р. в умовах реорганізації «головного» допоміжного органу при Президентові України, призначено чотири особи на посади Уповноважених: з питань реабілітації учасників бойових дій, з прав людей з інвалідністю, з прав дитини та дитячої реабілітації, з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України. До цього існували інші сфери, в яких призна-

чались Уповноважені Президента України. Складнощі з унормуванням їх діяльності пов'язані з відсутністю системи, що характеризує не тільки діяльність Уповноважених, але й взагалі «допоміжних» органів. Зазначений стан речей склався через конституційну неврегульованість питання можливості існування при Президентові України державного органу. Означена сукупність проблем створює певні складнощі у визначенні обсягу повноважень для допоміжних органів. На сьогодні законодавчо врегульовано лише діяльність Ради національної безпеки і оборони України [9]. Окрім цього, ч. 2 ст. 106 Конституції України визначено, що Пре-

зидент України не може передавати свої повноваження іншим органам та особам. Тому, як правило, завдання діяльності Уповноважених визначається як «забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень» або забезпечення «здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю», а для уповноваженого з питань реабілітації учасників бойових дій визначено лише обсяг його повноважень [9]. Статус таких осіб у літературі доволі часто ототожнюється із поняттям «омбудсмана», що діє при Президенті України. На відміну від зазначених осіб, Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, здійснює певні контрольні функції. Науковці, аналізуючи сукупність завдань та обсяг повноважень роблять висновок про наявність певних самостійних функцій, що не пов'язані із забезпеченням виконання повноважень Президентом України. При створенні цього інституту, було визначено його основне завдання – здійснення постійного контролю Президента України за діяльністю СБУ. У подальшому така мета діяльності Уповноваженого та обсяг повноважень залишився аналогічним, попри певні модифікації у приписах нормативно-правових актів [9].

Інша сукупність повноважень Уповноваженого також дещо виходить за межі забезпечення здійснення Президентом України його конституційних повноважень, оскільки частина з них явно містить самостійний характер. Окрім цього, Уповноваженого з питань контролю за діяльністю СБУ навряд чи можливо віднести до системи цивільного контролю. Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, яка встановлює, що на цю посаду, як правило, призначається військовослужбовець СБУ, що «відраджується до Адміністрації Президента України». При цьому зазначений військовослужбовець наділений певним обсягом самостійних повноважень. Такий механізм контролю (через спеціального Уповноваженого) встановлений на сьогодні лише для діяльності СБУ [9].

Указом Президента від 01.03.2022 р. №86/2022 унормовані питання Радника – уповноваженого Президента України з питань взаємодії з громадськими об'єднаннями та добровільними формуваннями, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки [13]. Базове завдання такого Уповноваженого виходить із назви Указу.

Для інших державних органів законодавчо встановлено безпосереднє здійснення контролю Президентом України [9].

З метою досягнення високого рівня національної безпеки на засадах маркетингу необхідно врахувати функції державної політики певних органів влади. Приклад маркетингового забезпечення національної безпеки окремими суб'єктами представлений у табл. 2.

Враховуючи викладене, можливо дійти висновку, що окремі функції, які впливають із здійснення повноважень Президента та інших суб'єктів і їх посадових осіб у сфері національної безпеки України, можуть бути покладені на Уповноваженого, діяльність якого має бути систематизована та унормована належним чином. У зв'язку із цим, пропонуємо упровадити посаду Уповноваженого при Президенті України з питань маркетингового забезпечення національної безпеки. Його діяльність дозволить систематизувати процес забезпечення національної безпеки і її цілісне бачення та усунути фрагментарність у застосуванні маркетингового підходу на всіх рівнях: від публічного маркетингу державних органів влади до маркетингового середовища суб'єктів господарювання. У межах відповідних повноважень ця посадова особа взаємодіятиме безпосередньо із Президентом України, органами державної влади, дорадчими й іншими допоміжними органами, суб'єктами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, професійними спілками, бізнес-структурами, міжнародними організаціями щодо консолідації зусиль у напрямку забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу. Інші функції такого Уповноваженого представлено в табл. 3.

**Висновки.** У статті показано, що передумови і напрями політики забезпечення

Таблиця 2

**Маркетингове забезпечення національної безпеки окремими суб'єктами  
забезпечення національної безпеки**

<b>Суб'єкт забезпечення національної безпеки</b>	<b>Елементи маркетингового забезпечення</b>
Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розробка Виробничої реформи та Програми залучення фінансових «доно-рів» задля нарощення темпів експорту товарів і предметів за кордон та Стратегію розвитку фінансовопромислових консорціумів, які при великій питомій вазі банківського капіталу створять стабільну основу для зростання грошової маси та задовольнити дві третини потреб країни в продуктах харчування;</li> <li>- створення Реєстру корумпованих фірм;</li> <li>- ратифікація Конвенції про захист фінансових інтересів територіальних громад;</li> <li>- розробка Програми співпраці CEDS між бізнесом, органами місцевого самоврядування, інститутами навчання та приватної промисловості в рамках економічного розвитку регіонів;</li> <li>- упровадження Політики забезпечення якості законодавчої бази;</li> <li>- розробка Політики стимулювання державних субсидій через Фонд допомоги і співпраці проєктів, що сприяють проникненню вітчизняних корпорацій на ринки іноземних держав;</li> <li>- розробка Програми Міжнародних бізнес-центрів, задля забезпечення стабільного та про-ділового середовища, Стратегії сталого зростання спрямовану на більш різноманітну промислову структуру;</li> <li>- забезпечення розробки та впровадження Галузевих карт трансформації, передбачає створення офіційних комітетів, до складу яких входять представники усіх галузей та виступають платформами для реалізації стратегічних цілей інноваційно-технологічного розвитку промисловості.</li> </ul>
Міністерство юстиції України та Державна фіскальна служба України	Імплементация досвіду Сінгапуру у впровадженні Програми комфортного податкового режиму для залучення потенційних іноземних інвесторів.
Міністерство юстиції України, Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- запровадження змін щодо обмеження ринкових ризиків і стримування хвилі злиттів та поглинань бізнесу;</li> <li>- розробка фіскальних стимулів у вигляді витрат на інфраструктуру та лояльної грошової політики НБУ;</li> <li>- запровадження Політики стримування короткострокових викликів, таких як підвищення процентних ставок. Ці зміни сприятимуть зниженню інвестиційних ризиків і збільшенню прямих іноземних інвестицій необхідних для підвищення капіталізації ринку.</li> </ul>
Рада національної безпеки України	- удосконалення системи забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу; утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері з урахуванням маркетингового підходу.
Національний інститут стратегічних досліджень	Розробка Програми формування позитивного іміджу України серед світових держав.
Керівники суб'єктів гро- мадянського суспільства	Громадський контроль за діяльністю усіх суб'єктів забезпечення націо- нальної безпеки України.

Джерело: доповнено автором на основі аналізу [11].

Таблиця 3

**Функції Уповноваженого при Президентові України з питань маркетингового  
забезпечення національної безпеки**

<b>Функція</b>	<b>Зміст функції</b>
Інформаційно- комунікативна	Інформаційна взаємодія з державними інформаційними ресурсами (накопичення інформації, збір, обробка, передача, обмін, узагальнення) у сфері маркетингового забезпечення (у т.ч. ресурсного) національної безпеки.
Аналітична	Підготовка та подача Президентові України аналітичних матеріалів та пропозицій щодо заходів з удосконалення маркетингового забезпечення національної безпеки, у тому числі проєктів актів КМУ із зазначеного питання, а також планів відповідних заходів.
Дорадча	Підготовка рекомендацій органам державної влади щодо виконання Програм, проєктів, міжнародних зобов'язань у частині їх впливу на імідж України у світовому співтоваристві.
Правова	Участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються маркетингового забезпечення національної безпеки України.
Діагностична	Діагностика й моніторинг виконання заходів, спрямованих на удосконалення мар- кетингового забезпечення національної безпеки.
Контрольна	Контроль виконання заходів, проєктів і програм, спрямованих на забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу.

Джерело: запропоновано автором



національної безпеки необхідно співвідносити із заходами її маркетингового забезпечення. Урахування існуючого трактування поняття «посадова особа» дозволило визначити перелік суб'єктів, відповідальних за рівень забезпечення національної безпеки на засадах маркетингу. Доповнено перелік суб'єктів маркетингового забезпечення національної безпеки України Радою національної безпеки України, Національним інститутом стратегічних досліджень та керівниками суб'єктів громадянського суспільства. З метою систематизації процесу забезпечення національної безпеки та усунення фрагментарності у застосуванні маркетингового підходу на всіх рівнях запропоновано упровадити посаду Уповноваженого при Президенті України з питань маркетингового забезпечення національної безпеки. Визначено його шість базових функцій, виконання яких дозволить удосконалити організаційні засади діяльності посадових осіб і керівників суб'єктів забезпечення національної безпеки України на засадах маркетингу.

#### Список використаної літератури:

1. Баюк М. І. Гуманітарна складова політики державної безпеки: поняття, принципи. *Університетські наукові записки*. 2018. № 65. С. 186–199. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1749.pdf>
2. Вовк О. О. Теоретико-правовий аналіз співвідношення понять державної та зовнішньої безпеки. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 43–48.
3. Глобальна та національна безпека: підручник / за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
4. Левицька М. Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ. 2002. 17 с.
5. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки : підручник. Київ : КНТ. 2009. 631 с.
6. Настюк В. Я. Сучасні підходи до визначення сутності та поняття державної безпеки. *Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти* : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків. 16 квітня 2015 р. Харків. 2015. С. 56–58.
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
8. Серьогіна Н. О. Теоретико-методологічний аналіз співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість». *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2020. № 5. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-5-5994>
9. Чупрій Л. Політика національної безпеки Української держави в гуманітарній сфері: концептуально-інституційний аналіз. Київ : ФОП Кожуховський І. І. 2015. 508 с.
10. Янчук А. О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України у сучасних умовах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2016. Вип. 1. С. 342–355.
11. Промислово-технологічний розвиток національної економіки у системі економічної безпеки України: маркетинговий аспект : кол. моногр. / за заг. ред. О. І. Іляш. Харків : ФОП Лібуркіна Л. М., 2021. 244 с.
12. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення : монографія / Криштанович М. Ф., Пушак Я. Я., Флейчук М. І., Франчук В. І. Львів : Сполом, 2020. 418 с.
13. Указ Президента від 01.03.2022 р. № 86/2022 унормовані питання Радника – уповноваженого Президента України з питань взаємодії з громадськими об'єднаннями та добровільними формуваннями, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86/2022#Text>

#### Mishchuk Ye., Adamovska V. Organization of activities of officials and managers of national security entities on the basis of marketing

*The article shows that in the conditions of martial law, globalization of world development processes, international political and economic relations, the problem of ensuring the security of citizens, society and the state for Ukraine is becoming urgent. When writing the article, the methods of analysis, synthesis, grouping, systematization, comparison, content*

*analysis, tabular were used. Taking into account the lack of a unified approach to the concept of "marketing support of national security", the author's definition is proposed: a set of mechanisms, institutions, resources that are used to achieve the highest level of national security through the formation of a country's marketing strategy that will meet its internal capabilities and external requirements and take into account the needs of each citizen and civil society, households and business entities. The authors have systematized the main prerequisites and directions of the national security policy, which are correlated with the measures of its marketing support. Taking into account the existing interpretation of the concept of "official", a list of subjects responsible for ensuring the level of national security on the basis of marketing (which is part of public marketing) is defined. The special role of the President of Ukraine in the general system of ensuring the national security of Ukraine is shown. The list of subjects of marketing support for the national security of Ukraine was supplemented by the National Security Council of Ukraine, the National Institute of Strategic Studies and heads of civil society subjects. In order to systematize the process of ensuring national security and eliminate fragmentation in the application of the marketing approach at all levels: from the public marketing of state authorities to the marketing environment of business entities, it is proposed to introduce the position of the Commissioner under the President of Ukraine for the marketing of national security. Its six basic functions have been defined, the implementation of which will allow to improve the organizational principles of the activities of officials and managers of subjects of ensuring the national security of Ukraine on the basis of marketing.*

**Key words:** *marketing support, national security, officials, subjects, Authorized by the President of Ukraine.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.24>**М. В. Фадєєв**аспірант кафедри соціальної філософії та управління  
Державного податкового університету**ДЕЯКІ ПИТАННЯ «ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ»  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлені питання особливостей функціонування державного управління в Європейському Союзі. Відображено відповідальний підхід Європейського Союзу до інституційного розвитку державного управління та його. Проаналізована діяльність двох структур Європейського інституту державного управління та Європейської мережі державного управління.

З урахуванням того, що державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. А враховуючи, що під час перекладу та аналізу договорів щодо заснування Європейського Союзу, вживається термін «публічна адміністрація», автор ототожнює і з ним «державне управління». Частково проаналізована Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року, відзначено її фундаментарний характер.

Зауважено, що розвиток політики Європейського Союзу у сфері публічної адміністрації є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. Є ще багато можливостей для вдосконалення, особливо з точки зору прозорості та підзвітності адміністративної ефективності у Європейському Союзі. Завдяки посиленню співпраці між зацікавленими сторонами та кращому використанню даних і технологій, Європейський Союз може продовжувати вдосконалювати свої можливості у сфері державного управління.

Автором зроблено висновок, що метою реформування інституцій державного управління має стати не збільшення їх кількості, а підвищення ефективності роботи, тому моніторинг ефективності діяльності державного апарату та різноманітних публічних інституцій має стати постійний. Необхідно розробити і запровадити український індекс адміністративної ефективності.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, публічне адміністрування, адміністративна спроможність, європейська інтеграція, індекс адміністративної ефективності, інституційний розвиток.

**Постановка проблеми.** Жорсткі українські реалії свідчать про безповоротний європейській курс. Наша держава, починаючи з 24 лютого 2022 року, опинилася в умовах, коли має будувати свою нову державність без радянського нормативного і ментального спадку. Окрім питань обороноздатності, зовнішньої політики, повернення українських територій – надважливим питанням є побудова ефективного державного управління в середині країни. Саме тому це є предметом нашого дослідження, і має бути предметом постійного дослідження вітчизняних вчених

з метою напрацювання практичних рекомендацій щодо вектора руху.

Під ефективним державним управлінням ми розуміємо здатність держави створювати та реалізовувати дієву державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати добробут та соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання. Якість державного управління є одним із факторів позитивного прийняття рішення щодо членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС).

Сучасне державне управління має орієнтуватися на посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного урядування, враховуючи досвід держав-членів ЄС, однак моделюючи його українську дійсність з метою потужного і безперервного розвитку держави.

**Мета статті.** Проаналізувати особливості державного управління в Європейському Союзі, окреслити українські реалії державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми функціонування державного управління та його реформування досліджували такі вчені як Г. Андрощук, О. Бандурко, Ю. Битяк, В. Бесчасний, М. Гнидюк, І. Грицяк, О. Власенко, В. Євдокименко, Я. Михайлюк, Є. Легезу, М. Пухтинський, Г. Писаренко, В. Тимощук, та ін. Серед зарубіжних може відзначити таких як І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, М. Кларк, О. Майер, Тео Тууне, М. Портер, Р. Роде, Б. Санто, Р. Сірден, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер.

**Виклад основного матеріалу.** Маємо відзначити, що ЄС відповідально підходить до питань державного управління та його інституційного розвитку. Так, у 1981 році було утворено Європейський інститут державного управління (European Institute of Public Administration – EIPA), він є провідним центром Європи щодо передового досвіду з питань європейської інтеграції та вирішення нових викликів для державного управління. Місією цього інституту є підтримка ЄС, його держав-членів і країн, пов'язаних з EIPA шляхом надання відповідних якісних послуг для розвитку потенціалу державних службовців у вирішенні справ ЄС. EIPA здійснює свою діяльність за підтримки Європейської комісії через бюджет ЄС [1].

Другою важливою ініціативою ЄС є створення Європейської мережі державного управління (European Public Administration Network – EUPAN) – це неофіційна мережа генеральних директоратів, відповідальних

за державне управління в державах-членах Європейського Союзу, Європейській комісії (ЕК) і країнах-спостерігачах.

Основна мета мережі полягає в тому, щоб зробити співпрацю між європейськими державними адміністраціями більш актуальною та цілеспрямованою, з чіткими результатами та знайти ефективний спосіб вибору цікавих тем для спільного порядку денного відповідно до пріоритетів на рівні ЄС, враховуючи поточні події та дискусії. Унікальність EUPAN полягає в її ролі сприяння своїм членам в обміні поглядами, досвідом, інструментами та найкращими практиками з певних тем і сфер інтересів. Крім того, EUPAN сприяє розробці спільних інструментів, заходів та/або бачень, які використовуються всіма його членами [2].

Перш аніж переходити до аналізу державного управління в аспекті європейської інтеграції спробуємо визначитися із термінологією для правильного та адекватного розуміння сутті досліджуваного питання. В указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 (далі – указ Президента № 810/98) міститься визначення, в якому зазначено, що державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширше, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління» [3]. Якщо ж ми будемо працювати із документами ЄС, то маємо розуміти, що багато, хто перекладає державне управління як «публічна адміністрація» (public administration). Хоча у самому законодавстві ЄС відсутнє визначення поняття «публічна адміні-



страція». Водночас, аналізуючи правові норми ЄС, наприклад, договори щодо заснування ЄС – ми зустрінемо саме «публічна адміністрація». Крім того такий термін є в нормативно-правових актах, які є частиною *acquis* (правового доробку) ЄС, включаючи рішення Суду Європейського Союзу. Однак маємо пам'ятати, що в установчих договорах ЄС поняття публічної адміністрації згадується в різних контекстах. До нього відсилають такі поняття як «публічна служба» (*public service*), «центральні уряди» (*central governments*), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (*regional, local and others public authorities*) [4]. Тому ми використовуємо у своєму дослідженні терміни «державне управління» та «публічне адміністрування» як тотожні.

У контексті нашого дослідження слід зазначити, що фундаментальним принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів є інституційна автономія останніх. Вона передбачає незалежність держав-членів у формулюванні правових та інституційних механізмів. Важливим є те, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС, поряд з політичними та економічними критеріями, є одним з головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС. Саме тому ми всі маємо розуміти, що інституційний розвиток повинен стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху входження в ЄС.

Ще зазначений вище указ Президента України № 810/98 1998 року свідчить про те, що інституційний розвиток передбачає проведення в країні адміністративної реформи, складовою якої є заходи щодо підвищення ефективності роботи державного апарату та його окремих структур. Оскільки

існуюча тоді в Україні система державного управління була цілком неефективною, вона еkleктично поєднувала як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України.

В указі Президента № 810/98 зазначалося, що діюча до того часу система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Водночас, з аналізу Концепції, затвердженої указом Президента України № 810/98 1998 року, ми можемо зробити висновок, що Концепція написана дуже вдало, вона містить фундаментальні положення, словник основних термінів і дійсно відповідає всім вимогам теоретичного створення концепції, оскільки визначає стратегічні цілі і вектори розвитку. І навіть через 25 років після її розробки, теоретичні положення, які в ній містяться не втратили своєї актуальності.

Остання спроба реформувати державне управління розпочалася з набрання чинності у травні 2015 р. Законом України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 р. першої редакції цієї Стратегії та підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні. Так, з'явилася Стратегія реформування державного управління України. У 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із заінтересованими сторонами цю Стратегію було оновлено.

Слушно щодо розвитку європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні зауважив І. Грицяк. Він висунув тезу про неминучість європеїзації державного управління в Україні як прояву закономірності світового розвитку; визначено, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати насамперед упровадження принципів європейського управління; доведено, що формою територіального устрою в Україні має залишатися унітаризм, хоча в контексті регіоналізаційних процесів, що тривають в Європі, він

має поступово набувати децентралізованої форми [5].

Справа в тому, що розвиток політики ЄС у сфері державного управління (публічної адміністрації) є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. При цьому ми маємо розуміти, що у Європейського Союзу відсутні владні повноваження у сфері державного управління, однак це не виступає перепорою для організації заходів, які з одного боку диспозитивно впливають на цю політику, а з іншого імперативно її визначають. Це пояснюється тим, що законодавство і політики ЄС мають значний вплив на розвиток адміністративного права та адміністративних структур у державах-членах ЄС. Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрацій сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Прикладом цього є лібералізація монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, – що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Правові норми ЄС особливо пильно вимагають проведення ринково-орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах в цих сферах.

Значний поштовх до формування у сфері публічного управління в ЄС саме векторами розвитку прав людини і громадянина дала Хартія основоположних прав Європейського Союзу (далі – Хартія ЄС). Одним із завдань даного документа було унормувати інститут громадянства ЄС та випрацювати єдиний підхід до застосування прав людини на території усіх держав-членів. Тому часто можна зустріти характеристику Хартії ЄС як документ із «конституційним характером». Так, в статті 41 [6] говорить про право на належне управління. У ній зазначено, що кожна особа має право на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. А в частині другій визначено, що ж це право охоплює:

(а) право кожної особи на те, що її заслухають, перш ніж вживати щодо неї будь-якого індивідуального заходу, що може на неї негативно вплинути; (b) право кожної особи на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці; (c) обов'язок адміністрації обґрунтувати свої рішення. Навіть визначено, що кожна особа має право на те, щоб Союз відшкодував будь-яку шкоду, завдану установами або їхніми службовцями під час виконання обов'язків, згідно з загальними принципами, спільними для законодавств держав-членів.

Крім того, окрема стаття 42 Хартії ЄС наголошує на праві доступу до документів. Так, кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві.

Все те, на чому ми акцентували увагу раніше у нашому дослідженні призвели до появи так званого «Європейського адміністративного простору» (European Administrative Space), який, головним чином, стосується питання інституційних рамок, процесів, загальних адміністративних стандартів та принципів функціонування державної служби.

Європейський адміністративний простір (далі – ЄАП) складається із спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЄАП не є складовою *acquis* ЄС, країни-кандидати повинні опиратись на них при реформуванні своїх адміністративних систем [7].

Виходить так, що державне управління в Європейському Союзі (ЄС) складається зі складної системи управління, до якої залучені окремі країни, наднаціональні організації, неурядові організації (НУО) та інші зацікавлені сторони. Ця система покликана гарантувати, що адміністративні та державні політичні рішення приймаються у спосіб, найбільш вигідний для всього регіону.

ЄС має низку методів для вимірювання ефективності державного управління в окремих країнах. До них відносяться

Європейський індекс адміністративної ефективності (EAPI) та Індекс ефективності державного управління Європейської комісії (РАРІ). EAPI вимірює ефективність роботи державних адміністрацій у найбільших економіках ЄС [8], таких як Франція, Німеччина та Великобританія, шляхом збору даних про адміністративні процеси, такі як економічна ефективність, прозорість та дотримання законодавства. РАРІ оцінює діяльність державних адміністрацій за трьома основними критеріями – результативність, ефективність та підзвітність.

Порівняльний аналіз найбільших економік ЄС виявляє деякі цікаві закономірності в державному управлінні. Наприклад, Німеччина та Великобританія стабільно посідають високі місця за показниками ефективності, тоді як Нідерланди та Франція мають тенденцію демонструвати гірші результати. Крім того, Нідерланди та Данія виявилися найбільш економічно ефективними державними адміністраціями, тоді як за рівнем прозорості лідирує Великобританія.

Загалом, державне управління в ЄС було ефективним у досягненні поставлених цілей, про що свідчить вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення якості та економічної ефективності державних послуг.

На наш погляд, Україна має чітко розуміти, що влада та система державного управління є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації державного управління, яка повинна бути запроваджена країнами-кандидатами. До держав-членів ЄС застосовуються так звані «вимоги про виконання». Держави-члени повинні бути здатними реалізовувати європейські законодавство та політики у своїх країнах. З цього погляду держави-члени є взаємозалежними. Рівномірне функціонування Європейського Союзу в цілому та інтереси окремо взятих держав-членів залежать від адміністративної здатності кожної країни. Фактично «уряд ЄС» по своїй суті є ланцюгом національних урядів та адміністрацій державних органів. І цей ланцюг настільки сильний, наскільки є сильною найслабша його складова [4].

**Висновки і пропозиції.** Європеїзація державного управління в Україні – це не

зворотній процес, враховуючи намір нашої держави стати членом ЄС. Має здійснюватися постійне дослідження інституцій публічного управління ЄС з метою напрацювання практичних рекомендацій для нашої країни. Безумовно, це має здійснювати через призму аналізу попередніх реформ державного управління в Україні. Метою реформування інституцій державного управління має стати не збільшення їх кількості, а підвищення ефективності роботи, тому моніторинг ефективності діяльності державного апарату та різноманітних публічних інституцій має стати постійний.

Вважаємо за необхідність розробити і запровадити український індекс адміністративної ефективності. Це дасть можливість адекватно розуміти чи дієвий курс адміністративних реформ, чи потрібно ж можливо його скореговувати.

#### Список використаної літератури:

1. Європейський інститут державного управління. URL: <https://www.pravoznavstvo.com/institutions/eipa>
2. Європейська мережа державного управління URL: <http://www.eupan.org>
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента від 22.07.1998 № 810/98. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5+%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1\\_5](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5+%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_5)
4. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції / Я. Гонціяз. Київ: ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив", 2015. 15 с.
5. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / І. А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006.
6. Хартія основоположних прав Європейського Союзу від 2009 року. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>
7. European Principles of Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998.
8. The Union's fifth Accession treaty: new means to make enlargement possible / K. Inglis. *Common market law rev.* 2004. Vol. 41, № 4. P. 93–973.

**Fadeev M. Some issues of "Europeanization" of public administration in Ukraine**

*The article highlights the peculiarities of public administration in the European Union. The responsible approach of the European Union to the institutional development of public administration and its development is reflected. The activities of two structures – the European Institute for Public Administration and the European Public Administration Network – are analyzed.*

*Given that public administration is a type of activity of the State, which consists in exercising managerial, i.e., organizing influence on those spheres and branches of public life that require certain intervention of the State through the use of executive powers. And given that the term "public administration" is used in the translation and analysis of the treaties establishing the European Union, the author identifies "public administration" with it. The author partially analyzes the 1998 Concept of Administrative Reform in Ukraine and emphasizes its fundamental nature.*

*It is noted that the development of the European Union's policy in the field of public administration is an intermediate product of the development and implementation of common policies in various sectors and legal requirements for administrative structures and procedures in the Member States. There is still much room for improvement, especially in terms of transparency and accountability of administrative efficiency in the European Union. Through increased cooperation between stakeholders and better use of data and technology, the European Union can continue to improve its public administration capabilities.*

*The author concludes that the purpose of reforming public administration institutions should not be to increase their number, but to improve their efficiency, and therefore, monitoring of the performance of the state apparatus and various public institutions should become permanent. It is necessary to develop and implement a Ukrainian index of administrative efficiency.*

**Key words:** administrative reform, public administration, administrative capacity, European integration, administrative efficiency index, institutional development.



# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 796.072.22

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.25>**О. П. Беляєва**

кандидат наук з державного управління,  
викладач кафедри бізнес-економіки та адміністрування  
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

## РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття присвячена стану фізичного виховання і спорту, в умовах змін у соціально-економічній сфері та децентралізації влади. Розвиток спорту займає особливе місце у розбудові та зміцненні здорового населення. Розглянуто вплив публічного управління на фізичне виховання і розвиток спортивної галузі. Визначено функції фізичного виховання і спорту у формуванні молодого покоління та пріоритетні напрями державної політики щодо покращення розвитку фізичної підготовки молоді. Систематизовано взаємозв'язок держави та органів громадського самоврядування щодо розподілу місцевих податків. Обґрунтовано ступінь публічного управління в регулюванні розвитку фізичного виховання і спорту в Україні. Подана характеристика та кількість руйнувань в Україні за період вторгнення армії Росії. Тому, на сучасному етапі життя в нашій державі важливо дослідити сферу державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту. З початку широкомасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року в Україні було пошкоджено або повністю зруйновано 94 об'єкти спортивної інфраструктури. Міністерство молоді та спорту продовжує вести сумну статистику. Російські війська продовжують знищувати українські населені пункти, а з ними і сучасні спортивні комплекси. В рамках ініціативи Президента України відкритий спеціальний рахунок НБУ для збору благодійних внесків на відбудову фізичної галузі. Зібрані кошти будуть направлені на відновлення споруд, установ, спортивних закладів, стадіонів, організацій сфери фізичної культури і спорту. Щоб відновити та зробити ще кращими потрібно об'єднати усі зусилля держави та громади. Історія спортивної галузі довоєнного періоду України демонструє, що щорічне збільшення фінансування не вирішувало питання розвитку, а навпаки спостерігалось систематичне падіння показників сфери фізичної культури та спорту. Правильна організація спорту в сучасних умовах воєнного стану допоможе державі використовувати спорт як унікальний інститут з укріплення нації фізично, морально і духовно, створювати модель соціальних відносин відкритого суспільства успішних, щасливих і незламних людей. Запропоновано, попри усі труднощі, впровадження комплексу заходів щодо створення принципово нової національної політики у сфері спортивної галузі.

**Ключові слова:** спортивна інфраструктура, воєнний стан, фізична культура та спорт, публічне управління у спортивній галузі, молодіжна політика, децентралізація.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Боротьба України за незалежність тривала довгі роки. Початок 90-х років ХХ ст. ознаменувався отриманням довгоочікуваної волі. Протягом розвитку державності, становлення та укріплення

України як демократичної держави, виникає безліч невирішених питань в усіх сферах життя суспільства – економіка, політика, соціум. Нові підходи в публічному управлінні державою, галузями економіки та освіти, участь громадян у формуванні

нового законодавства, прийняття швидких рішень задля покращення рівня життя населення, стало пріоритетними завданнями. Формування суттєво нової нації, міцної як морально так і фізично залежить від того, як буде виховано молоде покоління. Повага до спорту, фізичного розвитку, підтримка здорового способу життя є головними аспектами у національно-патріотичному вихованні. Важлива роль для вирішення даних питань належить органам влади центрального, регіонального й місцевого рівнів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукової і методичної літератури, що стосується організації та регулювання публічного управління сферою спорту в Україні [1, 2, 4, 5, 10], вказує на необхідність вивчення адміністративно-правового регулювання управління спортивною галуззю, що й обумовило проведення відповідного дослідження. Різноманітні аспекти розгляду даного питання представлені в працях вітчизняних та зарубіжних дослідників і практиків, зокрема: А. Бондар [2], К. Кудлата [4], О. Кузьменко [4], О. Моргунов [10], П. Петрица [14], М. Метью, С. Робсон, та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин проблеми.** На шляху розвитку нового суспільства в Україні існує ряд проблем, які потрібно вирішувати. Розвиток спортивної галузі потребує змін та оновлення. Прагнення влади побудувати вільне суспільство орієнтовано на інтереси людей, які повною мірою зможуть реалізовувати свій потенціал, сприяючи суспільному та особистому розвитку. Вимогою часу є суттєва перебудова системи управління спортивною галуззю. Якість життя повинна підвищуватися, а війни та катастрофи, пов'язані з винищенням людства, гальмують цивілізаційний розвиток. Тому, в сучасній Україні повинно формуватися та зростати нове покоління українців, яке незважаючи на усі труднощі, долатиме перешкоди задля щасливого майбутнього життя.

**Мета статті** – проаналізувати теперішній стан системи публічного управління фізичною культурою та спортом в Україні під час повномасштабної війни Росії та окреслити напрями розвитку спортивної галузі в умовах трансформації та

оновлення соціально-економічної сфери і децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Спорт як стиль життя нації є доступним для усіх людей, що проживають на території України. Станом на 2019 рік Україна посідає 99-те місце у світі за рівнем здоров'я населення, 150-те – за тривалістю життя, перше місце за рівнем дитячого алкоголізму [17]. Це було підкреслено в пункті 37 Політичної Декларації, що міститься в резолюції 70/1 на тему «Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку до 2030» [8], а також в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН, що є складовою концепту реформи спортивної галузі України [15].

Сучасним головним завданням є надання можливості розвитку та професійного росту нації, здорової ментально і фізично. Українські спортсмени є прикладом для наслідування. Комунікативність масового спорту, його видовищність дозволяє об'єднати українців своєю етнічною складовою, згуртовуючи навколо себе людей не тільки різних вікових категорій, націй та гендерного складу. Державні програми розвитку спорту в період до 2022 року, наголошують на необхідності створення умов, що забезпечують можливість ефективного розвитку спортивної галузі, включаючи професійний та аматорський спорт. В офіційному тлумаченні положення частини третьої статті 49 Конституції України, за Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2002 від 29.05.2002: «Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [6]. Держава бере на себе обов'язок забезпечити факт, щоб стан фізичної культури і спорту не лише не погіршувався, залишаючись на досягнутому рівні, але й його було покращено [2].

Вторгнення російських військ на територію українських земель, війна та розорення суттєво гальмують розвиток держави в усіх сферах. Економіка країни налаштована на захист України від агресора, а для виконання такого обов'язку держава буде вживати низку заходів економічного, організаційного, матеріально-технічного та правового характеру. Саме правові інструменти діяльності держави у сфері фізичної

культури і спорту створюють передумови для належного функціонування таких заходів. У грудні 1993 року було прийнято Закон України «Про фізичну культуру і спорт», який поклав основу для формування інституту права у сфері спорту. Саме завдяки цьому закону було юридично закріплено основні поняття у спортивній галузі, визначено головні напрями та пріоритети розвитку, базові засади регулювання фізичної культури і спорту, визначено завдання та функції держави у цій сфері. Закон визначає розподіл повноважень між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Водночас прийняття цього закону було необхідною умовою організації регулювання правових відносин у сфері спорту. Закон України «Про місцеве самоврядування» був прийнятий у 1997 році та зазнав великих змін протягом останніх 10 років [3]. Змінилися повноваження та функції територіальних громад, що визначаються в інших секторальних законах, можливості фінансування державою з загальних податків та зборів, через інструмент субвенції, стандарти та обсяг встановлює держава. Власні повноваження – це місцеві податки та збори, але також громада може брати кошти у держави. Делеговані повноваження – це можливість надана виконавчим органам, органам місцевого самоврядування розподіляти на потреби громади державні податки. Але також можна брати і власні кошти, вкладати їх в розвиток регіону за пропозиціями представників громади будь це будівництво дитячих майданчиків, спортивних комплексів, лікарень тощо. Впровадження змін підтримується профільним міністерством та асоціаціями, проте час вимагає перехідного періоду та зміни моделі місцевих податків (впровадження права місцевого самоврядування визначати місцеві податки на власний розсуд, скасування нижньої межі податку на нерухоме майно [3]).

У тексті Постанови Кабінету Міністрів України «Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року» визначено, що розвиток фізичної культури і спорту може бути забезпечено такими варіантами:

– перший варіант передбачає збереження традиційної системи розвитку фізичної культури і спорту, відсутність системного підходу щодо розв'язання нагальних проблем організації дозвілля населення і підготовки національних збірних команд, що не дасть позитивного результату і сприятиме загостренню кризової ситуації в Україні;

– другий варіант передбачає здійснення організаційно-практичних заходів щодо створення автономної системи управління сферою фізичної культури і спорту, в якій відсутня координуюча функція з боку держави, а керівництво здійснюється органами, відповідальними за забезпечення розвитку олімпійського руху, із залученням фінансових ресурсів приватного сектору, сприятиме зменшенню фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів для забезпечення розвитку сфери фізичної культури і спорту;

– третій, оптимальний варіант передбачає поєднання зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства для проведення реформи у сфері фізичної культури і спорту з метою приведення її у відповідність з європейськими вимогами і стандартами шляхом визначення як основи європейської моделі реформування відносин між органами державної влади та громадськими об'єднаннями фізкультурно-спортивної спрямованості, підвищення рівня публічності та прозорості діяльності Міністерство молоді та спорту, автономності спортивних федерацій, визначення принципів пріоритетності видів спорту, вдосконалення національного антидопінгового законодавства, що сприятиме створенню умов для заняття фізичною культурою і спортом [13].

Спорт є органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення й уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки. Систему державних органів у сфері фізичної культури і спорту залежно від обсягу компетенції поділяють на три види:

– загально-компетентні органи;  
– міждисциплінарні (функціональні) органи компетенції;

– органи галузевої (спеціальної) компетенції.

Державне управління фізичного виховання і спорту:

– на центральному рівні – органи управління у сфері фізичного виховання і спорту;

– на регіональному рівні – органи управління фізичним вихованням і спортом.

Як суб'єкт адміністративно-правового регулювання у сфері фізичного виховання і спорту Кабінет Міністрів України виконує такі функції:

– інформує Верховну Раду України про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо розвитку фізичного виховання і спорту;

– визначає перелік закладів фізичного виховання і спорту, які мають статус баз олімпійської та параолімпійської підготовки, затверджує меморандуми про взаєморозуміння щодо співробітництва у сфері фізичного виховання і спорту;

– призначає стипендії Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам і діячам фізичного виховання і спорту;

затверджує порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів на певний бюджетний рік тощо.

– на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування, комітети з фізичного виховання та спорту райдержадміністрацій та міських рад;

– на рівні сільської місцевості – громадські комісії чи відділи з фізичного виховання та спорту [9].

Особливістю управління сферою фізичного виховання і спорту компетентних органів загалом є те, що вони здійснюють зазначену діяльність і водночас вирішують інші завдання, віднесені до їх компетенції – економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони та ін. Міжгалузеві компетентні органи координують діяльність інших органів виконавчої влади для вирішення окремих завдань міжгалузевого характеру [8]. На відміну від них, для галузевих (спеціальних) органів компетенції управління у сфері фізичного виховання і спорту є одним із головних або основних напрямів їх діяльності. До системи загаль-

них повноважних державних органів, що здійснюють керівництво у сфері фізичного виховання і спорту, входять: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади [6].

Реалізація окремих правових норм потребує цілеспрямованої та злагодженої роботи державних інституцій, обласних громад, виробничих структур, приватних організацій, громадських об'єднань та фахівців галузі.

Перш за все це стосується категорії спеціалістів, які мають статус державних службовців або працюють в організаціях, що фінансуються з державного чи місцевого бюджету. Лише за умов оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів господарювання можливо справді забезпечити людям найкращу рухову активність протягом усього життя для досягнення належного рівня фізичної та функціональної підготовленості, наслідування традицій здорового способу життя та сприяти їх соціальному, фізичному та психічному здоров'ю. Про все це можна говорити в мирний час. В сучасних реаліях життя відомими фактами є масове знищення спортивної інфраструктури. Загальна сума прямих збитків інфраструктури України внаслідок розпочатої Росією війни сягає 114,5 млрд доларів. Про це йдеться в оновленій оцінці збитків українській економіці проекту KSE Institute «Росія заплатить» за підтримки уряду та Офісу президента [18].

Збитки, завдані через руйнування та пошкодження цивільної та військової інфраструктури, зросли на 1 млрд. доларів з моменту останньої оцінки 30 серпня. Зростання загальної суми збитків пов'язане зі збільшенням кількості зруйнованих та пошкоджених об'єктів **серед промислових підприємств**, соціальних закладів та об'єктів культури, туризму та спорту.

За останніми даними з початку війни пошкоджено та зруйновано 412 промислових підприємств, зокрема з урахуванням великих та середніх об'єктів у східних та південних областях України. Сума збитків, завданих підприємствам та промисловості, **сягає 9,7 млрд. доларів**.

Продовжує зростати також кількість зруйнованих або пошкоджених об'єктів, які надають соціальні послуги – їхня кіль-



кість становить 141. Водночас сума збитків та потреби у відновлення цих об'єктів була відкоригована в бік зменшення через уточнення загальної площі пошкоджених та постраждалих будівель. На 5 вересня через бойові дії пошкоджено або зруйновано 1153 культурні, спортивні та туристичні об'єкти на 2 млрд. долларів збитків. За кількістю зруйнованих та пошкоджених закладів найбільше постраждали Київська, Донецька, Луганська, Харківська, Миколаївська та Запорізька області. Майже рік повномасштабного вторгнення Росії на територію суверенної України змінили світ кожного українця. Перші дні війни було взагалі не до спорту, багато спортивних споруд та комплексів було зруйновано росіянами під час обстрілів, спортивні організації довелося евакуювати, але управління фізичної культури та спорту облдержадміністрації усіх міст України продовжувало працювати. Та все ж життя триває, і спортсмени, незважаючи ні на що, змушують світ захоплюватися собою. Про справи та досягнення спорту під час війни можна дізнатися у «Всесвітньому проєкті» [18].

Міністерство молоді та спорту України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство молоді та спорту України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту [11]. Місцеві ради впроваджують систему знижок і заохочень для підприємств, які спрямовують частину прибутку на розвиток фізичного виховання і спорту, відбудову фізкультурно-спортивних споруд, організацію відпочинку. Не допускається використання коштів Державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування України, а також позабюджетних коштів, виділених на фізичне виховання, спорт і туризм, не за цільовим призначенням. Підприємства, установи та організації спрямовують кошти на розвиток фізичного виховання і спорту в установленному

законодавством порядку. Контроль за використанням коштів покладено на комітет з фізичного виховання та спорту Міністерства освіти і науки України.

Місцеві ради впроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, відбудову об'єктів спортивної інфраструктури, організацію відпочинку. Світовий досвід довів, що фізична активність протягом життя кожної людини є найефективнішим засобом профілактики захворювань і зміцнення здоров'я, тому для України виховання здорової молоді є вкрай важливим питанням.

На основі Державної програми розвитку фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України передбачає відповідний розділ у програмах економічного і соціального розвитку України [9]. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2019-2021 роки, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р., № 828-р. Мета Програми полягає у створенні умов для:

- залучення широких верств населення до масового спорту, популяризації здорового способу життя та фізичної реабілітації;
- максимальної реалізації здібностей обдарованої молоді у дитячо-юнацькому, резервному спорті, спорті вищих досягнень та виховання її в дусі олімпізму. Зазначена нормативно-правова база закріплює систему концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні [11].

Удосконалюючи публічне управління в спортивній галузі, варто проводити оздоровчі заходи, забезпечувати фізкультурно-оздоровче обслуговування спорту, організовувати масову та індивідуальну спортивну роботу, залучати до участі в спортивних змаганнях молодь задля попередження девіантної поведінки. Проте в Україні йде війна, руйнується необхідна інфраструктура для фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи. Тому, до пріоритетів публічного управління у сфері фізичної культури і спорту належить забезпечення їх створення.

Однією з головних умов активного вирішення вищезазначених проблем є формування та реалізація національної політики у сфері фізичної культури і спорту, в адміністративних установах та органах місцевого самоврядування, промислових і фінансових структурах, засобах масової інформації [10]. В період, коли в державі важливо підвищувати рівень обізнаності стосовно проблем зі здоров'ям, на всіх рівнях суспільства потрібно популяризувати здоровий спосіб життя як національну цінність.

Механізм реалізації державного управління фізичною культурою і спортом в Україні має бути створений таким шляхом:

- стабільність існуючої нормативно-правової бази, механізму матеріально-технічного та кадрового забезпечення;
- впровадження радикальних інновацій, зокрема оновлень спортивної інфраструктури;
- систематично вирішувати існуючі проблеми, що виникають внаслідок поступового зростання матеріально-технологічних, фінансових потреб людства;
- розвивати спортивну медицину, що є невід'ємною частиною системи охорони здоров'я у сфері спорту, визначення стану здоров'я, фізичного розвитку та функціоналу спортсменів, їх профілактику, діагностику та лікування захворювань, травм, пов'язаних із заняттям фізичними вправами. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, як центральний орган спортивної галузі та управління спортом, повинно спрямовувати діяльність на формування найкращих соціальних відносин між державою та всіма суб'єктами спорту [9].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, досягти покращення можливо, потрібно: вживати заходів щодо захисту існуючої матеріально-технічної бази та здійснювати контроль за їх використанням за цільовим призначенням; проводити роботу з оздоровлення населення засобами фізичної культури і спорту; організовувати змагання, відбудовувати та утримувати спортивні споруди у власності громади тощо. Дослідивши фундамент формування засад національної політики та становлення конституційно-правових норм у сфері спорту, можна зазначити, що даний процес за своєю суттю дина-

мічно розвивається. Відбувається поява нових видів спорту, потреба у здоровому способі життя, забезпечені та гарантовані права і свободи людини. В сучасній незалежній Україні дуже важливо, яким життєвим потенціалом володіє молодь. Здоров'я нації завжди пов'язувалося у великій мірі зі здоров'ям дітей та підлітків, що є пріоритетом державної молодіжної політики. Заняття спортом дають величезні можливості самовиховання, самовдосконалення, самовизначення. Можна зазначити, що механізми реалізації державного управління фізичною культурою і спортом в Україні мають бути спрямовані на законодавчу базу, в якій спостерігається відсутність чіткої вертикалі влади. Для того щоб досягти успіхів в розвитку спортивної галузі, реформи повинні бути послідовними та закінченими. Спорт є важливим фактором сталого розвитку, а органи публічного управління повинні спільно сприяти та підтримувати, заохочувати і стимулювати діяльність спортивних секцій, установ, організацій пов'язаних з розвитком фізичного виховання та спорту в Україні. Сильна та міцна нація зможе подолати труднощі та виклики, що стоять перед державою, забезпечити успішне та щасливе майбутнє нових поколінь.

#### Список використаної літератури:

1. Актуальні проблеми юнацького спорту : матеріали VIII всеукр. наук.-практ. конф., м. Херсон, 23–24 вересня 2010 р. Херсон. 260 с.
2. Бондар А. С. Теоретичні засади дитячо-юнацького та резервного спорту в Україні. *Слобожан. наук.-спорт. вісн.* 2014. № 2. С. 46–51.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.11.2022).
4. Кудлата К. В. Державне управління фізичною культурою та спортом на регіональному рівні: поняття та сутність. *Інвестиції: практика та досвід. Державне управління.* 2013. № 23. С. 126–136.
5. Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою та спортом в Україні та Європі URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/soc\\_gum/Dtr\\_du/2011\\_3/files/DU311\\_07.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_07.pdf) (дата звернення 19.12.2022).

6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 22.12.2022).
7. Луць Л. Основні заходи та способи європейської правової інтеграції. *Право України*. 2002. № 5. С. 142–151.
8. Методичні рекомендації з інтеграції ґендерних підходів у систему підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pidgotovleno-metodichni-rekomendaciyi-z-integraciyi-gendernih-pidhodiv-u-sistemu-pidgotovki-fahivciv-dlya-sektoru-bezpeki-i-oboroni-ukrayini> (дата звернення 19.12.2022).
9. Міністерство молоді та спорту. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua> (дата звернення 20.12.2022).
10. Моргунов О. А. Основні засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту. *Правові новели*. 2021. № 15. С. 47–54.
11. Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Національного знаку якості та критерії якості для молодіжних центрів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1061-17#Text> (дата звернення 17.12.2022).
12. Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту затверджена Указом Президента України від 28 вересня 2004 р. № 1148.
13. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 р. № 115 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#n10> (дата звернення 16.12.2022).
14. Петрица П. Фізична підготовленість як компонент особистої фізичної культури. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2018. Вип. № 3 К(97). С. 252–255.
15. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 2018 року на тему «Спорт як засіб сприяння освіті, здоров'ю, розвитку та миру». URL: <http://orientsumy.com.ua/info/reform2020.pdf> (дата звернення 10.12.2022).
16. Рішення Конституційного Суду України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#Text> (дата звернення 10.13.2022).
17. Список країн за індексом людського розвитку. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення 16.12.2022).
18. Спорт під час війни: як змінилося життя спортсменів та тренерів Донеччини. URL: <https://vp.donetsk.ua/gorod-region/vp-rekomenduet/109309-sport-pid-chas-vijni-yak-zminilosya-zhittya-sportsmeniv-ta-treneriv-donechchini> (дата звернення 23.12.2022).

### **Bieliaieva O. The role of the state in public management of physical culture and sports under martial law**

*The article is devoted to the state of physical education and sports, in the conditions of changes in the socio-economic sphere and decentralization of power, as the development of sports occupies a special place in the development and strengthening of a healthy population. The characteristics and amount of destruction in Ukraine during the invasion of the Russian army, the influence of public administration on physical education and the development of the sports industry are considered. The functions of physical education and sports in the formation of the young generation and the priority directions of the state policy on improving the development of physical training of young people have been determined. The relationship between the state and public self-government bodies regarding the distribution of local taxes has been systematized. The degree of public management in regulating the development of physical education and sports in Ukraine is substantiated. Therefore, at the current stage of life in our country, it is important to investigate the sphere of state regulation of the development of physical culture and sports. Since the beginning of the full-scale invasion of Russia on February 24, 2022, 94 sports infrastructure facilities were damaged or completely destroyed in Ukraine. The Ministry of Youth and Sports continues to keep sad statistics. Russian troops continue to destroy Ukrainian settlements, and with them modern sports complexes. As part of the initiative of the President of the country, a special NBU account was opened to collect charitable contributions for the reconstruction of the physical industry. The collected funds will be directed to the restoration of buildings, institutions, sports facilities, stadiums, organizations in the field of physical culture and sports. In order to restore and make it even better, all the efforts of the state and the community must be combined. The history of the sports industry of the pre-war period of Ukraine demonstrates*

*that the annual increase in funding did not solve the issue of development, but on the contrary, a systematic decline in the indicators of the field of physical culture and sports was observed. The correct organization of sports in modern conditions of martial law will help the state to use sports as a unique institution for strengthening the nation physically, morally and spiritually, to create a model of social relations in an open society of successful, happy and indomitable people. It is proposed, despite all the difficulties, to implement a set of measures to create a fundamentally new national policy in the field of sports.*

**Key words:** *sports infrastructure, martial law, physical culture and sports, public administration in the sports industry, youth policy, decentralization.*



**І. З. Іськів**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету  
імені Михайла Коцюбинського

**СЛУЖБА ЯК ВИД ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ  
ВЛАДИ: ОСМИСЛЕННЯ СТАТУСНОЇ СПЕЦИФІКИ**

*У статті розглянуто систему центральних органів виконавчої влади, її співвідношення з адміністративно-територіальним поділом держави та відповідними рівнями. Звернуто увагу на правові підстави формування центральних органів виконавчої влади: служб, агентств, інспекцій, комісій, бюро, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.*

*З'ясовано важливість визначення статусу «державної служби» як виду центрального органу виконавчої влади з метою забезпечення покладених на неї завдань щодо виконання більшості функцій, пов'язаних із наданням адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Наведено погляди щодо сутнісної специфіки статусу служби як виду центрального органу виконавчої влади.*

*У статті розкрито та проаналізовано особливості правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України, Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби зайнятості. Зазначено, що кожна із вказаних служб має свої особливості структурних елементів правового статусу, що ускладнює предмет дослідження у частині компаративістики. Наведено факти дисгармонії базового закону «Про центральні органи виконавчої влади» та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються окремих елементів статусу інших центральних органів виконавчої влади. Акцентовано на функціональних особливостях різних видів центральних органів виконавчої влади та інших державних установ із спільною назвою «державна служба».*

*Служби, як суб'єкти адміністративно-правових відносин, наділені відповідним організаційно-правовим статусом, складові елементи якого вирізняють їх з-поміж інших центральних органів виконавчої влади. Акцентовано на проблематиці невизначеності та дивергенції функцій, дисонансу назв та фактичного виходу поза межі нормативно передбачених загальних найменувань і статусів, що загалом спричиняє появу інших за своєю суттю організаційно-правових форм і нових систем відносин управлінсько-правового процесу державотворення.*

*Сформульовано пропозиції щодо внесення необхідних змін до чинного законодавства України задля нормативного закріплення організаційно-правового статусу саме як державних служб – виду центрального органу виконавчої влади з метою їх вдосконалення.*

**Ключові слова:** служба, державна служба, організаційно-правовий статус, центральний орган виконавчої влади, адміністративно-правові відносини, теоретико-правові основи.

**Постановка проблеми.** Діяльність центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) має важливе значення для забезпечення формування державної політики та її реалізації, для здійснення ефективного та результативного публічного управління і, зокрема, публічного адміністрування. Система ЦОВВ від часу її

формування піддається постійним змінам: організаційним, функціональним, нормативно-правовим тощо. Окрім об'єктивних реальностей, що визначають необхідність проведення реформ, у багатьох випадках простежується і суб'єктивні управлінські рішення, які мають як позитивний, так і негативний вплив на функціональну

діяльність інституцій публічної адміністрації та їх організаційні зв'язки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Указані проблеми були предметом дослідження багатьох науковців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.М. Гаєвського, Д.В. Журавльова, М.В. Коваліва, О.Д. Лазор, О.Я. Лазора, О.Є. Панфілова, І.Б. Стахури, О.П. Хамходери та інших. Попри те, що чимало аспектів організаційно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої влади представлено на сьогодні загалом, недостатньо уваги, приділено дослідженню окремих її видів, зокрема служби як ЦОВВ.

**Мета статті:** сформулювати пропозиції щодо внесення необхідних змін до чинного законодавства України задля вдосконалення нормативного закріплення організаційно-правового статусу «державних служб» як виду центрального органу виконавчої влади на основі з'ясування особливостей теоретико-правової складової статусу.

**Виклад основного матеріалу.** Виконавча влада є однією з гілок державної влади з найбільшим спектром у кількісному та статусному вимірах інституцій, які, відповідно до своїх повноважень, зобов'язані забезпечувати формування державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства та її практичну реалізацію. Саме від діяльності виконавчої влади, а точніше від ефективності її здійснення, залежать і рівні соціально-економічного та політичного розвитку держави.

Конституція України [1] як Основний закон, фіксуючи перелік головних інституцій публічної влади, не деталізує організаційно-правові форми органів виконавчої влади (далі – ОВВ). Тому, про такі самостійні органи публічної влади як «служби», як зрештою, і про інші види ЦОВВ, крім міністерств, в основоположному законі – не згадується теж.

Аналізуючи розділ VI Конституції України [1] та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [12], можна допустити, що в Україні сформована трирівнева система органів виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві ОВВ. Однак, деякі науковці небез-

підставно вважають, що ієрархічна структура системи органів державної виконавчої влади представлена на чотирьох-п'яти рівнях, розділяючи місцеві ОВВ різного організаційно-правового статусу за адміністративно-територіальними рівнями, керуючись зокрема ст. 13 та ч. 2 ст. 21 [12] територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ можуть утворюватися в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АР Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Така дискусійність викликана, насамперед, відсутністю законів про адміністративно-територіальний поділ та устрій держави, окремих положень у чинному законодавстві, які б фіксували кількість адміністративно-територіальних рівнів у межах держави, передбачали б виразну регламентацію критеріїв їх визначення та відповідну кореляцію з органами влади на кожному з них. Це означає, що існуюча організаційно-правова складова системи суб'єктів державної виконавчої влади не зовсім відповідає реальному адміністративно-територіальному поділу України, що вказує на непереконливу кореляцію адміністративно-територіальних рівнів та адміністративно-територіального устрою загалом. Оскільки, Кабінет Міністрів України та ЦОВВ представлені на загальнодержавному (центральному) рівні, їх «повноваження поширюються на всю територію держави» (ст. 1) [12]; обласні територіальні органи ЦОВВ та облдержадміністрації – на міжрегіональному та / або обласному рівнях, районні територіальні органи ЦОВВ та районні державні адміністрації – на районному рівні. Тому, у цій ситуації логічніше говорити про різні організаційно-правові форми представлення суб'єктів ОВВ на відповідних адміністративно-територіальних рівнях держави.

Водночас усі погоджуються з тим, що з урахуванням ст. 113 Конституції України «вищим органом» у системі ОВВ є Кабінет Міністрів України, а найнижчим у цій ієрархії відповідно до адміністративно-територіального поділу – ОВВ на рівні

району, де особливе місце належить такій інституції як районна державна адміністрація (РДА). Найбільш дискусійним із позиції нормативно-правового забезпечення, місця та ролі, аналізу повноважень і функцій, належить визначенню другого рівня ОВВ – ЦОВВ. Це ті інституції, які, як і Кабінет Міністрів України, маючи статус загальнодержавних, є, на відміну від нього, одночасно органами державної виконавчої влади спеціальної чи галузевої компетенції. Це означає, що на противагу Кабінету Міністрів України, який згідно зі своїми повноваженнями, має право приймати управлінські рішення у всіх сферах життєдіяльності суспільства, кожний із ЦОВВ виконує окрему функцію з реалізації державної політики і тільки міністерство – забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах / галузях. У цій частині доречніше було б у ст. 113 Конституції України [1] визначити статус Кабінету Міністрів України як головного у системі ОВВ, що зняло би дискусійні моменти щодо визначення найвищого адміністративно-територіального рівня: загальнодержавний чи центральний, трактуючи як один і той самий, а не два різні.

Відповідно до основних положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [12], систему ЦОВВ формують міністерства та інші ЦОВВ – юридичні особи публічного права (ст. 4), повноваження яких згідно зі ст. 1 «поширюються на всю територію держави». Положеннями п. 2 ст. 17 Закону встановлено, що якщо більшість функцій ЦОВВ полягають у проведенні оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, то вони утворюються як бюро, в управлінні об'єктами державної власності – агентства, якщо контроль і нагляд за дотриманням законодавства всіма юридичними і фізичними особами – інспекції, але, якщо більшість функцій є надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам – служби. Спостерігаючи поділ «інших ЦОВВ» на певні види, який продовжується, на що вказують зміни, внесені у базовий закон (ч. 1 ст. 16) у 2019, 2021 роках, де перелік із п'яти видів ЦОВВ доповнено ще

двома: бюро і комісіями – розмежування яких на сьогодні досить умовні.

Окрім задекларованої визначальної сутності «більшості функцій» ЦОВВ, нормами означеного закону не регламентовано ні їх повноваження, ні окремі функції означених інституцій, ні тим паче «їх більшість», а функції таких ЦОВВ як комісії – у цій статті не передбачено взагалі. Натомість, у ч. 1 ст. 17 визначені завдання ЦОВВ: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [12] – на виконання яких спрямована діяльність означених структур, зокрема відповідних служб, але завдання аж ніяк не можуть підміняти функції.

У II розділі чинної постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 із внесеними змінами в редакції від 08.12.2022 р. № 1355 визначено відповідний перелік 26 служб як одного з видів ЦОВВ. У той же час на урядовому порталі [13] представлено 24 служби як вид ЦОВВ, а дві установи: Адміністрація Державної прикордонної служби України – як «Інші ЦОВВ» та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – як «ЦОВВ зі спеціальним статусом», що викликає низку запитань.

У законі чітко прописано, що система ЦОВВ поділяється на види за функціональним критерієм і якщо зміст більшості функцій такої інституції полягає у наданні адміністративних послуг, то вона утворюється як служба – норма, яка регулює розрізнення ЦОВВ, не змінювалася з 2010 року. Тому, якщо керуватись нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та з етимологічної характеристики і прикладного дослідження поняття «служба», то під цією назвою має діяти інституція, що створюється спеціально для надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, або ж більшість

функцій цього органу має бути – надання адміністративних послуг.

Водночас, як бачимо, на сьогодні створено і функціонують ЦОВВ із назвою «державна служба», але які за своїм статусом не належать до таких, наприклад, Адміністрація державної прикордонної служби України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Наведені факти привносять дисонанс як в організаційно-правову, так і структурно-функціональну складові системи ЦОВВ, адже базовим законом існування таких інституцій із відмінними загальними найменуваннями не передбачено.

Виникнення адміністративної правосу́б'єктності ОВВ пов'язано із двома основними чинниками: прийняттям уповноваженим органом рішення про створення ЦОВВ та проведенням державної реєстрації відповідного органу.

Так, Державна служба фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг) створена шляхом реорганізації Державного комітету фінансового моніторингу України на підставі указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10]. Діяльність Держфінмоніторингу спрямовується та координується Міністерством фінансів України і регулюється багатьма нормативно-правовими актами, базовими які з них, це Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7], прийнятий у 2019 р. на зміну закону з аналогічною назвою 2014 р. [6].

Згідно з чинним законодавством Держфінмоніторинг – це ЦОВВ, який належить до виду «служби» і основним завданням його у системі органів публічного адміністрування є сфера протидії легалізації «брудних коштів» і фінансуванню тероризму. Конкретизуючи сутність держфінмоніторингу спеціально уповноваженого органу (ч. 16 ст. 1) [7], законодавець визначає її як «сукупність заходів зі збору, обробки й аналізу інформації про фінансові операції, що подається суб'єктами первинного й державного фінансового моніто-

рингу, та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванні тероризму та/або фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/або з іншими незаконними фінансовими операціями, а також заходів з перевірки такої інформації згідно із законодавством України та інших заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії».

Виходячи із цього визначення, можна засумніватись: де ж тут надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (ч. 1 ст. 16) [12] і чи вірно, що ця інституція належить до категорії служб? З метою підтвердження / спростування цієї тези проведено аналіз завдань, викладених у цьому базовому законі [7] та відповідному Положенні [8].

Нормами ч. 2 ст. 25 базового закону у діючій редакції визначено 17 конкретних завдань Держфінмоніторингу. Проведений аналіз яких показав, що найбільше завдань: по 4 – спрямовані на виконання організаційних, регуляторних і контрольних функцій, 3 – аналітично-інформаційних і лише 2 (15 і 16) – надання адміністративних послуг юридичним особам.

На виконання діючої редакції цього Закону [7] відповідним Положенням, затверджене постановою Кабінету Міністрів України [8], Держфінмоніторингу визначено 22 завдання, розгляд яких засвідчує можливість їх поділу на відповідні групи функцій управління. Із цього робимо висновок, що більшість функцій як і завдань, які виконує Держфінмоніторинг – це організаційні (6) та аналітично-інформаційні функції (7); контрольні, регуляторні та надання адміністративних послуг – по 3.

Тому, стверджувати, що більшість покладених на цей орган публічної влади завдань – надання адміністративних послуг – ця теза не відповідає закону, а саме ст. 17 [12]. З огляду на проведений аналіз підтверджено нашу гіпотезу про те, що не зовсім правомірно, керуючись нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Держфінмоні-



торинг належить до такого виду ЦОВВ як «служба».

Проведемо подібний аналіз завдань недавно створеної Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України (далі – ДЗКІ) [11]. Ця служба, створена урядом у 2022 р., визначена як головний орган у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури та забезпечення системи національної стійкості, здійснює функціональне управління цією структурою та забезпечує координацію діяльності міністерств та операторів критичної інфраструктури з питань забезпечення їх стійкості та захисту. На ДЗКІ відповідно до п. 4 Положення [11] покладено 30 завдань, які розділимо за нашою методикою на ці ж 4 групи: організаційні (19), аналітично-інформаційні (8), контрольні (2) та адміністративні послуги (1).

Із наведеного аналізу завдань, незважаючи на свою назву, ДЗКІ також не функціонує як інституція з надання адміністративних послуг, швидше це регулятивний орган з особливими повноваженнями. Саме тому, напевно, у п. 1 згадуваної постанови уряду зазначено, що ДЗКІ – це ЦОВВ зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Тому, не дивлячись на конкретну назву інституції в якій є термін «служба», аналізований ЦОВВ – ДЗКІ класифікується не як державна служба, а – ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Варто звернути увагу на те, що ДЗКІ до сьогодні ще не сформований і не запрацював через невнесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік», а це означає, що ця інституція почне функціонувати тільки з початку нового фінансового року.

Необхідно врахувати, що вказана інституція належить до категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом, які становлять окрему підгрупу органів у системі ЦОВВ і повинна відрізнятися від «інших ЦОВВ». Описані трансформації свідчать про відсутність обґрунтованих підстав для нормативного виокремлення «служб» як ЦОВВ, а також

про неоднозначне тлумачення законодавцем норм, що породжує труднощі у їх трактуванні. До групи ЦОВВ зі спеціальним статусом, де відповідно до чинної постанови [11] входить і ДЗКІ (?), належать ще 9 інституцій, перелік яких на урядовому порталі [13] не співпадає зі змістом ст. 24 Закону України про ЦОВВ [12].

Представлені дві інституції: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, які у ст. 24 Закону [12] визначені як ЦОВВ зі спеціальним статусом, у ст. 17 цього ж закону як «інші ЦОВВ» – «комісії», а на урядовому порталі – як колегіальні органи.

Як бачимо відповідні зміни не внесено й у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [12], норми якої визначають перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом. Така невідповідність у законодавстві щодо кількісного та якісного складу ЦОВВ зі спеціальним статусом та державних служб є ще одним прикладом правової колізії.

Цікава ситуація з Адміністрацією Державної прикордонної служби України, яка згідно зі ст. 6 Закону України «Про державну прикордонну службу» [4] є ЦОВВ, має статус правоохоронного органу спеціального призначення, а відповідно до Положення про неї, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533 [2], її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ. У Положенні ця інституція іменується як «Адміністрація Державної прикордонної служби України», а у ст. 6 [4] чітко зазначено «Державна прикордонна служба України має таку структуру: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону...». На урядовому порталі [13] цей орган не представлено ні у категорії «служб», ні як ЦОВВ зі спеціальним статусом, а подається у п'ятій групі ЦОВВ, яка має назву «інші ЦОВВ». Така група аж ніяк не кореспондується із ч. 1

ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де регламентовано поділ інших ЦОВВ за функціями на служби, агентства, інспекції, комісії, бюро.

Незвичний статус на сьогодні має ще одна така служба – Державна служба зайнятості (далі – ДСЗ), донедавна – Державна служба зайнятості України. У Розділі 2 Положення [3] визначено завдання, функції та права ДСЗ, відповідно до норм якого «служба забезпечує виконання завдань і функцій у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функцій виконавчої дирекції Фонду». Це означає, що ДСЗ в основному надає адміністративні послуги фізичним особам – громадянам у підборі підходящої роботи, в організації підприємницької діяльності тощо, а також юридичним особам – роботодавцям у доборі працівників, наданні консультацій та ін.

Не дивлячись на назву цієї служби, яка донедавна була ЦОВВ, відповідно до проведених реформувань та чинного Положення, яке затверджене наказом Міністерства розвитку, економіки, торгівлі та сільськогосподарства України (зараз це Міністерство економіки України) від 16.12.2020 р. № 2663 [3], Державна служба зайнятості на сьогодні є «централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України» (п. 1 розділу 1 Положення). Ці установи мають статус юридичних осіб публічного права (п. 6 розділу 1 Положення), працівники ДСЗ позбавлені повноважень державних службовців і їх діяльність регулюється КЗпП України, а не Законом України «Про державну службу» [5].

**Висновки.** Рівень ефективності діяльності органів державної виконавчої влади суттєво впливає на суспільні відносини. Це означає, що висока якість нормативно-правового регулювання дозволяє підтримувати певний рівень їх організації та функціонування. Розвиток законодавства повинен відповідати динаміці змін суспільних відносин. Утім, не всі зміни нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади є позитивними.

Сучасне законодавче забезпечення «служб» як однієї з організаційно-право-

вих форм ЦОВВ є прикладом непослідовного, нечіткого, а подекуди недоречного та незрозумілого для вивчення і тлумачення навіть самого терміну. Пропонується також у п.2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вказані «інші ЦОВВ» доповнити словом «державні», що чітко вказуватиме на правовий статус цієї установи, на відміну від приватних структур, тим більше, що в кожній назві інституції таке словосполучення є: «державна служба, державне агентство...».

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено «інші ЦОВВ» як: служби, агентства, інспекції, бюро, комісії, ЦОВВ зі спеціальним статусом. На урядовому порталі [13] «інші ЦОВВ» в існуючій системі ЦОВВ представлено як окремий вид, за винятком указаних, що не корелюється із базовим законом: Адміністрація Державної прикордонної служби України (хоча є служби), Бюро економічної безпеки (хоча є вид – бюро), Національна поліція України, Український інститут національної пам'яті, Пенсійний фонд України.

Виявлено правові колізії щодо визначення статусу окремих видів ЦОВВ, тобто відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» – це агентства, служби, бюро, інспекції, комісії; згідно з іншими законодавчими та підзаконними актами – це ЦОВВ зі спеціальним статусом, або колегіальні органи, або ж «інші ЦОВВ», або взагалі не мають статусу як такого. Такий стан зумовлює виникнення поняття «подвійного» статусу певних інституцій.

Проведені дослідження підтверджують невідповідність деяких законів і підзаконних нормативно-правових актів базовому Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», що потребує внесення відповідних змін.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

3. Положення про Державну службу зайнятості : наказ Міністерства розвитку, економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
4. Про державну прикордонну службу : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2022 р. № 787. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166/VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Урядовий портал : єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/catalog>

### **Iskiv I. Service as a type of central executive body: understanding the specifics of its status**

*The article focuses on the system of central executive bodies, its correlation with the administrative and territorial division of the state as well as the corresponding levels. Attention is drawn to the legal groundings of the central executive bodies' creation: services, agencies, inspections, boards, bureaus, central executive bodies with a special status.*

*The importance of identifying the status of "state service" as a type of central executive body with the aim of providing for the tasks that it must fulfill to execute most of the functions, related to the provision of administrative services for individuals and legal entities, has been discovered. Scientific opinions on the essential specifics of the service status as a type of central executive body have been provided.*

*The article reveals and analyzes the peculiarities of the legal status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine, State Service of Critical Infrastructure Defense and National Stability System Provision of Ukraine, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, State Employment Service of Ukraine. It was indicated that each of the aforementioned services has its own peculiarities of the structural elements of legal status, which complicates the subject of the research in the area of comparative studies. Evidence of disharmony between the basic Law "On central executive bodies" and secondary legislative acts that are related to certain elements of other central executive bodies' status have been provided. Emphasis has been placed on the functional features of various types of central executive bodies and other state institutions with the common name "state service".*

*As subjects of the administrative and legal relations, services are characterized by a corresponding organizational and legal status, the constituent parts of which distinguish them from other central executive bodies. The issues of ambiguity and divergence of functions, dissonance of names and legally prescribed general names and statuses that go beyond their limits, which generally cause organizational and legal forms that are different in their nature and new systems of relations of the administrative and legal process of state-building to appear, have been highlighted.*

*Suggestions on making necessary changes to the current legislation of Ukraine for a regulatory consolidation of the organizational and legal status exactly as state services – a type of central executive body, with the aim of their improvement, have been formulated.*

**Key words:** *service, state service, organizational and legal status, central executive body, administrative and legal relations, theoretical and legal groundings.*



УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.27>**І. В. Найда**

кандидат наук з державного управління,  
доцент, доцент кафедри права  
Київського кооперативного інституту бізнесу і права

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ МОЛОДІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей організаційно-правових засад патріотичного виховання молоді в Україні. Визначено, що проблема реалізації організаційно-правових засад патріотичного виховання молоді є актуальною і має комплексний характер.

З'ясовано, що патріотизм є соціально-психологічною якістю, яка формується та розвивається під впливом політичних, економічних і соціальних чинників. Патріотичне виховання є важливою складовою системи виховання молоді, воно є міцним фундаментом для існування правової держави, функціонування громадянського суспільства і соціального життя населення країни.

Визначено, що проблема реалізації патріотичного виховання молоді є актуальною і має комплексний характер.

В статті автором було здійснено аналіз нормативно-правових актів в держави у сфері патріотичного виховання.

Так, у нормативно-правових документах патріотизм визначається як прагнення до свободи, любові до Батьківщини, вірності і служінні своєму народові, та активне сприяння утвердженню й розвитку України як вільної суверенної правової демократичної соціальної держави, готовність обстоювати й захищати її територіальну цілісність, незалежність; сприяння гармонізації державних, суспільних, громадських і особистісних інтересів; невіддільність від неї своєї долі.

Визначено, що система нормативно-правових актів у сфері патріотичного виховання включає акти різної юридичної сили й різних суб'єктів правотворчості, внаслідок чого досить часто буває складно визначити місце того чи іншого нормативно-правового акта в цій системі.

У статті запропоновано необхідні заходи щодо удосконалення нормативно-правових актів держави у сфері патріотичного виховання молоді.

Розглянуто основні державні інституції, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері патріотичного виховання молоді в Україні.

У статті розкрити організаційно-правові механізми патріотичного виховання на сучасному етапі розвитку України та інтеграція нашої держави в Європейський простір.

В даній статті наводяться ключові особливості патріотичного виховання молоді в Україні.

**Ключові слова:** патріотизм, молодь, концепція національно-патріотичного виховання, органи управління, нормативно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** У сучасних політичних умовах існує надзвичайно актуальна проблема патріотичного виховання однієї з найбільш уразливих категорій населення, а саме молоді. В основу системи патріотичного виховання покладено ідею розвитку української державності як консолідуючий чинник розвитку суспільства й нації в цілому. Масив

правових актів, що діють у сфері державного управління, прийнятих останніми роками, є значним, але про повну і якісну регламентацію діяльності у сфері патріотичного виховання говорити ще рано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання. Останні події показали, необхідність виховання в молодого покоління

почуття патріотизму, відданості загальнодержавній справі зміцнення країни та активної громадянської позиції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання публічного управління у сфері патріотичного виховання в Україні, взаємодії органів державної влади і громади, управлінських механізмів впливу на виховання патріотичної особистості в умовах становлення незалежної держави висвітлюються в роботах сучасних дослідників М. Пірен, Л. Чупрій, О. Сіра, Н. Липовської, В. Марковець тощо.

Зазначені науковці зробили суттєвий внесок у дослідження державноуправлінських відносин, зокрема у визначення підходів до розв'язання актуальних проблем державного управління. Водночас не було здійснено аналізу організаційно-правових засад державного управління у сфері патріотичного виховання молоді. Незважаючи на значну кількість робіт із даної тематики, існує багато невирішених питань щодо шляхів врегулювання нормативно-правової бази у сфері патріотичного виховання.

**Мета статті** – полягає в дослідженні організаційно-правових засад управління у сфері патріотичного виховання молоді.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Перш ніж досліджувати проблему державної політики в сфері патріотичного виховання, вважаємо за необхідне надати наукове тлумачення основних категорій, що складають понятійний апарат цього важливого наукового напрямку, а саме: патріотичне виховання, патріотизм, молодь, тощо.

Патріотичне виховання, як складова національно-патріотичного виховання, має забезпечувати становлення самодостатнього громадянина, патріота України, який готовий до виконання своїх громадянських обов'язків та успадкування духовно-культурних надбань свого народу.

Визначаючи мету патріотичного виховання, слід зазначити, що воно спрямоване на формування в молоді національної свідомості, почуття любові до України, пошани до видатних українських політичних та історичних діячів і ключових подій української історії, готовності до сумлін-

ного виконання громадянських і конституційних обов'язків, зокрема захисту рідної Батьківщини.

Патріотичне виховання включає в себе соціально-політичні, організаційні, цільові, функціональні та інші аспекти. Головною його складовою є формування в молоді пошани та любові до рідної країни, до її символів, що здійснюється, в першу чергу, родиною, найближчим соціальним оточенням, навчальними закладами через передавання певних культурних зразків, традицій, звичаїв, вірувань тощо. Зазначимо, що й органи державної влади різних рівнів приділяють значну увагу патріотичному вихованню молоді, спрямованому в першу чергу на формування готовності до захисту Вітчизни, поваги до вітчизняного законодавства та засад демократичної, правової держави, поваги до української історії, культурної спадщини країни [1, с. 287].

Патріотизм (грец. patriotes – земляк, співвітчизник) – це любов та відданість своїй батьківщині, прагнення своїми діями служити її інтересам, готовність іти на жертви в ім'я інтересів свого народу. Патріотизм виявляється в почутті гордості за матеріальні і духовні надбання свого народу, прагненні зберегти самобутність своєї культури, мови, традицій предків [2, с. 295].

У сучасній педагогічній літературі виділяють щонайменше три різновиди патріотизму:

1) етнічний патріотизм, що ґрунтується на почутті власної причетності до свого народу, на любові до рідної мови, культури, до власної історії тощо;

2) територіальний патріотизм базується на любові до того місця на землі (до місцевості, ландшафту, клімату тощо), де людина народилася;

3) державний патріотизм ґрунтується на остаточній меті нації – побудові власної держави, державному самовизначенні, державницькому світогляді та державницькому почутті; це вищий патріотизм, який базується на державній ідеології та пов'язаний з почуттям громадянськості [3, с. 17–18].

Патріотизм – суспільно-психологічне і моральне почуття, яке включає в себе

відданість і любов до своєї Батьківщини, до свого народу, здатність до захисту їх не тільки від зовнішніх ворогів, але і внутрішніх, деградованих людей. Деградовані люди – це люди нечесні, шахраї, вбивці, аморальні, бездуховні, що спричиняють негаразди та розбрат у суспільстві, прагнуть влади, багатства за рахунок праці інших, тим самим зумовлюють негативний стан суспільних відносин в українському суспільстві та негативний імідж нашого суспільства у світі [4, с. 262].

Молодь історично завжди виступає носієм соціальних змін. У сучасній науковій літературі існує безліч різних визначень поняття молоді.

Молодь завжди перебуває в авангарді громадських рухів, є своєрідним каталізатором суспільних перетворень в сучасній Україні.

Молодь – рушійна сила прогресу, запорука розвитку суспільства, передачі духовно-матеріальних цінностей від покоління до покоління. Важливість і постійну актуальність вивчення молоді як соціально-демографічної групи з її проблемами і потребами, бажаннями самореалізації, самоствердження та економічної самостійності [5, с. 262].

Патріотичне виховання молоді, як нашої надії та майбутнього, слід здійснювати на кращих зразках української класики. Система національно-патріотичних цінностей суспільства базується на архетипах мудрості, що створюються духовно-культурною елітою суспільства. Серед творців великої парадигми української духовності провідне місце займають постаті Тараса Шевченка та Івана Франка. Вони були не лише речниками трагічної історії, поневірянь і боротьби свого народу за свободу й незалежність, а й провісниками нової, вільної і демократичної України. Титани духу – Тарас Шевченко та Іван Франко – уособлюють, передусім, символи єдності українців. Вони були геніальними творцями слова як універсальної форми буття і свідомості людини [6].

Можемо спостерігати пряму кореляцію між сучасним станом суспільної свідомості молоді та характером і формою політичного устрою держави. На сьогоднішній день можна стверджувати, що конфігу-

рація політичних сил та характер влади в цілому відповідає настроям населення, рівню їх національної свідомості та сформованій системі цінностей.

Сьогодення потребує «задати відповідний настрій алгоритму держави вже як інституту, який обслуговує потреби людини й суспільства. Таким чином, змінюється послідовність ланок соціального ланцюга. Замість «держава – суспільство – людина», виникає послідовність типу «людина – держава – суспільство», вивільняючи поступово місце для наступного закономірного зв'язку «людина – суспільство – держава» [7].

Національно-патріотичне виховання молоді – це комплексна система та цілеспрямована діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, благодійних організацій, закладів освіти, та інших інституцій спрямована на формування у молодого покоління високої патріотичної свідомості, почуття вірності та любові до Батьківщини, турботи про благо свого народу, готовності до виконання громадянського і конституційного обов'язку із захисту національних цінностей та інтересів, цілісності державних кордонів, високі патріотичні почуття, любов до Батьківщини.

Ціннісний аспект механізму правового регулювання та правового впливу і від того, які саме цінності буде транслювати держава через норми права в правосвідомість громадян, які важелі та складові будуть закладені в процес виховання населення на всіх етапах становлення особистості, буде залежати духовна міцність держави. Зазначене перебуває в площині ідей, ідеалів, політичних та правових ідей та ідеалів як «ціннісно-світоглядних відображень та упорядкування соціально-політичних реалій у вигляді мети, образів, уявлень про майбутнє; взірців досконалості, котрі виступають для суб'єктів моделлю бажаного, критерієм оцінки дійсності з позицій віддаленої мети» [8, с. 224].

Організаційно-правові механізми патріотичного виховання на сучасному етапі знаходять своє відображення у таких основоположних документах, як:

- Конституція України;
- Закон України «Про Державний Гімн України»;

- Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті»;
- Закон України «Про засудження комуністичного і націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки»;
- Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років»;
- Закон України «Про освіту»;
- Закон України «Про позашкільну освіту»;
- Закон України «Про туризм»;
- Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей»;
- Закон України «Про фізичну культуру та спорт»;
- Закон України «Про доступ до архівів репресованих органів комуністичного тоталітарного режиму 2017–1991 років»;
- Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки»;
- Указ Президента України «Про День Гідності та Свободи»;
- Указ Президента України «Про День Соборності України»;
- Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання на 2020–2025 роки»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми "Молодь України" на 2021–2025 роки»;
- Наказ Міністерства освіти і науки України «Про деякі питання національно-патріотичного виховання в закладах освіти України та визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 16.06.2015»;

- Лист Міністерства освіти і науки України «Щодо вшанування подвигу учасників Революції гідності й увічнення пам'яті Героїв Небесної Сотні» тощо.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про освіту» засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій.

Так в затвердженій Концепції національно-патріотичного виховання в системі освіти України зазначено, що національно-патріотичне виховання не повинно прищеплювати ідеї культурного імперіалізму, тобто способу споглядання світу лише очима власної культури. Ця Концепція виходить з ідеї об'єднання різних народів, національних та етнічних груп, які проживають на території України, довкола ідеї української державності, українського громадянства, що виступають загальними надбаннями, забезпечують їхній всебічний соціальний та культурний розвиток. Українська держава заперечує будь-які форми дискримінації, підтримуючи всі мови і культури, що зазнали такої дискримінації в часи колоніальної залежності України. На жаль, до сьогодні українська освіта не мала переконливої і позитивної традиції, досвіду щодо виховання патріотизму в дітей та молоді, у попередні часи боялися взагалі терміну «національний», а «патріотичне виховання» сприймали винятково в етнонародному або неорадянському вимірі [9].

Незважаючи на низку нормативно-правових документів можемо вказати на недостатню законодавчу та нормативно-правову врегульованість сфери національно-патріотичного виховання. Зокрема до цього часу не існує єдиного закону України щодо національно-патріотичного виховання.

Провідне місце в системі органів управління в сфері патріотичного виховання посідає Міністерстві освіти і науки України.

При Міністерстві освіти і науки України створений дорадчий орган, а саме Рада з національно-патріотичного виховання дітей та молоді. Також можна відмітити



і інші державні і не державні органи, які здійснюють управління та реалізацію політики у сфері патріотичного виховання, а саме:

- обласні управлінь освіти і науки, Київської міської державних адміністрацій;
- підприємства, установи та організації, що входять до сфери управління Міністерства освіти і науки України;
- структурні підрозділи Міністерства освіти і науки України;
- Міністерство молоді та спорту України;
- Міністерство оборони України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Міністерство культури та інформаційної політики України;
- Український інститут національної пам'яті;
- організації взаємодії з іншими органами державної влади, щодо налагодження і розвитку співпраці з громадськими організаціями, діяльність яких скерована на реалізацію Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді;
- місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- неурядові організації тощо.

Розбудова правової держави та громадянського суспільства зобов'язують органи управління у сфері патріотичного виховання не тільки забезпечувати реалізацію державної правової політики, а й посилювати вплив на її формування. За необхідне вважаємо проведення узагальнення передового досвіду державних органів європейських країн щодо формування патріотизму для підвищення ефективності функціонування системи патріотичного виховання в Україні.

**Висновки і пропозиції.** З вищевикладеного можна зробити висновок, що діяльність державних органів управління в сфері патріотичного виховання, безперечно, сприяють вихованню патріотизму серед молоді. До основних механізмів державного регулювання в сфері патріотичного виховання молоді можна віднести правовий, організаційний, економічний, інформаційний механізми, кожен з яких має лише йому притаманні особливості.

Огляд наукової літератури та нормативно-правової бази з проведеного нами дослідження засвідчує існування такої проблематики, як патріотичного виховання, становлення громадянина-патріота України, який самовіддано зможе розбудувати країну як суверенну, незалежну, демократичну, правову, державу.

В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на питаннях впливу органів державного управління на національну самоідентифікацію молоді як один із найважливіших чинників її самоствердження.

### Список використаної літератури:

1. Чупрій Л. В. Державна підтримка патріотичного виховання молоді. Сучасна українська політика. *Політики і політологія про неї*. Київ, 2010. Вип. 19. С. 287–297.
2. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : Словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. С. 416.
3. Лозинська Є. Ф. Українське народознавство дітям дошкільного віку : вєтод. госіб. для дошк. закл. Львів : Оріяна – Нова, 2008. С. 208.
4. Пірен М. І. Етнополіка в Україні: соціо-психологічний аналіз : уавч. посібниик. К. : Університет "Україна", 2007. С. 408.
5. Розвиток громадянського суспільства в Україні / Укл. Л. Шара, І. Підлуська та ін. Київ, 2002. С. 122.
6. Марковець В. М. Управлінський вплив на виховання патріотичної особистості в умовах становлення незалежної держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=735>
7. Липовська Н. А. Вектори розвитку публічного управління в сфері національно-патріотичного виховання. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 1(48). URL: [http://dridu.dp.ua/zbirnik\\_dums/2021/2021\\_01\(48\)/06.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2021/2021_01(48)/06.pdf)
8. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд.: В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенька. 2-ге вид., доопрац. і переробл. Київ : Генеза, 2004. С. 763.
9. Концепція національно-патріотичного виховання в системі освіти України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0641729-15#Text>

**Naida I. Organizational and legal principles of state administration in the sphere of patriotic education of young people**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the organizational and legal foundations of patriotic education of youth in Ukraine. It was determined that the problem of implementing the organizational and legal principles of patriotic education of youth is urgent and has a complex nature.*

*It was found that patriotism is a socio-psychological quality that is formed and developed under the influence of political, economic and social factors. Patriotic education is an important component of the youth education system, it is a solid foundation for the existence of the rule of law, the functioning of civil society and the social life of the country's population.*

*It was determined that the problem of implementing patriotic education of youth is urgent and complex in nature.*

*In the article, the author analyzed the normative legal acts of the state in the field of patriotic education.*

*Thus, in regulatory and legal documents, patriotism is defined as a desire for freedom, love for the Motherland, loyalty and service to one's people, and active support for the establishment and development of Ukraine as a free sovereign legal democratic social state, readiness to defend and protect its territorial integrity, independence; promotion of harmonization of state, public, public and personal interests; inseparability of his fate from her.*

*It was determined that the system of normative legal acts in the field of patriotic education includes acts of different legal force and different law-making subjects, as a result of which it is quite often difficult to determine the place of one or another normative legal act in this system.*

*The article proposes the necessary measures to improve the regulatory and legal acts of the state in the field of patriotic education of youth.*

*The main state institutions that ensure the implementation of state policy in the field of patriotic education of youth in Ukraine are considered.*

*The article reveals the organizational and legal mechanisms of patriotic education at the current stage of Ukraine's development and the integration of our state into the European space.*

*This article presents the key features of patriotic education of youth in Ukraine.*

**Key words:** *patriotism, youth, the concept of national-patriotic education, governing bodies, normative and legal regulation.*

УДК 35.088.6

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.28>**С. В. Селіванов**<https://orcid.org/0000-0001-7515-1370>кандидат наук з державного управління, заступник директора  
Вищої школи публічного управління

## **ІННОВАЦІЙНІ ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ПРОЦЕСІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Стабільність у суспільстві та державі запорука ефективності. У той самий час розвиток суспільства, зміни у його житті вимагають певних змін. Створення розвиненої системи інститутів, що поєднує стабільність та гнучкість, є необхідною умовою для ефективного функціонування держави в цілому. Для її реалізації необхідні високий рівень компетентності та професіоналізму персоналу, використання прогресивних методів та найкращих управлінських інструментів. Формування та виховання грамотних управлінців (державних службовців) з високим рівнем професійної підготовки, в умовах реформування системи публічного управління є одним з першочергових завдань. Тому ключовим моментом дня забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку країни є управлінська складова, що вимагає значної кількості висококваліфікованих фахівців та управлінців різного рівня, особливо працівників державних установ, підготовлених для вирішення конкретних завдань управління інноваційними процесами, і водночас мають фундаментальні знання в різних областях.*

*Необхідність впровадження нової системи підготовки та перепідготовки кадрів, та управлінських технологій, спрямованих на підвищення професійної компетентності працівників органів державної влади, набуває великого значення і має стати одним із основних напрямів модернізації і подальшого розвитку системи державної служби.*

*Здійснювалось багато різних заходів задля поліпшення організації системи державної служби. Проте, деякі спірні питання досі залишаються невирішеними: низький професійний рівень публічних службовців, неефективна система професійного розвитку публічних службовців та брак сучасних програм навчання розроблених на підставі європейського досвіду. У зв'язку з цим у статті проведено дослідження зарубіжного досвіду у сфері підготовки та професіоналізації публічних службовців з метою покращення існуючої системи професійного розвитку публічних службовців.*

**Ключові слова:** публічний службовець, державне управління, державна служба, професіоналізація, професійний розвиток, технології професійного розвитку, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми.** Актуалізація проблеми професіоналізації публічних службовців у сучасних умовах викликала необхідність у реалізації комплексу заходів, які б дозволили сформувати нове покоління високограмотних, креативних фахівців та керівників, які мають сучасні знання та здатні забезпечити ефективне державне управління. Серед проблем професійної підготовки публічних службовців проблема професіоналізації посідає центральне місце. Вона багатопланова та вирішується за допомогою

сучасних технологій управління персоналом різними спеціалістами та посадовими особами – керівниками органів влади та підрозділів органів державної влади, професорсько-викладацьким складом, спеціалістами служб управління персоналом органів державної влади. Сучасна політична та економічна ситуація виставляють органам державної служби досить жорсткі вимоги щодо персоналу. Публічна служба покликана орієнтуватися на інноваційний розвиток, і особливу роль цьому грає кадровий потенціал, грамотне управління

яким, безумовно, розширить повноваження органів влади.

Безперервна трансформація суспільства, реалізація можливостей його ресурсного забезпечення з особливою гостротою поставили питання якості професіоналізації кадрового забезпечення як фактор підвищення ефективності професіоналізації публічних службовців, затребуваності професійно-особистісних здібностей людини. Важливість цього питання визначається необхідністю розробки технологій, що дозволяють підвищити професіоналізацію персоналу публічної служби у процесі службової діяльності. Професіоналізація кадрів публічної служби передусім передбачає формування такого фахівця, який здатний ефективно, швидко і кваліфіковано вирішувати професійні та особистісні завдання, що стоять перед ним, а також вміти передбачати результати своєї діяльності. Звідси випливає, що розвиток професійного рівня публічного службовця передбачає безперервне оновлення та реалізацію комплексу професійних знань та практичного досвіду ефективного управління муніципальною освітою для досягнення цілей місцевого самоврядування, а це, насамперед, задоволення потреб життєзабезпечення населення та розвиток території. Таким чином, актуальність теми обумовлена необхідністю розробки технологій, що дозволяють підвищити професіоналізацію публічних службовців у системі державного управління, та застосовування їх на практиці. В сучасних умовах підвищення рівня вимог суспільства до публічних службовців, доцільно проаналізувати світовий досвід роботи зі державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування. Високу актуальність можливості впровадження такого досвіду в практику зумовлює велику кількість наукових публікацій на цю тему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню організаційно-управлінських проблем професіоналізації та професійного розвитку публічних службовців державної служби, оцінці ефективності кадрового забезпечення державної служби, перспективним напрямом трансформації інтелектуального капіталу пер-

соналу публічного управління, впровадженню інновацій у процес підготовки та розвитку персоналу публічної служби присвячені наукові публікації таких науковців як О. Акімова, С. Газаряна, М. Карпи, М. Канавець, Ю. Лихач, Н. Обушної, О. Євсюкової, П. Євдокимова, А. Гришук та ін.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз процесів професіоналізації публічних службовців, формування професійного розвитку та використання резерву кадрів у зарубіжній практиці (у сферах державної служби та публічного управління) для формування наукової основи щодо вдосконалення підходів до організації роботи і моніторингу результатів роботи публічних службовців. Дослідження успішних зарубіжних практик та наукових підходів до роботи з кадрами у сфері публічного управління дозволяє виробити не тільки новий науковий погляд на вирішення зазначених проблем, а й розробити практичні рекомендації щодо можливих шляхів трансформації і вдосконалення професіоналізації публічних службовців у процесі службової діяльності за рахунок впровадження нових ідей, адаптації успішних кейсів і технологій роботи з кадровими резервами, що ефективно використовуються у світовій практиці публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про систему професійної підготовки публічних службовців, слід зазначити, що процес управління має бути спрямований на вирішення проблем, пов'язаних з підвищенням суспільної ефективності професійного розвитку державних службовців, зменшення витрат системи професійного розвитку персоналу [2].

Професіоналізм – значущий фактор системи управління, що визначається як специфічна форма соціальної поведінки індивіда (особистості), що проявляється на службі у забезпеченні реалізації суспільних цілей, де основним інструментом досягнення виступає виконання професійного обов'язку у вигляді реалізації владних та (або) управлінських функцій того чи іншого публічного службовця. Крім того, критерієм потенційної ефективності такої діяльності керівника виступає його професіоналізм, а також його професійно-особистісні якості [7]. Це положення



є основоположним для дослідження системи підготовки керівних кадрів державної служби в умовах професійного середовища, що складається.

Таким чином, якщо подивитися на професійний потенціал як на термінологічну одиницю науково-методичного апарату сучасної управлінської науки, можна сказати, що він є не простою сумою знань, умінь і навичок, які має той чи інший управлінець, але, навпаки, цей термін характеризує публічного службовця, як особистості і носія професійних компетенцій у межах середовища реалізації, а саме на публічній службі [3].

Професіоналізація публічної служби передбачає покращення системи внутрішнього менеджменту та запровадження гнучких методів управління людськими ресурсами, оскільки будь-яка держава прагне досягти найкращих результатів соціально-економічного розвитку за рахунок зниження державних витрат, підвищення якості надання державних послуг та залучення кваліфікованих фахівців [1].

З цією метою уряди різних країн створюють та розвивають системи матеріального стимулювання та кар'єрного планування публічних службовців. Кінцевою метою реформ, що проводяться, є створення професійної ефективної публічної служби [5].

Поняття професійного розвитку публічних службовців прийнято розглядати ширше, ніж поняття підвищення кваліфікації та підвищення рівня професійної компетенції, оскільки останнє часто є складовою професійного розвитку. На практиці різниця між цими поняттями зазвичай є умовною: і підвищення кваліфікації та підвищення рівня професійної компетенції, і професійний розвиток спрямовані на реалізацію однієї мети – сприяти якіснішому виконанню публічними службовцями покладених на них обов'язків [4].

Досліджуючи законодавство європейських країн, можна виділити низку загальних для всіх країн характеристик публічної служби та вимог до професійної підготовки службовців:

Статус публічного/державного службовця, як правило, закріплено у відповідних правових документах.

Обов'язковою умовою для вступу на публічну і державну службу є наявність

базової освіти та спеціальної профільної підготовки.

Для підвищення професійних навичок, знань та вмінь у процесі кар'єрного зростання публічний/державний службовець повинен регулярно відвідувати різні курси перепідготовки, підвищення кваліфікації, проходити стажування.

При всіх існуючих відмінностях до організації та складу публічної/державної служби державні органи прагнуть забезпечити її стійкість за рахунок збереження та вдосконалення професійного персоналу, що забезпечується розробкою системи національних кваліфікацій та програм підвищення кваліфікації, підвищення рівня професійної компетенції і професійного розвитку публічних службовців.

У процесах планування та реалізації програм підвищення кваліфікації публічних службовців нині намітилася тенденція до централізації управління. На перший план виходить значимість стандартизації кваліфікацій і на цій основі створюються програм навчання у системах професійної підготовки службовців. Ця тенденція відзначається у різних країнах Європи. У ряді країн підвищення кваліфікації будується на основі випереджувального реагування на проблеми, які виникають у стратегічних планах урядів і регіональних органів влади.

Згідно з правилами та державними регламентами країн Європи весь штат публічних службовців повинен мати рівний доступ до програм тренування та підвищення кваліфікації. Це означає, що доступ до навчання повинен не залежати від категорії, статусу зайнятості працівника, рівня уряду, на який він працює. Виявлення загальних підходів розуміння статусу публічних службовців дозволяє розглянути специфіку моделей підвищення кваліфікації державних службовців різних країн [10].

У той час, коли в діяльності державного механізму стали очевидними кризові прояви, ринкові структури на Заході продовжували динамічно розвиватися. Тому основним змістом адміністративних реформ стали спроби запровадження ринкових інститутів в організацію та діяльність сучасної держави (New Public Management). В організацію публічного

управління країн були введені економічні методи, запозичені в приватному секторі, що націлюють на підвищення економічності, ефективності та продуктивності [6]. «Новий державний менеджмент» включає наступний набір принципів:

- 1) використання у державних установах приватного типу менеджменту із застосуванням нових технологій;
- 2) запровадження у державний сектор конкуренції через використання тендерів;
- 3) дезагрегація державних відомств: розподіл виробництва послуг та їх надання громадянам;
- 4) явні стандарти та вимірювачі цілей, результатів та ефективності роботи;
- 5) контроль «на виході»: оцінка результатів, а не процесу їх отримання; підвищення дисципліни та скорочення витрат.

Наслідком політики «нового державного менеджменту» стала контрактна система, сенс якої полягає в тому, що деякі види публічних послуг, які раніше становили виняткову прерогативу держави, передаються приватним підрядникам (аутсорсинг). На основі контрактів зі спеціалізованими приватними фірмами надаються такі види послуг, як юридичні, бухгалтерські, внутрішній аудит, підбір та підготовка персоналу та ін. В результаті реформ спрощуються процедури прийому населення публічними службовцями, полегшується доступ громадян до адміністративних послуг, покращується інформування громадян, ведеться робота щодо наближення послуг до споживачів [11].

Велику увагу на публічній службі приділяється питанням етики публічного службовця. Для цього розробляються кодекси поведінки публічних службовців (наприклад, Кодекс поведінки цивільних службовців у Великій Британії, Кодекс цінностей та етики державної служби у Канаді, Кодекс етики урядової служби у США). Наприклад, у Великій Британії цивільні службовці зобов'язані виявляти лояльність до держави, уникати конфліктів між офіційними обов'язками та приватними інтересами (конфлікти інтересів), утримуватися від діяльності, що дискредитує цивільну службу [9]. Публічні службовці повинні бути чесними і неупередженими, проявляти стриманість у політичних

питаннях, прагнути згоди та компромісів у відносинах з колегами [19].

У Великобританії було сформульовано сім принципів роботи службовців публічної служби [16]:

- 1) некорисливість – служіння лише громадським інтересам, відмова від будь-яких дій для досягнення матеріальних та фінансових вигод для себе, своєї сім'ї та друзів;
- 2) непідкупність – унеможливлення фінансової чи іншої залежності від зовнішніх осіб або організацій, які можуть вплинути на виконання офіційного боргу;
- 3) об'єктивність – неупереджене вирішення всіх питань, що входять в коло компетенцій службовця;
- 4) підзвітність – відповідальність за застосовані дії перед суспільством та надання повної інформації у разі публічної перевірки;
- 5) відкритість – максимальне інформування суспільства про всі рішення та дії, і їх змістовна обґрунтованість;
- 6) чесність – обов'язкове повідомлення приватні інтереси, пов'язані з посадовими обов'язками, застосування заходів для вирішення можливих конфліктів на користь суспільних інтересів;
- 7) лідерство – дотримання принципів лідерства та особистого прикладу у виконанні стандартів життя.

Оцінка діяльності публічного службовця залежить від результатів його діяльності. У процесі реформ створюються різні механізми оцінки, які мають стимулювати публічних службовців, які успішно справляються зі своїми обов'язками, коригувати недоліки діяльності службовців і звільнятися від тих працівників, діяльність яких є неефективною і нерезультативною [12]. Наприклад, у США під час встановлення посадових окладів передбачається необхідність: врахування варіювання, у межах фонду заробітної плати, розмірів посадових окладів на основі оцінювання професійної діяльності державних службовців; підвищення об'єктивності та справедливості оцінювання професійної діяльності публічних службовців; встановлення механізмів контролю. У кожному адміністративному відомстві діють власні системи оцінки, що розробляються на основі рекомендацій служби управління персо-

налом. Атестації службовців відбуваються щороку. Професійна діяльність службовців оцінюється керівником відомства з урахуванням рекомендацій атестаційних комісій. До роботи державних службовців висуваються вимоги об'єктивності, критеріями оцінки діяльності службовців вищого керівного складу є: ефективність і результативність роботи якості надання послуг, економія коштів, своєчасність виконання завдань і обов'язків за посадою, дотримання вимог щодо усунення дискримінації та забезпечення рівних можливостей при працевлаштуванні [18].

У підготовці публічних службовців особлива роль належить вищим школам громадської адміністрації (Національна школа адміністрації у Франції, Школа державної служби Канади, KSAP у Польщі, та інших). Ці школи покликані підтримувати цінності та основні традиції публічної служби, залучати на публічну службу інтелектуальну еліту, здійснювати підготовку та перепідготовку державних службовців, які обіймають керівні посади в державному апараті. Школи громадської адміністрації перебувають під егідою вищого керівництва держави. Так, Національна школа адміністрації у Франції знаходиться під егідою Прем'єр-міністра [8, 19].

У зарубіжних державах склалися дві основні моделі державної служби: «закрита» та «відкрита».

Відповідно до «закритої» моделі сформовано державну службу в більшості країн континентальної Європи. Модель характеризується наступними ознаками:

1) субординаційна організація системи державної служби, нормативна регламентація компетенцій кожного рівня державної служби;

2) «закрита» система відбору персоналу на державну службу;

3) високий правовий та соціальний статус державного службовця, при якому просування по «кар'єрній драбині», заробітна плата та пільги в основному залежать від стажу державної служби та посади;

4) складна процедура звільнення.

Особливо можна виділити два підтипи «закритої» державної служби: французький та німецький. На додаток до основних ознак «закритої» моделі державної

служби, моделі, що склалася у Франції, властиві такі ознаки: високий рівень централізації, що характеризується жорстким контролем із центру над діяльністю державних службовців у провінціях; конкурсна система відбору кадрів для державної служби; елітарність державної служби, яка за конкурсної системи відбору підтримується за рахунок «освітньої монополії» кількох навчальних закладів на підготовку державних службовців (ті самі Національні школи адміністрації) [19].

Характерні риси сучасної моделі німецької державної служби: висока роль політичних призначень у системі державної служби; розмежування компетенції у системі організації державної служби за рівнями управління; багатоступінчаста система відбору персоналу для державної служби з випускників вищих навчальних закладів із найкращою успішністю; високий соціальний статус державного службовця, існування інституту почесного державного службовця; повноцінна система гарантій правової та соціальної захищеності службовця, принцип «довічного призначення».

«Відкрита» модель державної служби характерна для Великобританії та США [14]. До основних ознак моделі належать:

1) відсутність чітко організованої системи нормативного правового регулювання службових відносин;

2) відкрита конкурсна система підбору кадрів на державну службу;

3) залежність оплати праці та кар'єрного зростання від результатів роботи державного службовця;

4) спрощена процедура звільнення державного службовця.

Системи професійного розвитку Франції та Німеччини дозволяють планомірно службовцю, автоматично рухатися кар'єрними сходами. Вимоги до зайняття посадової позиції певних груп посад у Німеччині закріплені законодавчо та передбачають підготовчий процес до переходу з однієї категорії посад до іншої, що включає освоєння теоретичного курсу, періодів практичного професійного навчання та здачу кар'єрного тесту [17]. Федеральні міністерства готують власні програми підвищення кваліфікації, що відповідають кваліфікаційним вимогам до конкретних

керівних посад та з урахуванням наявних потреб резервістів у певних навичках та компетенціях. Система професійного розвитку держслужбовців у ФРН влаштована так, що завжди дозволяє мати резерв фахівців, які готові будь-якої миті приступити до виконання нових функцій.

У Франції поширена практика використання так званих періодів професіоналізації, які можуть тривати від 3 до 12 місяців, і включають службову діяльність і навчально-виробничу підготовку [6] з метою освоєння нових знань і навичок, які дозволять будь-якому держслужбовцю отримати доступ до нового виду діяльності, зокрема й у іншому органі, для чого службовець відряджається до цього органу чи структури посад певного рівня та категорії. Після двох років такого закріплення державний службовець може звернутися з проханням про офіційне включення його до складу цього органу чи іншу структуру на вакантну посаду, яка відповідає отриманій кваліфікації [15].

З точки зору підготовки резерву управлінських кадрів заслуговують на увагу так звані «служби вищих керівників», які є службою з управління персоналом для підготовки середньої та вищої ланки керівників, будучи, по суті, резервом вищих адміністративних посад. Такі служби існують у США, Великій Британії, Нідерландах, Бельгії та інших країнах. Основна їх мета – забезпечити конкурентний та відкритий добір на керівні посади. По суті, тут формується резерв управлінських кадрів, до якого можуть входити діючі державні службовці, колишні державні службовці, які мають право на відновлення, та випускники різних спеціалізованих програм розвитку кандидатів на вищі керівні посади, які реалізуються як один із інструментів управління наступністю та планування кар'єри [13].

В рамках таких програм застосовуються тренінги, коучинг, наставництво, участь у проектах, ротації, стажування тощо. Розробляються окремі програми для розвитку керівників, що мають лідерський потенціал, з метою формування єдиної корпоративної культури та успішної роботи на керівних посадах на основі спільних цінностей, що дозволяє позбутися вузь-

ковідомчого підходу під час вирішення завдань держави.

**Висновки.** У країнах Європи основні положення щодо організації підвищення кваліфікації державних/публічних службовців закріплені законодавчо на рівні держави та уточнюються у трудових угодах. Професійна освіта службовців розглядається у широкому контексті у спільній рамці накопичувальної системи кваліфікацій, що дозволяє зробити ринок кадрів у сфері державного/публічного управління мобільнішим. Для розробки спільної політики країн Європи щодо системи професійної підготовки публічних службовців, принципи та стандарти підвищення кваліфікації співвідносяться з Європейською рамкою професійних кваліфікацій, яка, в свою чергу, впливає на розробку Національної рамки кваліфікацій та галузеві стандарти професій. Національні стандарти кваліфікацій взаємопов'язані із рівневими програмами професійної освіти. Підвищення кваліфікації працівників державних органів будується на основі випереджувального реагування на проблеми, що виникають у стратегічних планах урядів і регіональних органів влади. Для динамічності цієї системи у процесах підвищення кваліфікації використовуються різні види програм (середньострокові, короткострокові, накопичувальні за видами діяльності). Фінансування підвищення кваліфікації визначається в погоджувальних схемах. Використовуються державні гранти, фонди, кошти організацій та особисті кошти державних/публічних службовців.

У всіх розглянутих країнах широко розвинена мережа дистанційної освіти, що дозволяє пройти підвищення кваліфікації без відриву від роботи, що суттєво заощаджує часові та фінансові витрати. Модульний принцип навчання забезпечує більшу гнучкість, дозволяючи державним службовцям самостійно планувати час навчання, послідовність вивчення модулів і цим здійснювати навчання ефективніше. За підсумками аналізу зарубіжного досвіду професійного розвитку державних службовців можна сформулювати основні напрямки, які слід враховувати при розробці програм підвищення кваліфікації:



1. Підвищення кваліфікації має проводитись більш індивідуально, а саме відповідати конкретним потребам у навчанні та розрізнятись залежно від категорії слухачів, їх освіти та досвіду роботи, вимог до посад.

2. Формування національних моделей компетенції державних службовців з метою своєчасного виявлення нестачі знань, умінь, навичок та подальшої організації підвищення кваліфікації для заповнення виявлених прогалин.

3. Можливість вибору програм підвищення кваліфікації державних/публічних службовців.

4. Професійний розвиток державних/публічних службовців при тісній взаємодії органів держуправління, службовців, а й провайдерів професійної освіти і центрів підвищення кваліфікації.

5. Використання навчальних курсів та семінарів, тренінгових програм для вперше прийнятих на державну/публічну службу, а також програм навчання осіб, зарахованих до кадрового резерву на заміщення керівних посад.

6. Орієнтація на безперервність навчання та використання модульних програм підвищення кваліфікації.

### Список використаної літератури:

- Акімов О. О. Тенденції розвитку державної службової діяльності як основи парадигми системогенезу державної управлінської діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. Вип. 3. С. 135–142. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.135
- Акімов О. О. Концепт системогенезу професійної діяльності державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. Вип. 23. С. 133–138. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.135
- Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. т. 6. Вип. 3. С. 39–47. DOI: 10.15421/15201814
- Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. Київ : НАДУ, 2009. 680 с.
- Газарян С.В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. ... д-ра наук за спеціальністю 25.00.03. Київ, 2011. 36 с.
- Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 232.
- Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-УШ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.12.2022).
- Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні : дис.... кан-та юрид. наук : 12.00.07 / Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 237 с.
- Каненберг-Сандул О. К. Ідейні основи та нормативні стандарти етики публічної влади країн ЄС. «Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття» : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 438–441.
- Карпа М., Акімов О. Тенденції розвитку окремих складових публічної служби: досвіду у вітчизняній та зарубіжній практиці. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2022. Вип. 2(2) С. 163–174. DOI: 10.31470/2786-6246-2022-2-163-174
- Legea nr. 188/1999 privind Statutul functionarilor publici, consolidata 2009 : веб-сайт. URL: [www.dreptonline.ro/legislatie/lege\\_statutul\\_functionarului\\_public.php](http://www.dreptonline.ro/legislatie/lege_statutul_functionarului_public.php) (дата звернення: 20.12.2022).
- Donald F. The global public management revolution. A Report on the Transformation of Governance / F. Donald, D. F. Kettl // Washington : Brookings Institution Press. 2000. VII. P. 96.
- Government performance: why management matters / P. W. Ingraham, P. G. Joyce, A. K. Donahue // Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2003. P. 286.
- Kettl D. F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America / D. F. Kettl // Baltimore and London. 2002. P. 324
- Seitel F. P. Practice of Public Relations, The: International Edition. 11th Edition. Fraser P. Seitel, New York University. Pearson. 2014 : веб-сайт. URL: <https://www.pearson.com/uk/educators/higher-education-educators/program/SeitelPractice-of-Public-Relations-The-International-Edition-11thEdition/PGM998025.html> (дата звернення 20.12.2022).
- Horton S. Competency Management in the British Central Government. Public

- Management Institute, University of Leuven. 2010. URL: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>. (дата звернення: 20.12.2022).
17. Understanding Cultures and Implicit Leadership Theories across the Globe: an Introduction to Project GLOBE / R. House, M. Javidan, P. Hanges, P. Dorfman. *Journal of World Business*. 2002. № 37. P. 3–10.
18. Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: international comparisons*. New York : Routledge. 2008. P. 5–11.
19. Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States. URL: [http://www.eupan.eu/files/repository/Study\\_on\\_Senior\\_Civil\\_Service2.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf) (дата звернення: 20.12.2022).
- 

**Selivanov S. Innovative vectors of the development of professionalization of public servants in the process of service activities**

*Stability in society and the state is the key to efficiency. At the same time, the development of society and changes in its life require certain alterations. The creation of a developed institutions system that combines stability and flexibility is a necessary condition for the effective functioning of the state as a whole. Its implementation requires a high level of competence and professionalism of personnel, the use of progressive methods and the best management tools. In developing marking conditions, formation and education of competent managers (civil servants) with a high level of professional training is one of the urgent tasks. Therefore, the key point of the day to ensure effective socio-economic development of the country is the management component, which requires a significant number of highly qualified specialists and managers of various levels, especially employees of state institutions, prepared to solve specific tasks of managing innovative processes, and at the same time have fundamental knowledge in various areas.*

*The need to introduce a new system of personnel training and retraining and management technologies aimed at increasing the professional competence of employees of state institutions, is of great importance and should become one of the main directions of modernization and further development of the civil service system.*

*Many different measures were taken to improve the organization of the civil service system. However, some controversial issues still remain unresolved, such as low professional level of civil servants and inefficient management system. In this regard, the article conducts a study of advanced foreign experience in the field of training and professionalization of civil service employees in order to improve the existing civil service system.*

**Key words:** public servant, governance, public service, professionalization, professional development, professional development technologies, foreign experience.

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.29>**М. А. Аніщенко**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я,  
медичного та фармацевтичного права  
Запорізького державного медичного університету

### ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Дана стаття присвячена дослідженню, наміром якого було визначити проблемні питання правової регламентації функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я. На початку статті автор зазначає про правові основи існування та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. На основі дослідження норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що в Україні за роки незалежності була формована система органів місцевого самоврядування, призначенням якої є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Надалі автор переходить безпосередньо до дослідження функцій органів місцевого самоврядування, визначає їх поняття та класифікацію. В цьому контексті робиться зауваження, що однією з проблем в дослідженні функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є відсутність нормативно визначеного переліку функцій органів місцевого самоврядування та вказується на необхідність її вирішення. У подальшому автор аналізує базовий стратегічний нормативно-правовий акт щодо державної антикорупційної політики на найближчі роки – Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», яким було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки та внесені зміни до деяких профільних нормативно-правових актів. Зазначається, які саме дії держава планує здійснити у сфері охорони здоров'я і як це має бути пов'язано з антикорупційною діяльністю органів місцевого самоврядування. У висновках автор вказує, який саме зміст мають наповнювати функції органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, функції органів, антикорупційна політика, корупція, охорона здоров'я.

**Постановка проблеми.** «Гартування місцевого самоврядування України, яке сьогодні працює в умовах воєнного стану, перетворить його на якісний взірець майбутнього місцевого самоврядування Європи» – про це сказав заступник Міністра розвитку громад та територій

В'ячеслав Негода під час круглого столу «Разом з Україною: механізми взаємодії органів місцевої та регіональної влади у воєнний час» [1]. Одним з стовпів, на якому має будуватись майбутнє українського місцевого самоврядування, є повна системна нетерпимість до проявів коруп-

ції, що передбачає активну участь органів місцевого самоврядування в державній антикорупційній політиці. За результатами соціологічного опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), Антикорупційною ініціативою ЄС (EUACI) та компанією InfoSapiens, з корупцією в державних та комунальних закладах охорони здоров'я стикалися 44,5 % респондентів, що очевидно вказує на високу корупціогенність усієї сфери в цілому [2]. Тому, важливим є дослідження особливостей механізму реалізації функцій місцевого самоврядування як одного з суб'єктів, що реалізує державну антикорупційну політику, для покращення якості боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні.

**Мета статті.** Визначити проблемні механізми реалізації функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я, сформулювати пропозиції для їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Нормами Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основний закон держави встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також у конституційному тексті зазначається, що норми, які регулюють суспільні відносини, що встановлюють засади місцевого самоврядування, мають бути закріплені виключно на рівні закону [3]. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року також вказує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідаль-

ність, в інтересах місцевого населення, а також те, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом [4]. На виконання відповідних приписів Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування діє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Законом встановлюються принципи місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Визначається система місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради. Також Закон визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організаційно-правову основу місцевого самоврядування, яка включає: повноваження сільських, селищних, міських рад, їх голів та виконавчих органів; повноваження районних і обласних рад; порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування [5]. Таким чином, ми бачимо, що в Україні за роки незалежності була



формована система місцевого самоврядування, призначенням якої є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування є особливою підсистемою публічного управління, що володіє відносною самостійністю у відносинах із центральною державною адміністрацією та її безпосередніми представниками на місцях [6]. Система місцевого самоврядування, у першу чергу, визначається його основними функціями. Ці категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції – основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування [7, с. 27]. Однією з проблем в дослідженні функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є відсутність нормативно визначеного переліку функцій органів місцевого самоврядування. Як зазначає В. Утвенко, функціями місцевого самоврядування є основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого значення [8, с. 25]. Найпоширенішою є класифікація функцій місцевого самоврядування за сферами і формами діяльності, представлена в таблиці 1.

Відповідно до різних сфер необхідно розрізняти наступні об'єкти функції органів самоврядування: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу,

оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади [9]. Як зазначають О. Євтушенко та В. Андріяш, в рамках державного управління делегування повноважень – це один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади. Він є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади. З цього приводу О. Бедний, аналізуючи організаційну структуру державного управління, зазначав, що вона підключає до цієї діяльності практично всі органи державної влади і місцевого самоврядування, які в тій чи іншій мірі беруть участь у формуванні та реалізації державно-управлінських впливів. У теперішній час можна звертати увагу на питання, пов'язані з делегуванням повноважень у публічному адмініструванні, які в основному або ігноруються, або лише частково охоплюються чинним українським законодавством, такі як: а) визначення загального кола суб'єктів, які можуть здійснювати делеговані повноваження; б) встановлення загальних та, за необхідності, спеціальних умов для участі таких суб'єктів у здійсненні відповідних повноважень; в) забезпечення

Таблиця 1

### Класифікація функцій місцевого самоврядування

За сферами діяльності	<ul style="list-style-type: none"> <li>• залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;</li> <li>• володіння, використання та управління комунальною власністю;</li> <li>• забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;</li> <li>• надання соціальних послуг населенню;</li> <li>• забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;</li> <li>• соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;</li> <li>• зовнішньоекономічна функція;</li> <li>• природоохоронна функція та функція регулювання земельних відносин;</li> <li>• облікова, дозвольно-реєстраційна та інформаційна функції.</li> </ul>
За формами діяльності	<ul style="list-style-type: none"> <li>• нормотворча функція;</li> <li>• установча функція;</li> <li>• контрольна функція;</li> <li>• правоохоронна функція [8].</li> </ul>

підзвітності, контролю, обміну інформацією при здійсненні делегованих повноважень, а також юридичної відповідальності за порушення при їх здійсненні; г) фінансове та інше ресурсне забезпечення здійснення делегованих повноважень тощо [9]. Така ситуація призводить до зменшення можливостей державного управління впливати на антикорупційні процеси в сфері охорони здоров'я за допомогою механізму делегованих повноважень, що явно знижує ефективність державної антикорупційної політики в цілому.

Виходячи з цього можна зрозуміти, що функції органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є частиною загальної правоохоронної функції місцевого самоврядування, що полягає у забезпеченні законності і правопорядку на місцевому рівні. Загалом на нормативному рівні потребує вирішення питання закріплення функцій органів місцевого самоврядування, що допоможе більш чітко формувати компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування. До того ж, окремо треба зробити акцент саме на антикорупційній діяльності органів місцевого самоврядування та визначити ті рамки, в яких вона може здійснюватися. На думку Я. Радиша, в основу реформи системи державного управління мають бути покладені принципи, що відображають стандарти європейського розуміння його сутності та конкретизовані в понятті публічної адміністрації, що охоплює сферу діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [11].

20 червня 2022 року був прийнятий базовий стратегічний нормативно-правовий акт щодо державної антикорупційної політики на найближчі роки – Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», яким було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки та внесені зміни до деяких профільних нормативно-правових актів. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стра-

тегії, які є обов'язковими для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями таких заходів. Антикорупційна стратегія встановлює, що одним з принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки є оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації мало-ефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики [12]. Тобто, в стратегічному антикорупційному документі на найближчі роки чітко передбачено, що функції місцевого самоврядування, з одного боку, є об'єктом державної антикорупційної політики в контексті врегулювання відповідних суспільних відносин для запобігання існування корупційних ризиків, а з іншого боку, є складовою частиною її впровадження, оскільки органи місцевого самоврядування також реалізують певні повноваження у сфері боротьби з корупцією.

Акцентуючи увагу на сфері охорони здоров'я, Антикорупційна стратегія визначає проблемну ситуацію, коли пацієнти та лікарі не отримують лікарські засоби і медичні вироби вчасно та у повному обсязі, зокрема через незавершений перехід до нової системи організації та контролю медичних закупівель, не повністю врегульовані процеси визначення потреб та обліку лікарських засобів. Також існує проблема недостатньої прозорості процедури добору кадрів у закладах охорони здоров'я, яка знижує конкуренцію та створює можливості для проявів корупції при призначенні на такі посади. Вирішенням цих проблем на місцевому рівні має стати система, коли закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за кошти місцевих бюджетів здійснюються на професійній основі централізованими закупівельними організаціями за прозорими

та детальними процедурами відповідно до об'єктивних потреб на основі якості та доказовості ефективності таких засобів і виробів. У разі потреби до централізованих закупівель також залучаються спеціалізовані міжнародні організації.

Також у всіх комунальних закладах охорони здоров'я впроваджена електронна система обліку лікарських засобів та медичних виробів, на основі якої розроблені прозорі та детальні методики і системи обрахунку потреб за всіма напрямками закупівель. Ця система обліку інтегрована до електронної системи охорони здоров'я, що забезпечує додаткові механізми верифікації даних. Інформація з цієї системи публікується у форматі відкритих даних.

Щодо кадрової проблеми, то має запрацювати єдиний веб-портал вакантних посад у комунальних закладах охорони здоров'я з відкритим доступом, а добір на керівні посади у комунальних закладах охорони здоров'я здійснюватимуть конкурсні комісії з обов'язковим представництвом громадськості та згідно із встановленим переліком необхідних навичок, компетенцій і критеріїв оцінки [12]. Відповідні очікувані стратегічні результати вимагають від органів місцевого самоврядування здійснювати власні повноваження на виконання власної антикорупційної функції, зокрема це стосується процесу закупівель лікарських засобів за рахунок місцевих бюджетів, добору кадрів на керівні посади в комунальних закладах охорони здоров'я тощо, зважаючи на повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління закладами охорони здоров'я та організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

**Висновки та пропозиції.** Протидія корупції у сфері охорони здоров'я має бути одним із провідних напрямів регіональної політики, оскільки без його реалізації неможливе ефективне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, гідного життя та вільного розвитку особистості. Одним із пріоритетів антикорупційної політики, що реалізується на території України, має стати забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень та

інститутів громадянського суспільства щодо протидії корупції у сфері охорони здоров'я. Для цього необхідно вжити заходів, спрямованих на формування антикорупційної культури в закладах охорони здоров'я, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та муніципальних профільних установ, забезпечення на системній основі узгоджених та цілеспрямованих спільних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень та інститутів громадянського суспільства, активізацію участі інститутів громадянського суспільства у заходах щодо протидії корупції у сфері охорони здоров'я, а також удосконалення механізмів обліку громадської думки при виробленні органами державної влади та органами місцевого самоврядування, муніципальних утворень дій у сфері протидії корупції.

#### Список використаної літератури:

1. Негода В. Місцеве самоврядування України стане взірцевим для Європи. Україна обов'язково втілить всі завдання децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15186>
2. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2022. 86 с. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444\\_naspr\\_report\\_info\\_sapiens\\_2021\\_ukr\\_final\\_.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444_naspr_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf)
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-вр> (дата звернення: 24.10.2022).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 24.10.2022).
5. ПромісцевесамоврядуваннявУкраїні:Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/sp:max50:naz7:font2> (дата звернення: 24.10.2022).
6. Шаповалова А. М. Управлінська модель послідовності реалізації програми спільних дій в територіальній громад. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 1(27). С. 325–329.

7. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
  8. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.
  9. Парламентські процедури : посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>
  10. Бедний О. І. Окремі питання делегування повноважень у публічному адмініструванні в Україні. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/15515/.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
  11. Радиш Я. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді національного інституту стратегічних досліджень). *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2019. № 1. С. 11–12. URL: <http://www.cppk.cv.ua/i/1131228.pdf>
  12. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20> (дата звернення: 24.10.2022).
- 

**Anishchenko M. Functions of local government bodies regarding the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care**

*This article is devoted to research, the purpose of which was to determine the problematic issues of legal regulation of the functions of local self-government bodies regarding the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care. At the beginning of the article, the author notes the legal basis for the existence and activity of local self-government bodies in Ukraine. Based on the study of the norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the fact that a system of local self-government bodies was formed in Ukraine during the years of independence, the purpose of which is to resolve issues of local importance within the limits of the Constitution and laws of Ukraine. In the future, the author proceeds directly to the study of the functions of local self-government bodies, defines their concepts and classification. In this context, it is noted that one of the problems in the study of the functions of local self-government bodies in relation to the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care is the absence of a normatively defined list of functions of local self-government bodies, and the need for its solution is indicated. In the following, the author analyzes the basic strategic legal act regarding the state anti-corruption policy for the coming years – the Law of Ukraine «On the Basics of the State Anti-Corruption Policy for 2021-2025», which approved the Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 and made changes to some profile regulations – legal acts. It is noted what actions the state plans to take in the field of health care and how it should be related to the anti-corruption activities of local self-government bodies. In the conclusions, the author indicates what content the functions of local self-government bodies should fill in the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care.*

**Key words:** local self-government, functions of bodies, anti-corruption policy, corruption, health care.



УДК 14:340(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.30>**Д. О. Біла**<https://orcid.org/0000-0002-4519-5142>аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»**ВПЛИВ МІГРАЦІЇ НА ЗМІНУ ПІДХОДІВ  
ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ  
МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Ця стаття присвячена актуальній темі визначення впливу міграції українців упродовж XX сторіччя на зміну підходів до інституціоналізації державної молодіжної політики в Україні. Метою статті є теоретичне узагальнення впливу міграції та інших передумов, що стимулюють здійснення змін інституційного забезпечення державної молодіжної політики в Україні.*

*Авторка аналізує основні хвилі міграції Українців у XX сторіччі, приділяє найбільшу увагу міграції, що викликана гарячою стадією війни з 24 лютого 2022 р. В статті виявлено, що міграція населення, особливо молодих людей, є загальною тенденцією для людства в XX сторіччі. В Україні міграція молоді зазвичай обтяжена вимушеним характером міграції та є наслідком примусового переміщення людей під тиском імперської чи тоталітарної влади з метою пошуку притулку від війни, воєнно-політичні посягання і злочинів, політичних переслідувань, економічних втрат, тощо. З кожною новою хвилею міграції Україна незворотно втрачала частку свого населення, особливо потужними хвилями були еміграція 90-х рр. та, особливо, 2022 року. Це вже викликало зрушення демографічного балансу в Україні й потребує комплексного вирішення, у тому числі через зміну підходів до формування інституційного забезпечення молодіжної політики.*

*Доведено, що у 90-х рр., ідеологічний вплив примусу й придушення комуністичної партії і комсомолу зійшов практично нанівець, натомість, українські ідеологічні інститути нової, демократичної формації, були лише закладені, й не набули належного розвитку, міграція набула значних обсягів і лише з початком реформи децентралізації з 2014 р., відбулись перші відчутні позитивні інституційні зміни формування і реалізації молодіжної політики.*

*Виявлено негативний вплив, який завдають ключові передумови зміни підходів до інституціоналізації молодіжної політики (війна, міграція, демографічні зсуви тощо), та визначено, що цей вплив може бути нейтралізований за умови системної і масової роботи з молоддю, створення мережі взаємопов'язаних і скоординованих інститутів, які будуть основою загальної системи публічного управління з питань молодіжної політики в територіальних громадах, регіонах, державі.*

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, інституціоналізація, міграція, місцеве самоврядування, молодь, публічне управління.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими, чи практичними, завданнями.** Україна – держава, яка виборює свою незалежність й розбудовує державність, як і будь-яка демократична держава, що еволюціонує, бере на себе певні функції щодо окремих соціальних груп суспільства. Сукупність таких функцій прийнято називати державною політикою.

Якщо ж державна політика спрямована на вирішення питань виховання, освіти, праці, побуту, відпочинку, духовного та фізичного розвитку молодих людей, це – державна молодіжна політика. У Європейській хартії місцевого самоврядування приділяється ключове значення активній участі молодих людей в ухваленні рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівнях, це «має важливе значення, якщо

ми хочемо побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство» [1]. Молоді люди є потенціалом розвитку держави, вони складають найбільш мобільну соціальну групу, вони швидко реагують на зміни, тим самим заохочуючи інститути державної влади і інститути місцевого самоврядування також змінюватися, вдосконалюючи, в нашому випадку, механізми, інструменти і підходи формування і реалізації молодіжної політики.

Так, у 2019–2021 рр. пандемія COVID-19 і запровадження карантинних суттєво обмежили, інколи цілком виключили, можливості міжтериторіального пересування людей, знизили з мобільну активність до мінімуму і для молодих людей, в тому числі в Україні. Але вже з 24 лютого 2022 р., з початком гарячої стадії неоголошеної війни Російської Федерації проти України виникла небачена раніше за розмірами стихійна хвиля переміщення людей, що шукали захисту і безпеки. Одномоментність і масовість цієї міграції українців поставили нові завдання перед органами публічного управління не лише в Україні, а й в країнах Європейського Союзу, та, власне, у більшості країн світу. Інститути державної влади та інститути органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) задля безпеки громадян вимушені сприяти внутрішній і зовнішній міграції українців, що викликана війною, але міграція є загрозою втрати Україною найбільш цінного капіталу – молоді. Тому інститути державної влади і ОМС уже зараз мають закласти в державну молодіжну політику нові механізми і підходи для повернення громадян України, у тому числі молодих, в країну, додому. Отже, питання створення сприятливих економічних, соціальних, культурних умов для розвитку молоді в Україні, для повернення тих, хто виїхав з України лежать в площині узагальнення передумов, як визначають стан молодіжної роботи в Україні і напрями зміни підходів до інституціоналізації державної молодіжної політики в умовах війни. Саме це і зумовлює актуальність цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор.** Питання державної молодіжної

політики в публічному управлінні є ключовими, адже молодь – головний і найцінніший потенціал розвитку, потенціал майбутнього країни. Особливо важливість теоретико-методологічних досліджень становлення і розвитку публічного управління у молодіжній сфері відчувається в періоди загострення глобальних викликів, економічних криз або, як, як це не боляче зазначати, війни. На тлі великої кількості загальних теоретичних розробок з публічного управління в ключі цивілізаційних тенденцій, інституціоналізації видатних зарубіжних (Т. Веблена, Томаса Д. Норта, Роберта С. Піндайка, Д. Рубінфелда та ін.) та вітчизняних учених (Ю. Безручка, О. Долгого, О. Іншакова, С. Несинова, Д. Фролова, та ін.) маємо зазначити розробки, що стосуються суто молодіжної сфери і змісту молодіжної політики, це Є. Бородіна, В. Криворученка, Н. Метьолкіної, В. Орлова, М. Перепелиці та ін. В роботах цих авторів визначаються особливості формування молодіжної політики.

Проблеми та пріоритетні напрями молодіжної політики у діяльності державних місцевих структур та громадських організацій виокремлюють М. Димитров, А. Карнаух, Л. Прокопенко та ін. В історичному контексті становлення державної молодіжної політики розглядають М. Перепелиця, А. Приходько та ін., однак вони практично не торкаються сучасних проблем і викликів формування публічної політики. Натомість, сучасні питання впливу глобальних викликів та збуреної ними міграції на загальний демографічний стан в Україні досліджували Т. Крушельницька, О. Кузнецова, О. Малиновська, О. Марченко, Н. Ткачова та ін., щоправда в їх роботах не виокремлювався вплив міграції на молодіжну політику.

Отже, попри постійну увагу до теоретичних і практичних питань формування державної молодіжної політики, зокрема аналізу міграції та інших передумов зміни підходів до інституціоналізації державної молодіжної політики в Україні є дослідженими недостатньо та потребують подальшого наукового усвідомлення і обґрунтування.

**Мета статті.** є теоретичне узагальнення впливу міграції та інших передумов, що стимулюють здійснення змін інституційного забезпечення державної молодіжної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Конституції, Україна є «суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю» [2]. Права і свободи українських громадян та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної політики, яка реалізовується через державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Декларування і реальна реалізація прав і свобод людини є головним обов'язком держави, це стосується всіх верств і вікових груп, у тому числі молоді. Тому в Україні, в умовах війни, яка триває з 2014 року, а гаряча стадія – з 24 лютого 2022 року, питання молодіжної роботи, патріотичне виховання, залучення молоді в економічні і громадські процеси та управління перемістились в центр уваги громадян, вітчизняних і зарубіжних дослідників, практиків публічного управління, адже наразі головна мета молодіжної політики – зберегти найцінніший ресурс – молодь. Україна втрачала молодих людей навіть ще до війни з низки причин, але й через міграцію. Насамперед тому, що у третьому тисячолітті радикально змінився спосіб життя та формат діяльності людства: технічний прогрес, глобалізація, інформатизація суспільства дозволяють відкривати нові перспективи для людей та створюють нові можливості для різних соціальних груп. В цих умовах надзвичайно підвищується мобільність кожної окремої людини – як просторова, так і соціальна. Тим більше для молоді, яка є найбільш мобільною групою. Це природньо, бо молодь як соціальна група, що найменш обтяжена «матеріальними забобонами», а тому є найбільш готовою до пізнання нового: людей, знань, територій тощо. Завдяки своїй легкості сприйняття змін молодь починає відігравати все більш значущу роль в суспільно-політичному житті країни і світу. Прикладом такої готовності молоді до змін як до переміщення по горизонталі (в просторі, в освоєнні нових територій тощо), так і просування по вертикалі (в ступенях освіти, в надбанні нових навичок, по службовій кар'єрі тощо) особливо

дається взнаки під час реформ, суспільно-політичних потрясінь, воєн тощо.

Переміщення людей формує міграційні процеси, які споконвічно відігравали визначну роль у демографічному і соціально-економічному розвитку країн, які були більш безпечними, економічно розвиненими, соціально спрямованими, тобто людиноцентричними. Під терміном «міграція» зазвичай розуміється переміщення громадян у межах однієї країни (внутрішня міграція) чи з/за її межі (зовнішня міграція) а також за ознакою примусовості, міграція може бути добровільною, вимушеною й примусовою. Додамо також, що країна може приймати мігрантів, тоді вона виступає як реципієнт, отримує приток людей на свою територію (імміграція), набуває додаткового соціально-економічного навантаження. Країна може втрачати людей (еміграція), тобто бути донором, втрачаючи громадян, трудовий та інтелектуальний потенціал. Доволі часто такі втрати є незворотними. Враховуючи, що сьогодні у світі живе найбільш чисельне в історії покоління молодих людей, чисельність якого у загальному підсумку складає більше 1,8 мільярду [3] для держав є дуже важливим збереження і залучення цього цінного ресурсу в коло національного впливу.

Внутрішні, власне як і зовнішні, міграції для населення України не є чимось новим. Міграція, або переселення населення, була характерним процесом уже для часів Київської Русі (та, власне, й раніше), проте найбільш масштабні міграційні рухи зафіксовані у ХХ столітті, але за своїм характером вони не були однозначними. Так, як вважає М. Траф'як «зміцнюючи свою державу над Дніпром, український народ освоював нові простори» [4, с. 7–8], це стосується тих міграцій, метою яких було як добровільне переміщення з бажанням набуття певних переваг і здобутків (воєнно-політичне домінування, економічна вигода, у т.ч. торгівля). «Частково інтенсивні потоки емігрантів пов'язані з поразками у визвольних змаганнях народу за свою державність або з примусовими виселеннями, що здійснювали колонізатори. Чисельна добровільна еміграція з економічних мотивів відбувалася із західних районів України напри-

кінці XIX – на початку XX століття до Канади та США, а із східних – в Сибір і на Далекий Схід Росії» [5]. Ця хвиля міграції хоч і буда здебільшого добровільною, «вимивала» з території України молодих, найбільш активних громадян.

Екстраполюючи світову тенденцію мобільності й потягу до міграції, зазначимо, що в Україні ця мобільність молоді зазвичай обтяжена вимушеним характером міграції. Коли йдеться про міграцію в Україні, здебільшого вона є наслідком примусового переміщення під тиском імперської чи тоталітарної влади або з метою пошуку притулку (воєнно-політичні посягання і злочини, політичні переслідування, економічні втрати, епідемії, техногенні катастрофи тощо). Найбільш масові хвилі еміграції українців, що сталися у XX ст., мали переважно політичний (громадяни шукали притулку від утисків і переслідувань) або примусовий (громадяни депортувались з місць проживання у незаселені або слабо заселені регіони) характер. Потік емігрантів суттєво знизився лише у середині 50-х років. Ще одна хвиля (1960–1970-ті роки) хоча і суттєво слабша, стосувалась дисидентів [5]. З цією хвилею під тиском влади з України виїжджала інтелігенція, яка несла «загрозу» для правлячої партії і, тим самим, Україна надовго була позбавлена людей, які б могли чинити супротив тоталітарному режиму правлячої комуністичної партії.

З середини 50-х до 80-х років XX ст. на тлі постійного економічного утиску сільського населення та під дією політичних закликів тодішньої правлячої комуністичної партії відбувалася значна еміграція з території України у відповідь на заклики до участі у молодіжних будівництвах. Люди їхали у Казахстан, Сибір, на Урал будувати міста, залізниці, заводи тощо. Це були молоді українці, яких Україна втратила назавжди. У 90-ті, після послаблення авторитарного тиску і часткового відкриття «залізної завіси» українці поїхали до країн – світових економічних лідерів у пошуках більш заможного життя. Сукупна чисельність українських мігрантів «перед розпадом СРСР становила близько 7 млн. осіб... 4,3 млн.

проживали в Росії ... близько 900 тис. ... в Казахстані, 600 тис. – у Молдові» [5].

Україна часто виступала донором для наповнення незаселених або слабо заселених регіонів СРСР. Державною політикою правлячої комуністичної партії було залучення молодих українців до радянських великих будовництв. З України виїжджала молодь, найбільш свідомі молоді й активні люди, кадровий потенціал розбудови України. Ці люди, як правило вже не повертались на Батьківщину, асимілюючи до територій, на яких вони працювали й втрачаючи свою національну ідентичність.

Зі відновленням Україною незалежності змінився характер міграції в Україні, з початку 90-х ми спостерігаємо переважання зовнішньої міграції над внутрішньою. Тут доволі важко визначити що первинне міграція чи економічна криза. Ми схилиємось, що занепад СРСР перед розпадом, глибока економічна криза в Україні на початку 90-х та певне полегшення перетину кордонів дала поштовх для цієї хвилі еміграції. Виникла хвиля зовнішньої міграції, бо громадяни прагнули втекти від економічної кризи, інфляції, політичного утиску у пошуках нового життя і нових можливостей.

У 90-х рр. ідеологічний вплив примусу й придушення комуністичної партії і комсомолу зійшов практично нанівець, можна було шукати нові можливості на теренах «загниваючого капіталізму». Українці перестали піддаватись тиску державних інститутів радянської доби, а українські ідеологічні інститути нової, демократичної формації, лише започатковувались, тому громадяни приймали рішення щодо облаштування власного життя здебільшого ситуативно. На прийняття рішення щодо міграції впливали падіння престижу інтелектуальних сфер діяльності (інженерія, освіта, медицина тощо), зростання цін, неможливість отримати чи придбати житло, труднощі з працевлаштуванням тощо. Тому зовнішня міграція у той період стала поширеним явищем, створюючи реальну небезпеку для держави через втрату громадян. Найбільший потік мігрантів спостерігався у період початку 90-х рр. Так, «...до 1993 р. Україна мала додатне сальдо міграції (імміграція не переважала



еміграцію), а пізніше – від’ємне. У 1999 р. кількість вибулих на 45 тис. осіб перевищила кількість прибулих» [6]. Зрештою, ця потужна хвиля міграції здійснила негативного впливу на соціально-економічний розвиток країни, бо країна більшою частиною втрачала молодих, освічених, талановитих, тих, хто був конкурентним на ринку праці. Наприкінці першого десятиріччя ХХ ст., за М. Тарнавським, «...реальний стан справ щодо участі українців у глобальних світових міграційних процесах вражає... число українських трудових мігрантів, які постійно перебувають за межами країни, нараховує вісім мільйонів осіб, що становить 4% від загальної чисельності (200 мільйонів) трудових мігрантів у світі» [7, с. 5]. У той час, коли Україна втрачала свій найцінніший капітал – молодих, активних, освічених, конкурентних людей, країни реципієнти (на кінець 2020р. найбільшим з них була Польща) набували потужного ресурсу. Так, згідно за інформацією Міністерства розвитку праці та технології Республіки Польща, «...використання праці українських трудових мігрантів у економіці Польщі призвело до 13 % зростання економіки» [8]. Причинами масових примусових зовнішніх і внутрішніх міграцій українців в різні часи існування Радянського Союзу та після набуття Україною незалежності більшою частиною були політичні переслідування і політичні злочини, через які українці вимушені були покидати свої домівки, або людей примусово вивозили. Більшість з цих людей були незворотно втраченими для України.

Починаючи з 2014 р., Україна і українці зіткнулися з новою численною хвилею мігрантів, спричиненою так званою, гібридною, війною, яка після 24 лютого 2022 р. тепер переросла в спустошуючу війну, що несе руйнування і смерть. Ця нова хвиля масової примусової внутрішньої і зовнішньої міграції населення України викликала низку проблем, які виникли і продовжують виникати як у самих переміщених осіб, так і в суспільстві, в інститутах публічного управління і в державі в цілому.

Повномасштабна війна спричинила великі втрати людей. Кістяк Збройних

сил України складають молоді чоловіки віком 20–35 років, і через війну Україна їх втрачає. Точну інформацію ми знатимемо лише згодом, але за попередніми оцінками вже підтверджена «...кількість загиблих та поранених як серед військових, так і серед цивільних, зокрема й дітей». Так, «згідно з даними Моніторингової місії ООН з прав людини, станом на 10 вересня 2022 р. в Україні загинуло 5767 цивільних осіб, 8292 отримали поранення (але ... фактичні цифри, імовірно, істотно більші)» [9]. Є інформація від Марка Міллі, очільника Об’єднаного комітету начальників штабів США. Він зазначає, що «близько 40 тис. українських цивільних загинуло від початку повномасштабної війни» [10]. За інформацією Офісу Генерального Прокурора України, станом на 11 листопада 2022 р. «...загинуло 430 дітей, 839 отримало поранення, зникло 281, депортовано 11028 дітей» [11].

Щодо міграції, згідно Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщеним особам (далі – ВПО) (внутрішні мігранти, які шукали притулку і безпеки не покидаючи межі України) від початку війни, з 2014 року, станом на 31.12.2021 р. в різних регіонах України перебувало на обліку 1476148 ВПО, у тому числі 1211165 сімей [12]. Найбільше ВПО на той момент проживало в Донецькій (514982 людини) і Луганській (285651 особа) областях. Далі за убуттям: в Києві, в Харківській, Дніпропетровській, Київській областях [12]. Така кількість внутрішніх мігрантів здавалась дуже великою і обтяжливою для державного і місцевого бюджетів, та для приймаючих територіальних громад. Хоча, з іншого боку, не всі ці люди ставали тягарем для громад, натомість поповнювали трудовий капітал приймаючих територій і, власне, сприяли їх розвитку. Більше того, у в порівнянні з масштабами міграційної хвилі після 24 лютого 2022 р. кількість переміщених осіб попереднього періоду вже не є такими вражаючими.

Для усвідомлення масштабу витоку молодих людей з України у 2022 р., Станом на 1 січня 2022 р. в Україні «проживало 9,9 млн. молодих осіб віком від 14 до 35 років, що складало 24,3% від загальної чисельності постійного населення України» [13, с. 28] і з 24 лютого 2022 р. біль-

шість з них потенційно чи реально стали зовнішніми або внутрішніми мігрантами. Так від 24 лютого 2022 р. згідно інформації Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) «...станом на 13.06.2022, починаючи з 24.02.2022 р., з України виїхали 7514460 та повернулося 2479398 осіб, тимчасовий захист в країнах ЄС отримали 3206642 українців»[14]. Virізняється ця хвиля еміграції тим, що тепер в країнах українці не набувають статусу біженця, який не дозволяє працювати, а обирають статус особи з тимчасовим захистом, який передбачає і працевлаштування, і можливість повернення в Україну, у разі такого бажання і можливості. Зокрема в «ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки»[14]. Через міграцію суттєво «... змінилась статеві-вікова структура українського суспільства – скоротилася частка молоді до 20 років та частка осіб продуктивного віку»[16]. Згодом це призведе до викривлення демографічного базису і виникнення, окрім всього іншого, до проблем із відтворенням населення в Україні. Якщо не буде вжито відповідних заходів і «... поточні демографічні тенденції збережуться», то за прогнозами аналітиків, населення України за прогнозами «знизиться на 16% протягом наступних двох десятиліть і стане старшим» [15, с. 3]. Війна, міграція призводять до незворотної втрати суттєвої частки населення, це стало загрозою зрушення демографічного балансу й потребує комплексного вирішення, і тому числі через нові підходи до формування молодіжної політики.

Отже, невідомні втрати людей через бойові дії і через міграцію вже даються взнаки і помітно поглибили демографічні проблеми, які накопичувалися упродовж більше ніж 30 років і, навіть на початок війни були серйозним викликом для української держави та вимагали раніше і конче потребують тепер внесення суттєвих змін у державну політику і в розбудову інститутів у соціальній, молодіжній, освітній та інших сферах. Реформа децентралізації, розпочата з 2014 р. вже заклала підвалини інституціоналізації молодіжної сфери,

були започатковані й розвиваються молодіжні центри, молодіжні ради, профільні організації (здебільшого спортивні) й інші інститути з питань реалізації молодіжної політики, які охоплюють певні категорії молодих людей.

Поза увагою поки що залишається визнання потреби системної і масової роботи з молоддю, залучення молоді в публічну діяльність, створення не точкових інститутів, як це наразі практикується в регіонах і територіальних громадах, а створення мережі взаємопов'язаних і скоординованих інститутів, які будуть основою загальної системи публічного управління з питань молодіжної політики в територіальних громадах, регіонах, державі. І вся ця мережа має бути часткою загальної системи інститутів державної влади, органів і установ місцевого самоврядування.

Загалом, визначаючи передумови, які визначали потреби молоді і суттєво вплинули на державну молодіжну політику за останні роки, можемо назвати загальну демографічну ситуацію в країні упродовж останніх 30 років, реформу децентралізації в Україні і російсько-українську війну. Ми вважаємо важливим визначення впливу цих факторів на молодь як потенціал повоєнного відновлення майбутнього розвитку України. Ми цілком усвідомлюємо, що вони не є рівноцінними за вагою, бо децентралізація є національним процесом, хоча й відбувалась у тренді світового демократичного розвитку, а війна – глобальний виклик людській цивілізації, а за згубністю наслідків є найбільш є обтяжливим для України. Більше того, за характером впливу на молодь і молодіжну політику ці чинники є суто протилежними: розвиваючий, життєдайний з боку децентралізації й згубний, руйнівний – з боку війни. Саме на тлі цієї протилежності характеру і напряму впливу, за нашим міркуванням, більше проявляться сильні й слабкі сторони існуючого інституційного забезпечення молодіжної політики.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** За результатами дослідження зроблено такі висновки:

Виявлено, що міграція населення, особливо молодих людей є загальною тенденцією

для людства в XX сторіччі. В Україні міграція молоді зазвичай обтяжена вимушеним характером міграції, та є наслідком примусового переміщення під тиском імперської чи тоталітарної влади з метою пошуку притулку від війни, воєнно-політичних посягань і злочинів, політичних переслідувань, економічних втрат, тощо. З кожною новою хвилею міграції Україна незворотно втрачала частку свого населення, особливо потужними хвилями були еміграція 90-х рр. та 2024 р. Це вже викликало зрушення демографічного балансу в Україні й потребує комплексного вирішення, у тому числі через зміну підходів до формування інституційного забезпечення молодіжної політики.

Доведено, що у 90-х рр., ідеологічний вплив примусу й придушення комуністичної партії і комсомолу зійшов практично нанівець, українські ідеологічні інститути нової, демократичної формації, були лише закладені, й не набули належного розвитку, міграція набула значних обсягів і лише з початком реформи децентралізації з 2014 р., відбулись відчутні позитивні інституційні зміни формування і реалізації молодіжної політики.

Виявлено негативний вплив, який завдають ключові передумови зміни підходів до інституціоналізації молодіжної політики (війна, міграція, демографічні зсуви тощо), та визначено, що цей вплив може бути нейтралізований за умови системної і масової роботи з молоддю, створення мережі взаємопов'язаних і скоординованих інститутів, які будуть основою загальної системи публічного управління з питань молодіжної політики в територіальних громадах, регіонах, державі.

Перспективи подальших розвідок лежить у напрямі розроблення концептуального бачення мережевої структури інституційного забезпечення державної молодіжної політики.

### Список використаної літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. № 994\_036. Страсбург. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Youth and the SDGs. UN, 2021. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/youth/>
4. Траф'як М. Українська еміграція і колонізаційний рух у княжу добу: східний контекст. *Вісник ТДТУ*. 1996. № 1. С. 6–13. (Історія). URL: [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/10/8/VTPI\\_1996\\_1-Trajak\\_M-Ukrainska\\_emigracija\\_6.pdf](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/10/8/VTPI_1996_1-Trajak_M-Ukrainska_emigracija_6.pdf)
5. Малиновська О. А. Міграція внутрішня. *Енциклопедія історії України*: Т. 6: Ла-Мі / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К. : В-во «Наукова думка», 2009. 790 с. URL: [http://www.history.org.ua/?termin=Migratsiya\\_vnutrishnya](http://www.history.org.ua/?termin=Migratsiya_vnutrishnya)
6. Мальчикова Д. С., Лозова Л. В. Сучасні внутрішні міграції в Україні: тенденції, проблеми, шляхи вирішення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 6. 2017. URL: <http://gj.kherson.ua/archive/6/11.pdf>
7. Тарнавський М. П. Міграційні процеси в Україні: причини і наслідки. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22, ч. 1. С. 3–10. URL: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/388/1/3.pdf>
8. Малиновська О. Ukraine Crisis Media Center. Міграція в Україні: цифри і факти. УКМЦ 29.10.2021р. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=pgdhRR4gxzs>
9. ООН повідомили, скільки мирних українців загинуло у війні. *VARTA-1*. 10 вересня, 2022. URL: [https://varta1.com.ua/news/v-on-povidomili-skilki-mirnih-ukrayinciv-zaginulo-u-viyni\\_353075.html](https://varta1.com.ua/news/v-on-povidomili-skilki-mirnih-ukrayinciv-zaginulo-u-viyni_353075.html)
10. Міллі Марк. В Україні загинули і отримали поранення понад 100 тисяч російських солдатів. *Українська правда*. 10 листопада 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/11/10/7375715/>
11. Росіяни поранили в Україні 829 дітей. *Укрінформ*. Мультимедійна платформа іномовлення України. 14 листопада 2022 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3611964-rosiani-porani-v-ukraini-829-ditej.html>
12. Міграції населення України як переміщення людей із зміною місця проживання. К. : Київський університет культури, 2021. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/geograf/23247/>
13. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня. Статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України. URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/06/roz\\_nas22.pdf2022](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/06/roz_nas22.pdf2022)

14. Міграція та соціально-політичні настрої під час повномасштабної війни Росії проти України – дев'ята хвиля дослідження. вересень 2022. Аналітичний звіт. 2022. 80 с. URL: [https://gradus.app/documents/295/Gradus\\_EU\\_wave\\_9\\_UA.pdf](https://gradus.app/documents/295/Gradus_EU_wave_9_UA.pdf)
  15. Hill Kulu, Sarah Christison, Chia Liu, Júlia Mikolai, The War and the Future of Ukraine's Population. University of St Andrews. 2022. 18 h. URL: <https://migrantlife.wp.st-andrews.ac.uk/files/2022/03/The-War-and-the-Future-of-Ukraines-Population.pdf>
- 

**Bila D. The impact of migration on changing approaches to the institutionalization of state youth policy in Ukraine**

*This paper is devoted to the pressing topic of determining the impact of the migration of Ukrainians during the 20th century on changing approaches to the institutionalization of state youth policy in Ukraine. The aim of the paper is a theoretical generalization of the influence of migration and other prerequisites that stimulate the implementation of changes in the institutional support of the state youth policy in Ukraine.*

*The author analyzes the main waves of migration of Ukrainians in the 20th century and pays the most attention to the migration caused by the hot stage of the war since February 24 2022. The article revealed that the migration of the population, especially young people, is a general trend for people in the 20th century. In Ukraine, youth migration is usually burdened by the forced nature of migration and is the result of the forced movement of people under the pressure of imperial or totalitarian authorities to seek refuge from war, military-political encroachments, crimes, political persecution, economic losses, etc. With each new wave of migration, Ukraine irreversibly lost a share of its population, emigration in the 1990s and especially in 2022 was a powerful wave. This has already caused a shift in the demographic balance in Ukraine and requires a complex solution, including changing approaches to the formation of institutional support for youth policy.*

*It has been proven that in the 90s, the ideological influence of coercion and suppression of the Communist Party and the Komsomol in Ukraine practically disappeared, instead, the Ukrainian ideological institutions of the new, democratic formation were only founded and did not acquire proper development, migration acquired significant volumes and only with the beginning of the decentralization reform in 2014, the first tangible positive institutional changes in the formation and implementation of youth policy took place.*

*The negative impact caused by the key prerequisites for changing approaches to the institutionalization of youth policy (war, migration, demographic shifts, etc.) has been revealed. It was determined that the negative impact can be neutralized under the condition of introducing systematic and mass work with youth, creating a network of interconnected and coordinated institutions, which will be the basis of the general system of public management of youth policy in territorial communities, regions, and the state.*

**Key words:** state youth policy, institutionalization, migration, local self-government, youth, public administration.



УДК 352:711:311.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.31>**С. М. Приліпко**<https://orcid.org/0000-0002-6116-328X>

доктор наук державного управління, доцент,  
в.о. завідувача кафедри публічного управління,  
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Н. В. Васильєва**<https://orcid.org/0000-0002-3128-7767>

доктор наук з державного управління, професор  
ГО «Інститут міжнародного співробітництва»

**О. Г. Маркушин**<https://orcid.org/0000-0001-8623-3419>

аспірант кафедри публічного управління,  
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництво  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## АНАЛІЗ СТАНУ РУЙНУВАНЬ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ОБ'ЄКТІВ В ІРПІНСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті обґрунтовано необхідність аналізу стану руйнувань інфраструктурних об'єктів в Ірпінській громаді Київської області для ефективного планування першочерговості дій щодо післявоєнної відбудови. Зазначено, що серед проблем неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, на особливу увагу заслуговують питання ефективного функціонування інфраструктурних об'єктів у територіальних громадах. У сьогоденні умовах воєнної агресії з боку росії оновлення та їх відбудова має стратегічний характер, оскільки охоплює будівництво доріг, сфери освіти, охорони здоров'я й культури, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, роздрібну торгівлю та громадське харчування, пасажирський транспорт, надання населенню публічних послуг тощо. Відбудова значної кількості зруйнованих об'єктів через бойові дії, які відбувались у територіальних громадах, потребує зміни управлінської діяльності, зокрема щодо прийняття відповідних рішень на всіх владних рівнях із комплексної та системної підтримки, у тому числі фінансової, на коротко-, середньо- і довгострокову перспективи. Зазначено, що згадані суми збитків є непомірно високими для покриття їх за рахунок місцевого бюджету. Головним завданням сьогодення є вирішення проблем із забезпеченням ефективного процесу відбудови міської інфраструктури. Разом з тим найбільш болючою проблемою є відбудова зруйнованого / пошкодженого житла мешканців Ірпінської громади. Але все це зробити одночасно неможливо. Тому постає необхідність у проведенні ретельного аналізу з метою подальшого ефективного планування відбудови як інфраструктурних об'єктів міста, так і житлового фонду мешканців. Вирішення проблем відбудови міської інфраструктури потребує пошуку нових форм ефективного господарювання для задоволення потреб населення й успішного сталого розвитку територіальних громад. Зазначене потребує розширення можливостей запровадження міжмуніципального, міжрегіонального та міжнародного (через відповідні програми і проєкти) співробітництва.

**Ключові слова:** територіальна громада, міська рада, міська інфраструктура, інфраструктурні об'єкти, життєзабезпечення території, відбудова населених пунктів.

**Постановка проблеми.** З 2014 року в країні відбувається перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з дотриманням принципів децентралізації та субсидіарності. Серед проблем неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговують питання ефективного функціонування інфраструктурних об'єктів у територіальних громадах. Розширення й оновлення цих об'єктів, а в сьогоденних умовах воєнної агресії з боку росії, й їх відбудова має стратегічний характер, оскільки охоплює будівництво доріг, сфери освіти, охорони здоров'я й культури, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, роздрібну торгівлю та громадське харчування, пасажирський транспорт, надання населенню публічних послуг тощо. Проекти, що спрямовані на відбудову інфраструктури, є досить капіталомісткими і бюджетних коштів на них не вистачить. Тому, органи публічної влади мають запроваджувати проєктне фінансування як «процес залучення необхідних інвестиційних коштів» [1].

Сьогодні актуальним є розробка нових концептуальних засад публічного управління відбудовою міської інфраструктури громад у повоєнний період, а цей процес, як відомо, починається з досконалого аналізу існуючого стану зруйнованої міської інфраструктури. Зазначене потребує розширення можливостей запровадження міжмуніципального та міжнародного (через відповідні програми і проєкти) співробітництва, потребує чіткого планування щодо послідовності відбудови зруйнованих війною інфраструктурних об'єктів.

**Аналіз останніх досліджень.** На проблемах планування й управління територіальною громадою, зокрема міським господарством акцентували свою увагу В. Бабаєв, Г. Васильченко, І. Парасюк і Н. Єременко [2; 3]. На важливості захисту критичної інфраструктури наголошують Д. Бірюков і С. Теленик [4; 5], а С. Кучин зазначає, що об'єкти соціальної інфраструктури відіграють важливу роль в організації суспільного виробництва та

створенні передумов для розвитку трудових ресурсів [6]. На думку О. Телєтова, Н. Летунівської та М. Провозіна для розвитку об'єктів соціальної інфраструктури доцільно налагоджувати партнерські стосунки між суб'єктами економічної діяльності та місцевою владою [7].

**Метою статті є** аналіз стану руйнувань інфраструктурних об'єктів і визначення оптимальних варіантів управлінських рішень щодо ефективного здійснення подальших заходів із відбудови Ірпінської міської територіальної громади Київської області.

**Методи дослідження.** Для виявлення тенденцій розвитку інфраструктури в населених пунктах України у дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, за допомогою системного, ситуаційного, економіко-статистичного та причинно-наслідкового аналізу визначені актуальні проблеми публічного управління щодо подальшої відбудови зруйнованої міської інфраструктури в Ірпінській міській територіальній громаді Київської області.

**Виклад основного матеріалу.** Серед проблем виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговують саме питання ефективного функціонування інфраструктурних об'єктів у територіальних громадах. Під інфраструктурою ми розуміємо сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства. Процес формування інфраструктури громади нерозривно пов'язаний із певними ресурсами, значно залежить від сфери виробництва в ній.

Для повноцінного життєзабезпечення територій важливим є наявність об'єктів критичної інфраструктури, порушення функціонування яких шкодить національним інтересам, до яких належать, зокрема: врядування та надання публічних послуг; енергозабезпечення, у т.ч. постачання теплової енергії; водопостачання та водовідведення; продовольче забезпечення; охорона здоров'я; фармацевтична промисловість; виготовлення вакцин, стале функціонування біолабораторій; інформаційні послуги; електронні комунікації;

фінансові послуги; транспортне забезпечення; оборона, державна безпека; правопорядок, здійснення правосуддя, тримання під вартою; цивільний захист населення та територій, служби порятунку; космічна діяльність, космічні технології та послуги; хімічна промисловість; дослідницька діяльність [8].

У ході реформування в Україні формується нове розуміння публічної влади, чому сприяє перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на основі реалізації принципів децентралізації та субсидіарності. Зазначене потребує підвищення ефективності управлінської діяльності та посилення фінансового механізму розвитку місцевої інфраструктури для створення сприятливих умов життя в територіальних громадах, у т.ч. об'єднаних, в усіх регіонах України.

Київська область у довоєнні роки за показником «розвиток інфраструктури» входила до десяти кращих регіонів [9]. Ірпінську міську територіальну громаду було утворено у 2020 р. шляхом об'єднання Ірпінської міської ради та двох сільських рад: Козинцівської (Бородянського району) та Михайлівсько-Рубежівської (Києво-Святошинського району). Станом на 01.01.2022 р. чисельність населення склала 66313 осіб, у т.ч. міських – 60084 і сільських (села Діброва, Забуччя, Козинці, Михайлівка-Рубежівка) – 6229 мешканців [10; 11].

У результаті об'єднання Ірпінська міська рада набула нових повноважень щодо формування мережі спроможних інфраструктурних об'єктів, здатних надавати якісні соціальні, освітні, медичні, спортивні, культурні, адміністративні й інші послуги на всій території новоутвореної громади. Зазначимо, що реформа децентралізації владних повноважень змінила підхід до фінансування розвитку територій. З 2016 р. держава фінансово підтримувала об'єднані територіальні громади через надання інфраструктурної субвенції (відповідно до плану соціально-економічного розвитку даної громади). Крім того, для вирішення нагальних проблем можна було отримати кошти Державного фонду регіонального розвитку, субвенції на здійс-

нення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, кошти програм (проектів) міжнародної технічної допомоги та інших програм за умови участі у конкурсі шляхом подання інфраструктурних проектів у встановленому законодавством порядку. Таким чином, територіальні громади будували й ремонтували школи, дитячі садки, амбулаторії, ФАПи, заклади культури і спорту, ЦНАПи, водогони, дороги, купували спеціалізований транспорт тощо, що позитивно позначилось на спроможності громад та якості надання публічних послуг населенню.

У розвитку будь-якої територіальної громади особливе місце посідають соціально-побутова (створення умов для відтворення людини як біологічної істоти, задоволення її потреб у належних умовах життя) та соціально-культурна (відтворення духовних, інтелектуальних, фізичних властивостей індивіда, формуванню його як економічно-активної особистості, що відповідає певним вимогам суспільства до якості робочої сили) інфраструктура [6]. У міському комунальному господарстві обслуговуванням житла займається КЖЕП «Ірпінь», водопостачанням – КП «Ірпінсьводоканал» (у 2020 р. протяжність мереж водопостачання становила 267,0 км, а водовідведення – 196,7 км), тепlopостачанням – КПП «Теплоенергопостач», «Теплокомунсервіс» (теплові мережі підприємств складають 21,8 км), постачанням електроенергії – «ДТЕК Київські регіональні мережі», природного газу – ВАТ «Київоблгаз». Соціальна інфраструктура представлена закладами освіти, культури та спорту, охорони здоров'я. Так, у місті функціонує [11]:

- 17 закладів загальної середньої освіти, з них 10 комунальної та 7 приватної форми власності, де навчаються 10515 учнів: 1-4 класів – 4920 осіб, 5-9 класів – 4566, 10-12 класів – 1029. Для 100 учнів з особливими освітніми потребами організовано навчання в інклюзивних класах і за індивідуальною формою навчання. Кількість педагогічних працівників складає 606 осіб;

- 23 заклади дошкільної освіти: 12 комунальних (ясел-садків) і 11 приватних закладів, 5 дошкільних груп у складі 1-го навчально-виховного об'єднання. Загальна кількість

дітей, що відвідують заклади дошкільної освіти складає 2660 осіб, кількість педагогічних працівників – 260 осіб;

– заклади позашкільної освіти: Ірпінський центр позашкільної освіти, НВО «Освіта» та ДЮСШ, де в клубах, гуртках, секціях та інших творчих об'єднаннях займається 3013 учнів.

До спортивних об'єктів відносяться: 2 стадіони, 46 спортивних залів, 74 спортивних майданчиків, 2 тири (стрільбища), 2 плавальних басейна, 11 тренажерних зала, 27 інших спортивних споруд.

Значну роль у процесі відновлення історичної пам'яті, формування демократичного способу мислення, самореалізації особистості, утвердження громадського суспільства з високими гуманістичними цінностями відіграє сфера культури. У 12-ти установах створені сприятливі умови для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня й естетичного виховання громадян, і задоволення культурних потреб жителів, а саме: 2 комунальні бібліотеки з 2-ма філіями у селах, 1 початковий спеціалізований мистецький навчальний заклад (школа естетичного виховання), 3 міських будинки культури, 3 сільські клуби, 1 музей.

Медичну допомогу населенню надають 3 комунальних некомерційних підприємств Ірпінської міської ради Київської області: «Ірпінська центральна міська лікарня», «Ірпінський міський центр первинної медико-санітарної допомоги» та «Ірпінська стоматологія», а також низка приватних установ охорони здоров'я. У 2020 р. у рамках виконання місцевої комплексної програми «Здоров'я Приірпіння» по КНП «Ірпінська центральна міська лікарня» було придбано устаткування, медичного та дослідного обладнання, інструментарію на загальну суму 13593,6 тис грн, зроблено капітальний ремонт будівлі багатoproфільного стаціонару за адресою: м. Буча, вул. Польова, 19 на суму 1729,0 тис грн. Крім того, по КНП «Ірпінська центральна міська лікарня» за Планом розвитку закладу до 2023 року передбачалось здійснити заходи із забезпечення фінансово-економічної діяльності та управління якістю медичної допомоги.

Серед міст і районів Київщини, за обсягом виробленої будівельної продукції,

місто Ірпінь посідає 9 місце. Нове будівництво склало 28,3% від загального обсягу виробленої будівельної продукції, ремонт (капітальний, поточний) – 8,4%, реконструкція та технічне переоснащення – 63,3%. Кваліфіковані кадри у виробничій сфері та сфері послуг (освіта, охорона здоров'я, культура) є невід'ємною частиною економічного розвитку [11]. Отже, зауважимо, що у довоєнний час у місті Ірпінь було створено досить потужну критичну та соціальну інфраструктуру. Однак, через повномасштабне вторгнення росії – нещадне бомбардування й обстріли з усіх напрямів – міська інфраструктура територіальної громади зазнала значних втрат. Так, було зруйновано близько 70% соціальної інфраструктури та 48% житлового фонду.

З метою з'ясування масштабів руйнування інфраструктури України проектом RebuildUA було проведено зйомку дронами, збір фото і відеоматеріалів, створено ортофотоплани з розпізнаванням руйнувань та обробкою даних, за результатами чого підготовлено й опубліковано аналітичні звіти по окремих територіальних громадах. Встановлено, що з 22149 споруд у місті було 10596 зруйновано, з них із сильним ступенем руйнування – 665 од. (6,3%), повним – 1836 од. (17,3%), слабким – 2525 од. (23,8%), імовірним – 5570 од. (52,6%). У с. Забуччя з 1820 споруд зруйновано 188, з них 24 (12,8%) будівлі оцінюються як повністю зруйновані, 22 (11,7%) мають сильний, 38 (20,2%) – слабкий і 104 (55,3%) імовірний ступінь руйнування. На рис. 1 представлено типізацію зруйнованих об'єктів у м. Ірпінь [12].

Загальна сума прямих збитків інфраструктури через агресію Росії в Ірпінській міській територіальній громаді перевищує 100 млрд дол. США (рис. 2) [13].

У табл. 1 зазначені масштаби руйнувань і грошова оцінка збитків від вторгнення російських окупантів на територію Ірпінської територіальної громади. Зазначимо, що згадані суми збитків є непомірно високими для покриття їх за рахунок місцевого бюджету [11; 12].

Отже, головним завданням сьогодення є вирішення проблем з забезпеченням ефективного процесу відбудови міської інфраструктури. Разом з тим найбільш болючою проблемою є відбудова зруйно-



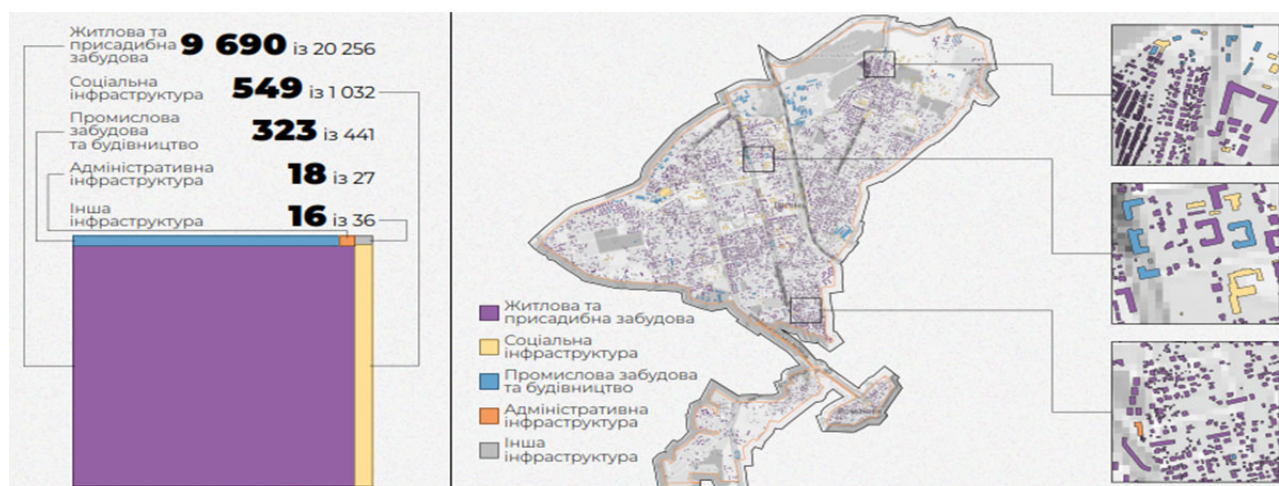


Рис. 1. Типізація зруйнованих об'єктів

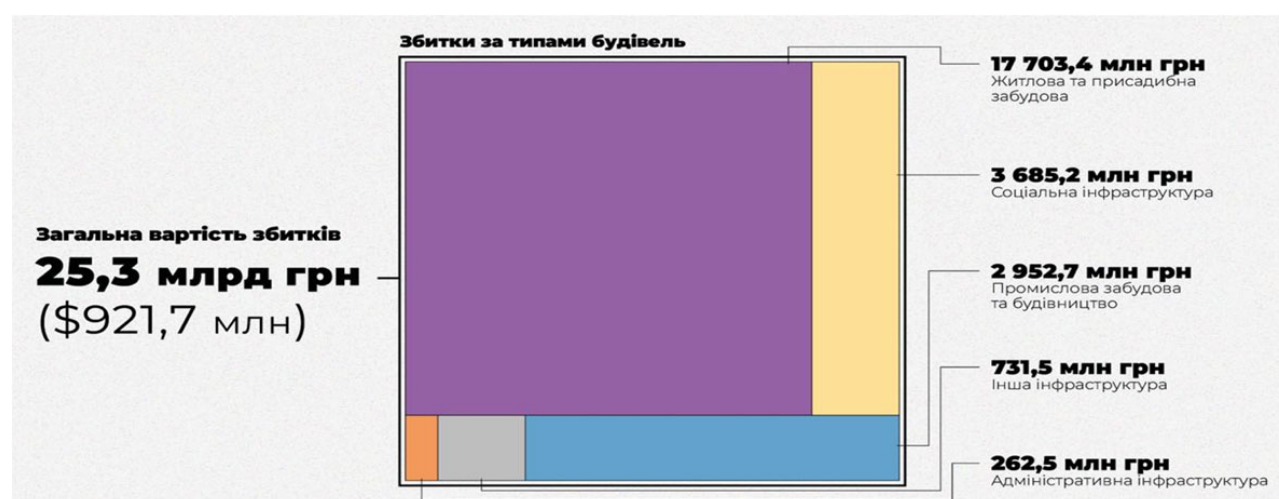


Рис. 2. Оцінка завданих збитків у місті Ірпін

ваного / пошкодженого житла мешканців Ірпінської громади. Але все це зробити одночасно неможливо. Тому і є необхідність ретельного аналізу з метою ефективного планування відбудови як інфраструктурних об'єктів міста, так і житлового фонду мешканців.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Таким чином, виявлено, що в Ірпінській територіальній громаді існує гостра потреба у відбудові значної кількості зруйнованих через бойові дії об'єктів міської інфраструктури. Це, в свою чергу, потребує зміни управлінської діяльності щодо комплексної та системної підтримки, у т.ч. фінансової, на коротко-, середньо- і довгострокову перспективи. Зокрема, на місцевому рівні варто запровадити «практику розроблення й затвердження «Паспорту безпеки»

вого середовища територіальної громади», де визначити весь спектр безпекових проблем, потенціал і спроможність усіх зацікавлених сторін у створенні й розвитку безпекового середовища. Цей паспорт узгоджується із Стратегією розвитку та Програмою соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади» [14, с. 213]. В цьому документі особливу увагу приділити об'єктам міської, зокрема критичної та соціальної, інфраструктури, що дозволить в подальшому приймати більш ефективні управлінські рішення. Оскільки, «незважаючи на наявність низки нормативних актів, які стосуються захисту критично важливих систем, об'єктів і ресурсів, в країні не розроблено єдиного механізму захисту, і на практиці це призводить до неузгодженості дій різних суб'єктів, несвоєчасного

Таблиця 1

**Масштаби руйнувань і грошова оцінка збитків**

<b>Інфраструктура</b>	<b>Масштаб руйнувань, %</b>	<b>Сума збитків, млн грн</b>
<i>Житлова забудова</i>	повне – 17,5; сильне – 5,7; слабе – 23,3; імовірне – 53,5	17703,4, з них:
багатоквартирні будинки	повне – 3,6; сильне – 8,0; слабе – 33,0; імовірне – 36,8; без руйнувань – 18,6	11644,6
приватні будинки та танхауси	повне – 7,3; сильне – 2,9; слабе – 13,0; імовірне – 32,7; без руйнувань – 44,1	5679,4
присадибні будинки	повне – 8,5; сильне – 3,3; слабе – 10,4; імовірне – 22,5; без руйнувань – 55,4	379,4
<i>Соціальна</i>	повне – 18,6; сильне – 9,4; слабе – 27,1; імовірне – 44,4	3685,2, з них:
комерція	повне – 23,3; сильне – 11,5; слабе – 17,0; імовірне – 48,2	1116,8
готелі та заклади рекреації	повне – 19,0; сильне – 6,4; слабе – 36,5; імовірне – 38,1	414,7
офіси та конференц-центри	повне – 7,9; сильне – 5,3; слабе – 23,7; імовірне – 63,2	381,7
освіта	повне – 13,0; сильне – 14,8; слабе – 42,6; імовірне – 29,6	1375,9
охорона здоров'я	сильне – 3,9; слабе – 61,5; імовірне – 34,6	236,6
спорт, культура та релігія	повне – 24,0; слабе – 32,0; імовірне – 44,0	132,7
<i>Промислова</i>	повне – 10,2; сильне – 15,2; слабе – 35,3; імовірне – 39,3	2952,7
<i>Адміністративна</i>	повне – 5,6; сильне – 11,1; слабе – 16,7; імовірне – 66,8	262,5
<i>Інша</i>	повне – 6,3; сильне – 18,6; слабе – 25,0; імовірне – 50,0	731,5

Примітка. Масштаб руйнування будівлі: повне – коли відновлення неможливе; сильне – значні видимі пошкодження; слабе – незначні/часткові пошкодження; імовірне – інтерпретація руйнувань ускладнена через низьку якість зображення.

реагування на загрози, нераціонального та безсистемного використання сил і засобів тощо» [5, с. 180]; а «аналіз ефективності утримання об'єктів соціальної сфери вимагає цілісної методики, що передбачає формування системи критеріїв та показників, за допомогою яких може бути оцінений результат діяльності власних закладів соціальної інфраструктури» [7, с. 172].

Масштабна відбудова міської інфраструктури потребує запровадження нових форм ефективного господарювання, що забезпечить сталий розвиток територіальної громади та максимально задовільнить потреби місцевого населення. Тобто, доцільно розширяти можливості міжмуніципального та міжнародного (через відповідні програми і проекти) співробітництва. І це питання має бути враховане у подальшій законотворчій діяльності щодо вдосконалення норм законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію» та інші. Зокрема, потрібно активізувати концесійну діяльність, що є «сукупністю застосування органами публічної влади цілей, принципів, функцій,

форм, методів та інструментів для активізації інноваційно-інвестиційних процесів з метою забезпечення сталого розвитку населених пунктів» [15]. Державно-приватне партнерство дозволяє отримати «синергію у вирішенні суспільно визнаних і значимих завдань щодо модернізації галузей промисловості та створення нової інфраструктури на середньо- і довгострокову перспективу в контексті досягнення цілей сталого розвитку» [16]. А це, в свою чергу, сприяє ефективній реалізації інфраструктурних проєктів, у т.ч. й запровадженню smart-технологій, мінімізуючи навантаження на місцевий бюджет. І це буде завданням нашого наступного дослідження з означеної проблематики.

**Список використаної літератури:**

1. Жуков В. В. Теоретичні основи становлення і розвитку проєктного фінансування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 28. С. 177-182. URL : <http://vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/28-2017/37.pdf>
2. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти : монографія. Харків : ХНАМГ, 2010. 307 с.

3. Планування розвитку територіальних громад : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
4. Бірюков Д. С. Захист критичної інфраструктури в Україні: від наукового осмислення до розробки засад політики. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2015. Вип. 3–4(7–8). С. 155–170.
5. Теленик С. С. Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 179–189.
6. Кучин С. П. Сутність та динаміка розвитку соціально-культурної інфраструктури в Україні як об'єкту державного регулювання. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 1. С. 88–92.
7. Соціальна інфраструктура сучасних підприємств і територій : монографія / О. С. Телетов, Н. Є. Летуновська, М. В. Провозін ; за ред. проф. О. С. Телетова. Суми : Триторія, 2019. 240 с.
8. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 лист. 2021 р. № 1882-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>
9. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів за період 2015-2021 роки. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyarnosti/derzhavna-rehionalna-polityka/monitorynh/monitorynh-monitorynh/rejtingova-otsinka-regioniv/>
10. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2020 р. № 600-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2020-%D1%80#Text>
11. Оперативні матеріали Ірпінської міської ради Київської області
12. RebuildUA. URL : <https://rebuildua.net/#reports>
13. Збитки інфраструктури в Ірпені становлять майже \$922 млн – KSE Institute. Mind. 2022. URL : <https://mind.ua/news/20244376-zbitki-infrastrukturi-v-irpeni-stanovlyat-majzhe-922-mln-kse-institute>
14. Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Безпекове існування територіальних громад в Україні: державно-управлінський аспект. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 209–215. URL : [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2022/31.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/31.pdf)
15. Васильєва Н., Васильєва О., Киртока М., Хаджирадєва С. Державно-приватне партнерство як важливий інструмент забезпечення сталого розвитку територій. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2020. № 7. С. 253–269. URL : <https://doi.org/10.34132/pard2020.07.12>
16. Приліпко С. М. Публічне управління розвитком територій на основі реалізації проектів державно-приватного партнерства на засадах сталого розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.2.2

**Prylipko S., Vasylijeva N., Markushin O. Analysis of the destruction of infrastructure objects in Irpin territorial community of Kyiv region**

*The article substantiates the need to analyze the state of destruction of infrastructure objects in Irpin territorial community of Kyiv region for effective planning of the priority of postwar reconstruction. It was noted that among the problems of improper performance by local governments of their own and delegated powers, the issues of effective functioning of infrastructure facilities in territorial communities deserve special attention. The expansion and renovation of these facilities, and in today's conditions of military aggression by Russia, their reconstruction is of a strategic nature, as it covers the construction of roads, education, health and culture, housing and communal services, consumer services, retail and catering, passenger transport, public services, etc. The reconstruction of a large number of destroyed objects through hostilities that took place in territorial communities requires a change in management activities, in particular on making appropriate decisions at all power levels from complex and systematic support, including financial, short-, medium- and long-term Perspectives. It was noted that the mentioned amounts of losses are prohibitively high to cover them at the expense of the local budget. The main task of today is to solve problems with ensuring an effective process of restoration of urban infrastructure. At the same time, the most painful problem is the reconstruction of destroyed / damaged housing of residents of Irpin community. But it is impossible to do all this at the same time. Therefore, there is a need for a thorough analysis for further effective planning of the reconstruction of both infrastructure facilities of the city and the housing stock of residents. Solving the*

*problems of reconstruction of urban infrastructure requires the search for new forms of effective management to meet the needs of the population and successfully sustainable development of territorial communities. This requires expanding the possibility of introducing intermunicipal and international (through relevant programs and projects) cooperation.*

**Key words:** territorial community, city council, city infrastructure, infrastructure objects, life support of the territory, reconstruction of settlements.



## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

---

УДК 346.6: 336.7

DOI DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.32>

**Лазур Я. В.**

доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету,  
Ужгородський національний університет

**Шевченко М. В.**

доктор філософії у галузі права,  
докторант кафедри публічного та приватного права  
Університет митної справи та фінансів

### **ЗАСТОСУВАННЯ ПОСИЛЕНИХ ЗАХОДІВ НАЛЕЖНОЇ ПЕРЕВІРКИ ДО КОЛИШНІХ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ВІДМИВАННЮ ДОХОДІВ КОРУПЦІЙНОГО ПОХОДЖЕННЯ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Автори виходять з того, що для належного функціонування комплексу спеціальних заходів антикорупційного спрямування у рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, на законодавчому рівні має закріплюватись можливість їх застосування упродовж часу, протягом якого притаманний публічним діячам ризик використання ними послуг суб'єкта первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів корупційного походження зберігається навіть після припинення виконання ними відповідних функцій. За підсумками дослідження правового регулювання питань застосування посилених заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб за законодавством України з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду, у статті обґрунтовано, що має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців. Оптимальним законодавчим нововведенням з питання тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, яке відповідає найкращому зарубіжному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій, автори вважають встановлення того, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, діячі, які виконували публічні функції в міжнародних організаціях є звичайними клієнтами одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом 3 років з дня залишення посади із обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до оцінки ступеня підозрілості їх подальших фінансових операцій. Особливий статус має поширюватись на членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів доти, доки він поширюється на самих осіб, що виконують або виконували важливі публічні функції.

**Ключові слова:** посилені заходи належної перевірки запобігання та протидія відмиванню доходів корупційного походження; політично значущі особи; політично значущі особи, які припинили виконання визначених публічних функцій.

**Постановка проблеми та завдання дослідження.** Система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, є основоположним елементом національного антикорупційного механізму у його частині, що стосується посадових осіб із найбільш значним обсягом владних повноважень та неформального політичного впливу (політичних значущих осіб або публічних діячів). У рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, відстежується рух активів, одержаних внаслідок вчинення корупційних кримінальних правопорушень, встановлюються зв'язки доходів корупційного походження із відповідними корумпованими публічними службовцями, відбувається активна інформаційна взаємодія суб'єктів фінансового моніторингу із антикорупційними правоохоронними органами. Більше того, особливе значення для запобігання корупції має превентивний ефект, що виражається у зменшенні привабливості для публічних службовців перспективи як відмивання доходів корупційного походження, так і вчинення предикатних корупційних кримінальних правопорушень, оскільки система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, підвищує ймовірність викриття корумпованого публічного службовця, змушує його вкладати значно більше особистих зусиль, фінансових та політичних ресурсів для убезпечення себе від виявлення фінансових операцій без гарантій результативності цих заходів. Водночас, для належного функціонування комплексу спеціальних заходів антикорупційного спрямування у рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, на законодавчому рівні має закріплюватися можливість їх застосування упродовж часу, протягом якого притаманний публічним діячам ризик використання ними послуг суб'єкта первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів корупційного походження зберігається

навіть після припинення виконання ними відповідних функцій. Для цього у положеннях відповідного законодавства має бути відображений підхід щодо визначення тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, який відповідає найкращому зарубіжному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи до її розв'язання.** Спрямованість дослідження на аналіз спеціальних положень законодавства України про запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, що стосуються правил обслуговування колишніх публічних діячів, а також на порівняльно-правовий огляд з питань, пов'язаних із зазначеною тематикою, обумовлює необхідність охопити джерелознавчим аналізом Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон № 361-IX), а також законодавчі положення деяких зарубіжних держав (Австралія, Канада, США, Швейцарія) із цим само предметом регулювання.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення оптимального шляху правового регулювання питань застосування посиленних заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розпочинаючи дослідження, ознайомимось із положеннями законодавства України, у яких визначаються категорії та окреслюється коло посад публічних діячів, а також викладаються загальні та спеціальні заходи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, що застосовуються до публічних діячів та їх фінансових операцій.

Так, за законодавством України політично значущими особами є фізичні особи,

які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях (п. 47 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Національними публічними діячами є фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх 3 років в Україні визначні публічні функції на визначених законом посадах, зокрема, народні депутати України, керівники органів прокуратури, голови та судді апеляційних судів тощо (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Іноземні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції в іноземних державах, а саме члени судових органів, рішення яких не підлягають оскарженню, крім оскарження у зв'язку з винятковими обставинами, керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних підприємств тощо (п. 28 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Діячі, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях, – посадові особи міжнародних організацій, які виконують чи виконували протягом останніх 3 років керівні (визначні публічні) функції на найвищому рівні (п. 20 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Більше того, для цілей системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, до політично значущих осіб прирівнюються члени їх сімей, а також пов'язані із ними особи, які характеризуються тим, що вони мають тісні ділові зв'язки з політично значущими особами (зокрема, спільне бенефіціарне володіння юридичною особою) або є кінцевими бенефіціарними власниками юридичних осіб, про які відомо, що вони де-факто були утворені для вигоди політично значущих осіб (п. 42 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Для мінімізації ризику використання політично значущими особами послуг фінансових установ та інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі доходів корупційного походження, законодавство України встановлює, що суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний додатково під час належної перевірки здійснювати стосовно клієнтів, які (кінцеві

бенефіціарні власники яких) є політично значущими особами, членами їх сімей та особами, пов'язаними з політично значущими особами, такі заходи:

- мати належну систему управління ризиками з метою виявлення факту належності клієнта або кінцевого бенефіціарного власника клієнта до зазначеної категорії;

- одержувати дозвіл керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу для встановлення (продовження) ділових відносин, проведення (без встановлення ділових відносин) порогових фінансових операцій (на суму, яка дорівнює чи перевищує 400 тисяч гривень, у тому числі у еквіваленті за офіційним курсом до іноземних валют, незалежно від того, проводиться така фінансова операція одноразово чи як кілька фінансових операцій, що можуть бути пов'язані між собою);

- вживати достатніх заходів з метою встановлення джерела статків (багатства) та джерела коштів, з якими пов'язані ділові відносини чи операції з такими особами;

- здійснювати на постійній основі поглиблений моніторинг ділових відносин (ч. 13 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Більше того, у разі якщо політично значуща особа перестала виконувати визначні публічні функції, суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний продовжувати не менше ніж протягом 12 місяців враховувати її триваючі ризики та вживати вищенаведених заходів поки не переконається в тому, що такі ризики відсутні. При цьому суб'єкт первинного фінансового моніторингу повинен враховувати ризики, що залишаються властивими політично значущій особі, зокрема:

- рівень впливу, що особа може ще мати;

- обсяг повноважень, якими вона була наділена;

- зв'язок між минулими та чинними повноваженнями тощо (ч. 13 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Разом з тим, взявши до уваги зарубіжний досвід та деякі інші міркування, слід наголосити на тому, що має бути змінений встановлений законодавством України строк застосування посиленних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, до

осіб, що припинили виконання важливих публічних функцій, а також членів їх сімей та пов'язаних з ними осіб. Поруч із тим, має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців.

Насамперед, у цьому зв'язку звернемо увагу на те, що аналіз нормативно-правових актів Європейського Союзу та деяких зарубіжних держав свідчить про їх прихильність до таких підходів:

- з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих публічних функцій, колишній публічний діяч вважається клієнтом із високим ризиком протягом 12 місяців, або довше, якщо відповідний суб'єкт первинного фінансового моніторингу вважає, що такий клієнт все ще несе ризики, що є притаманними публічним діячам (ст. 22 Директиви ЄС 2015/849 від 20 травня 2015 р. про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, ч. 9 ст. 35 Акту Сполученого Королівства про відмивання доходів, фінансування тероризму та переказ коштів (інформацію про платника) [2; 3];

- з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих державних функцій, колишній національний публічний діяч вважається клієнтом із високим ризиком протягом 18 місяців, а колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом (ст. 2а Федерального акту Швейцарії про боротьбу із відмиванням доходів та фінансуванням тероризму) [4];

- з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих державних функцій, за законом колишній публічний діяч вважається звичайним клієнтом, але за рекомендаціями спеціально уповноваженого органу фінансового моніторингу суб'єкти первинного фінансового моніто-

рингу мають застосовувати до колишніх публічних діячів ризик-орієнтований підхід для з'ясування того, чи є вони високоризиковими клієнтами (ст. 1.2, ст. 4.13 Акту Австралії про боротьбу із відмиванням злочинних доходів та фінансуванням тероризму) [5];

- колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом через ймовірність того, що його фінансова операція може бути пов'язана із відмиванням корупційних доходів (ст. 1010.605, ч. «с» ст. 1010.620 Кодексу федеральних нормативно-правових актів США) [6];

- колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом, тоді як цей статус зберігається за колишнім національним публічним діячем протягом 5 років, а міжнародний публічний діяч після залишення посади визнається звичайним клієнтом (ч. 3 ст. 9.3 Акту Канади про боротьбу із відмиванням злочинних доходів та фінансуванням тероризму) [7].

Отже, зарубіжний досвід показує різноманіття законодавчих рішень про вплив припинення виконання особою важливих публічних функцій на порядок її обслуговування. Водночас, домінуючою та оптимальною є позиція про те, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, міжнародний публічний діяч визнається звичайним клієнтом одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом визначеного строку з дня залишення посади із обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до їх подальших фінансових операцій.

Разом з тим, тоді як законодавства вищезазначених зарубіжних країн поруч із законодавством України докладно визначають, якими критеріями слід керуватись, обираючи порядок обслуговування колишнього публічного діяча, жодних положень про статус членів сім'ї та пов'язаних осіб колишніх публічних діячів, за поодинокими винятками, виявити не вдалось. Конкретний та зрозумілий підхід до вирішення цього питання відображає лише



ч. 11 ст. 15 Акту Сполученого Королівства про відмивання доходів, фінансування тероризму та переказ коштів (інформацію про платника), за якою коли особа, яка була публічним діячем, більше не уповноважена на виконання важливих державних функцій, правила про посилену належну перевірку не застосовуються до її членів сім'ї та близьких осіб, незалежно від того, чи спливає строк додаткового їх застосування до колишнього публічного діяча [3]. Однак, зазначений підхід не є бажаним до запровадження, оскільки вірогідність відмивання злочинних доходів самим публічним діячем та його близькими або пов'язаними особами визнається однаковою, тоді як за зазначеним підходом, суворість обмежувальних заходів відрізняється. Більше того, оскільки колишній публічний діяч, не очікуючи спливу строку, протягом якого він підлягає заходів посиленої належної перевірки, матиме можливість вдаватись до використання членів сім'ї або пов'язаних осіб для зменшення ризику викриття ініційованих таким публічним діячем незаконних фінансових операцій, втрачає сенс сам строк, протягом якого особа, яка припинила виконання важливих публічних функцій, вважається публічним діячем.

**Висновки з дослідження.** Підбиваючи підсумки дослідження правового регулювання питань застосування посилених заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб за законодавством України з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду, зауважимо, що має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців. Оптимальним законодавчим рішенням з питання тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, яке відповідає найкращому зарубіж-

ному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій, є встановлення того, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, колишні діячі, які виконували публічні функції в міжнародних організаціях є звичайними клієнтами одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом 3 років з дня залишення посади із обов'язковим ризикорієнтованим підходом до оцінки ступеня підозрілості їх подальших фінансових операцій. Більше того, особливий статус має поширюватись на членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів доти, доки він поширюється на самих осіб, що виконують або виконували важливі публічні функції.

#### Список використаних джерел:

1. 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. Дата оновлення: 19 листопада 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20/conv#n647>
2. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. Status as of: 30 June 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015L0849-20210630>
3. Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act of Canada S.C. 2000, c. 17. Status as of 29 June 2021. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-24.501/>
4. 31 United States Code of Federal Regulations : Chapter X – Financial crimes enforcement network, Department of the Treasury : Part 1010 – General provisions. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/part-1010>
5. The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017: United Kingdom

- Statute No. 692 coming into force on 26th June 2017. URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/692/pdfs/ukxi\\_20170692\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/692/pdfs/ukxi_20170692_en.pdf)
6. Federal Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing: Law of Swiss Confederation of 10 October 1997. Status as of 1 January 2022. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19970427/index.html>
7. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007: Legislative Instrument of Australia of 2007 № 1. Status as of 3 April 2018. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018C00061>

**Lazur Ya., Shevchenko M. Enhanced customer due diligence with respect to former politically exposed persons as a way of corruption-related money laundering prevention: Ukrainian legislative framework and foreign experience**

*The authors presume that for the proper functioning of the set of special anti-corruption measures within the anti-money laundering framework the law should stipulate that these measures could be taken while there is continuing risk posed by politically exposed persons relating to the use of the financial system for the purposes of money laundering, including laundering of corruption proceeds, even after they are no longer entrusted with a prominent public function. According to the results of the study of the legal regulation of the application of enhanced due diligence measures to former politically exposed persons under the law of Ukraine and in light of the relevant foreign experience, the article highlights the legal uncertainty caused by the misalignment between the legislative provisions that define categories of politically exposed persons and outline the range of positions with prominent public functions (establishing that they include natural persons who have performed important public functions during the past 3 years), with provisions on the obligation born by obliged entities to continue to take into account the continuing risk posed by that person and to apply appropriate and risk-sensitive measures for 12 months. The optimal legislative amendment on the issue of the duration of the special regime for former politically exposed persons, which corresponds to the best foreign experience and is as balanced as possible in view of Ukrainian realities, according to the authors is establishing that a former foreign politically exposed person is always a high-risk client, politically who were entrusted with a prominent public function by an international organisation are ordinary clients immediately after the termination of their respective powers, and former national politically exposed persons are subject to enhanced due diligence within 3 years from the date of leaving their position with a mandatory risk-oriented approach to assessing the degree of suspiciousness of their further financial transactions. The afore-mentioned measures should also apply to family members or persons known to be close associates of politically exposed persons as long as they are to be applied to respective politically exposed persons.*

**Key words:** enhanced customer due diligence; politically exposed persons; prevention of corruption-related money laundering; politically exposed person no longer entrusted with a prominent public function.

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.33>**Анохін А. М.**здобувач кафедри адміністративного та конституційного права  
Запорізького національного університету

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ІНШІ ЗАСОБИ ПРОФІЛАКТИКИ ДТП В США ТА КРАЇНАХ ЄС: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Наукова публікація присвячена дослідженню адміністративно-правового механізму профілактики дорожньо-транспортних пригод в США та країнах ЄС, а також визначенню можливості та доцільності впровадження відповідного позитивного досвіду в національне законодавство та юридичну практику. Методологія даної публікації ґрунтується на поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких більшою мірою використовується методологія порівняльного правознавства.

Зазначається, що в країнах ЄС застосовуються такі адміністративно-правові засоби профілактики ДТП як: встановлення диференційованих ставок податків в залежності від ваги автомобіля та підвищення податків на пальне, що стимулює виробників випускати легкі, економні, та відповідно більш безпечні для пішоходів та інших учасників дорожнього руху автомобілі; адміністративно-правова регламентація створення в центральних частинах міст районів, де взагалі заборонений рух автомобільного транспорту, що унеможливорює порушення правил дорожнього руху; адміністративно-правова регламентація заборони паркування автомобілів вздовж вулиць у населених пунктах в нічний час, чим забезпечується краща видимість пішоходів та інших учасників дорожнього руху; податкове стимулювання розвитку громадського залізничного транспорту, що зменшує навантаження на автомагістралі та зменшує ризик масштабних аварій тощо.

Акцентується увага на позитивному досвіді країн ЄС щодо запровадження жорстких санкцій за грубі порушення правил дорожнього руху та керування транспортним засобом у стані сп'яніння, про ефективність яких свідчить офіційна статистика смертності на дорогах.

Виділяється позитивний досвід США щодо безпечного системного підходу для забезпечення безпеки дорожнього руху та профілактики ДТП, а також функціонування окремого урядового органу публічної адміністрації, який опікується безпекою дорожнього руху, а саме, Національної адміністрації безпеки дорожнього руху США (National Highway Traffic Safety Administration).

Підкреслюється важливість подальшого дослідження даної теми з метою узагальнення та запозичення найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері профілактики ДТП.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, дорожньо-транспортна пригода, профілактика, безпека дорожнього руху, автоматизація, інноваційні засоби, посилення відповідальності.

**Вступ.** Зростання кількості ДТП у багатьох цивілізованих країнах пов'язано із збільшенням автопарку та швидкісних характеристик автомобілів. Значну роль відіграє також зняття обмежень, встановлених на час світової пандемії коронавірусу. Проте, в більшості країн ЄС навпаки спостерігається зниження кількості ДТП завдяки комплексному адміністративно-правовому впливу на учасників дорожнього руху, а також застосуванню інно-

ваційних технічних засобів побудови та регулювання функціонування транспортної інфраструктури.

Так, у Європі кількість смертей у результаті ДТП упевнено знижується за останні 10 років. Наприклад, в результаті порушень правил дорожнього руху в усьому ЄС у 2020-му році загинули 18 844 людини, що на 10 847 менше, ніж 2010-го (-37%). Таким чином, за цей період на дорогах ЄС загинуло на 56 305 осіб менше, ніж було

б, якби смертність залишалася на такому самому рівні, що й 2010 року [1].

Водночас, у США 2020 році жертвами дорожньо-транспортних пригод стали понад 38 тисяч американців, що є рекордним показником за останні 14 років. У другій половині 2020 року, одночасно зі зняттям частини обмежень, пов'язаних із пандемією COVID-19, у США різко зросла кількість ДТП зі смертельними наслідками. Про це йдеться в опублікованому звіті Національної адміністрації безпеки дорожнього руху (NHTSA). Кількість смертей на автомагістралях досягла найвищого рівня з 2007 року.

Отже, за весь 2020 рік жертвами ДТП у Сполучених Штатах стали 38 680 осіб, що на 7,2%, або майже на 2600 осіб більше, ніж у 2019 році, хоча при цьому річний обсяг поїздок, що розраховується за милі, скоротився на 13%.

Коефіцієнт смертності внаслідок автоаварій становив 1,37 смертей на 100 мільйонів миль – востаннє така висока смертність відзначалася у 2006 році. У другій половині 2020 року кількість смертей внаслідок ДТП зросла більш ніж на 13% порівняно з аналогічним періодом 2019 року. У NHTSA вважають, що основними причинами зростання смертності стали порушення правил водіння, перевищення швидкісного режиму та відмова від використання ременів безпеки.

Смертність автомобілістів, які в момент аварії не були пристебнуті ременями безпеки, зросла на 15%, кількість смертей, пов'язаних із перевищенням швидкості, зросла на 10%, а кількість смертельних аварій за участю водіїв у стані сп'яніння збільшилася на 9% [2].

За даними Національної адміністрації безпеки дорожнього руху (NHTSA), з початку пандемії COVID-19 кількість смертей внаслідок дорожньо-транспортних пригод різко зросла. У 2021 році кількість ДТП зі смертельними наслідками зросла на 10,5%, кількість загиблих становила 42 915 осіб. Це найвищий річний показник із 2005 року. Кількість загиблих пішоходів збільшилась на 13% – до 742 осіб, що є максимальним показником з 1981 року. За даними NHTSA, кількість загиблих велосипедистів зросла на 5% і становила

985 осіб, що є максимальним показником з 1980 року.

Після того, як влада стала скасовувати обмеження, введені у зв'язку з пандемією, кількість смертей внаслідок ДТП не зменшилась. За перші три місяці 2022 року кількість смертей внаслідок ДТП підскочила в США приблизно на 7% до 9560 осіб (на 21%, порівняно з 7893 смертями за той же період 2020 року), що є найбільшим показником за перший квартал з 2002 року [3].

В Україні за 30 років незалежності в ДТП загинули майже 180 тисяч осіб; ДТП в Україні є першою за поширеністю причиною смерті молоді віком від 15 до 24 років і другою за поширеністю причиною смерті дітей віком від 5 до 14 років. Зокрема, згідно із даними, які наводяться у Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року тільки у 2019 році в Україні зареєстровано 160675 дорожньо-транспортних пригод, із них 26052 – із загиблими та/або травмованими особами (загинуло 3454 особи і травмувалося 32736 осіб). Понад 33 відсотки загиблих та/або травмованих у дорожньо-транспортних пригодах є пішоходами (1261 особа загинула і 8005 осіб травмовані). На дорогах України загинуло 164 дитини та травмовано 4435 дітей віком до 18 років [4].

Показово, що навіть в умовах воєнного стану кількість ДТП суттєво не зменшилась (враховуючи зменшення на певних дорогах держави транспортних засобів та, відповідно, інтенсивності дорожнього руху, окупацію територій тощо). Так, за 2022 рік в Україні трапилось 18 628 ДТП із потерпілими, у яких загинула 2791 особа та 23 145 людей отримали травми [5].

Таким чином, актуальність дослідження досвіду США та ЄС у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має як теоретичне, так і практичне значення для удосконалення національного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Різні аспекти дорожньо-транспортних пригод та проблемні питання забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували у своїх працях такі відомі науковці як С. Бутник [6], В. Введенська [7], С. Гусаров [8], М. Долгополова [9], М. Лаза-



ренко [10], А. Філіппов [11] та інші відомі фахівці.

Загальній характеристиці адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні присвятили свою роботу В. Сокурєнко та А. Стрижак [12]. Окремі адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху дослідила О. Салманова [13].

Зарубіжний досвід забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували І. Горбачева [14], Д. Козар [15], О. Шумейко [16] та інші науковці.

Проте, дослідження нового позитивного зарубіжного досвіду забезпечення безпеки дорожнього руху в США та країнах ЄС потребує окремого дослідження, що актуалізує підготовку даної публікації.

**Постановка завдання.** Метою наукової публікації є дослідження позитивного досвіду застосування адміністративно-правових та інших засобів профілактики ДТП в США та країнах ЄС, а також визначення можливості та доцільності впровадження відповідного позитивного досвіду в національне законодавство та юридичну практику.

Методологія даної публікації ґрунтується на органічному поєднанні філософських (прийомів та законів діалектики, принципів об'єктивності та історизму), загальнонаукових (системного та структурно-функціонального методів, прийомів логіки та соціологічного методу) та спеціально-юридичних методів дослідження (формально-юридичного, юридичного моделювання, юридичної статистики). Враховуючи тему публікації більшою мірою використовується методологія порівняльного правознавства.

**Результати дослідження.** Як було зазначено вище, статистика ДТП свідчить про системні проблеми в механізмі адміністративно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху в США.

Так, у відкритому листі до американських водіїв, опублікованому NHTSA у січні 2021го, говорилося, що загалом минулого року кількість водіїв у країні знизилася, проте «ті, хто продовжив їздити, стали більше ризикувати, потрапляючи у ДТП зі смертельними наслідками. Безвідповідальне та незаконне керування автомобілем у стані алкогольного чи наркотичного

сп'яніння ставить під загрозу не лише ваше життя, а й життя інших людей».

Директор Асоціації керівників безпеки дорожнього руху Джонатан Адкінс заявив, що «на жаль, у США вже третій рік поспіль спостерігається зростання кількості смертей на дорогах».

Експерти вважають, що деякі автомобілісти стали поводитися на дорозі більш ризиковано через меншу завантаженість автомагістралей минулого року. Дані також свідчать про те, що минулого року значно зросла кількість серйозних аварій, пов'язаних із вживанням наркотиків чи алкоголю [2].

Оскільки під час пандемії на дорогах США поменшало людей, деякі автомобілісти почали думати, що поліція рідше виписує штрафи, кажуть експерти. Ймовірно, це призводить до ризикованішої поведінки людей на дорогах [3].

К. Нагорна зазначає, що низькі показники безпеки дорожнього руху в США є окремою проблемою: коефіцієнт загиблих в ДТП мешканців США складає 11,4 на 100 000 населення у 2020 році, і ця цифра перевершує такі країни, як Іспанія (2,9), Ізраїль (3,3) і Нова Зеландія (6,3). На відміну від більшості розвинених країн, за останні два десятиліття (зокрема під час пандемії) дороги США стали ще більш смертоносними, особливо для людей, які не мають власного автомобіля. Минулого року в США загинуло найбільше пішоходів за 40 років, а кількість смертей серед велосипедистів зросла на 44% з 2010 по 2020 рік [17].

Звичайно, проводячи такі порівняння необхідно враховувати загальну кількість транспортних засобів у країні та інтенсивність руху (рівень концентрації автомобільного транспорту у мегаполісах), яка у США є надзвичайно високою. Проте, така суттєва різниця у коефіцієнтах смертності в результаті ДТП також актуалізує необхідність вдосконалення адміністративно-правового регулювання дорожнього руху.

Так, самі американці опираються проведенню такого роду глобальних порівнянь: повторюючи аргументи, які часто озвучують щодо рівня злочинності, пов'язаної зі зброєю, і витрат на охорону здоров'я, вони вказують на певні унікальні американські

характеристики. Ніби-то у великій країні, яка значною мірою залежить від автомобілів, велика кількість смертей на дорогах є неминучою для безпеки на дорозі. Цю тезу спростовує сусідня Канада, де кількість автомобілів є не меншою за США, проте ймовірність загинути в аварії на 60% нижча.

У 1970-х і 1980-х роках дороги в США та Західній Європі стали безпечнішими завдяки застосуванню ременів безпеки, подушок безпеки та вдосконаленню конструкції транспортних засобів. Принаймні на одному транспортному фронті США могли б з достовірністю претендувати на те, щоб бути світовим лідером: їхня Програма оцінки нових автомобілів (NCAP), запущена в 1983 році, запропонувала новаторську модель оцінки ударостійкості різних моделей автомобілів. Але за останні 30 років США не встигають за різким падінням рівня смертності на дорогах у Європі, Східній Азії та Канаді. У 2021 році, коли в США було досягнуто 16-річного максимуму смертності, Японія та Норвегія зафіксували найнижчу кількість смертей на дорогах з 1940-х років [17].

Суттєву роль у зниженні смертності в результаті ДТП відіграє адміністративно-правове стимулювання розвитку громадського транспорту у названих державах (податкові пільги, активна участь органів публічної адміністрації в проектуванні транспортної мережі автобусного та залізничного транспорту). Суттєві інвестиції в транспортну інфраструктуру та потужні рекламні компанії також сприяють тому, що значна кількість громадян віддає перевагу громадському транспорту, зменшуючи навантаження на автомобільні магістралі та мінімізуючи кількість аварійних ситуацій на дорогах.

Різниця між коефіцієнтами смертності на дорогах в США та країнах ЄС особливо вражає, коли мова йде про найбільш вразливих учасників дорожнього руху. Це категорії, що включають пішоходів, а також тих, хто користується велосипедами, легким персональним транспортом та інвалідними візками. Згідно з даними Організації економічного співробітництва та розвитку, смертність пішоходів у США зросла на понад 40% з 2010 по 2018 роки,

що більш ніж удвічі перевищує темпи будь-якої іншої країни-члена Організації (у більшості з яких спостерігалось зниження).

К. Нагорна також зазначає, що в ЄС створено набагато більше міських районів без автомобілів, ніж в США. Оскільки моторизовані транспортні засоби відіграють значну роль у практично всіх смертях на дорогах, відсутність стимуляції для їхнього використання у центрах міст є великим поштовхом для безпеки [17].

Такий позитивний досвід заслуговує на увагу та впровадження в національну систему забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом адміністративної заборони пересуватися на автомобілях в центральних районах міст з чіткою правовою регламентацією та позначенням кордонів таких районів, встановленням суворих штрафних санкцій за порушення такої заборони.

Суттєвою є також різниця у вимогах до транспортних засобів у США та країнах ЄС. Показовий приклад, який наводить К. Нагорна: Європейський Союз додав тести безпеки пішоходів до рейтингів аварійності NCAP більше двох десятиліть тому. Японія, Китай та Австралія також активно впроваджують відповідні стандарти та тести.

На внутрішньому автомобільному ринку США домінують великі позашляховики та пікапи. Вага та висота цих транспортних засобів наражає інших учасників дорожнього руху на більшу небезпеку. Дослідження пов'язують зростання популярності позашляховиків зі сплеском смертності пішоходів у США. Великі транспортні засоби також набувають популярності в інших країнах, але вищі податки на бензин уповільнили їхнє впровадження [17].

Ця проблема є актуальною і для України, де все більшої популярності набувають позашляховики з великою вагою та, відповідно, підвищеним ступенем небезпеки для пішоходів та інших учасників дорожнього руху.

Економічна політика США також активно впливає на безпеку дорожнього руху. Порівняно низькі податки на пальне в США заохочують більше їздити

автомобілем, як і моделі землекористування, які змушують багатьох жителів їздити на роботу до віддалених ділових центрів. На відміну від багатьох аналогів, у 2010-х роках у США спостерігалось постійне зростання кількості миль, пройдених транспортними засобами на душу населення, що створювало більше шансів для аварії. У США також спостерігалось зниження використання громадського транспорту навіть до пандемії, на відміну від зростання кількості пасажирів у більшості країн. Оскільки поїздки автобусом і залізницею на порядки безпечніші, ніж водіння, відмова від громадського транспорту закономірно збільшує смертність на дорогах. Водночас, розвинуте залізничне сполучення в Японії є однією з причин того, що подорожувати острівною державою максимально безпечно.

Інші країни не чекають технологій, щоб рятувати життя. У Гельсінкі, де кількість смертельних випадків у ДТП різко впала, фінські чиновники стверджують, що технології не зіграли жодної ролі в їх успіху – замість цього місто зосередилося на сповільненні руху автомобілів. Франція також отримала дивіденди безпеки від обмеження транспортних засобів у багатьох міських районах за останні 30 років. А в Японії заборона нічного паркування на вулиці робить пішоходів і велосипедистів більш помітними для водіїв [17].

Таким чином, позитивним є зарубіжний досвід збільшення податків в залежності від ваги автомобіля та витрат палива, що стимулює промислові підприємства випускати більш легкі, економні та безпечні моделі автомобілів. Не менш позитивним вбачається досвід адміністративно-правової регламентації створення відокремлених районів у центральних частинах населених пунктів, де взагалі заборонений рух автомобільним транспортом, що унеможливорює ДТП апріорі. Також на увагу заслуговує досвід зарубіжних країн, зокрема Японії, щодо активного розвитку пасажирського транспорту, який регулярно курсує між місцями компактного проживання громадян та діловими, розважальними центрами, виробничими комплексами тощо (причому перевага надається високошвидкісному залізничному сполученню).

Слушні принципи та елементи безпечного системного підходу для забезпечення безпеки дорожнього руху та профілактики ДТП запропонували американські вчені. На їх думку, безпечний системний підхід починається з уявлення про те, що неприйнятно допускати смерть і серйозні травми на дорогах. Він також визнає, що учасники дорожнього руху є людьми і що люди неминуче будуть робити помилки. На дорогах ці помилки можуть призвести до аварій. Метою «нуля» є усунення смертельних і серйозних травм, а не усунення аварій. Це дуже важлива відмінність для розуміння того, як проблема безпеки дорожнього руху розглядається в рамках безпечного системного підходу. Щоб досягти нульової кількості смертей і серйозних травм, коли аварії все-таки стаються, ними потрібно керувати таким чином, щоб обмін кінетичної енергії в тілі людини підтримувався нижче допустимих меж для серйозних пошкоджень. Цей важливий принцип лежить в основі застосування безпечного системного підходу при проектуванні та експлуатації дорожньої системи. Очікується людська помилка, тому дорожня інфраструктура та транспортні засоби повинні бути розроблені та експлуатуватися таким чином, щоб уникнути смертей і серйозних травм. Цього можна досягти, по-перше, шляхом зниження ризику виникнення помилки, а по-друге, шляхом утримання сил зіткнення на людському тілі в межах допустимих рівнів, коли аварії все-таки трапляються, шляхом керування швидкістю та кутами зіткнення для зменшення тяжкості травм (як варіант це може бути використання гнучких тросів замість жорстких розділових огорож між різними смугами руху) [18].

Безпечний системний підхід розглядає п'ять елементів безпечної транспортної системи – безпечні учасники дорожнього руху, безпечні транспортні засоби, безпечні швидкості, безпечні дороги та допомога після ДТП – комплексно та цілісно. Досягнення нульової смертності та серйозних травм у ДТП вимагає зміцнення всіх п'яти елементів. Безпечна система не може бути досягнута без взаємодії всіх п'яти елементів. У рамках безпечного

системного підходу слабкі місця в одному елементі можна компенсувати за допомогою рішень в інших областях. Справжній системний підхід передбачає оптимізацію всіх елементів для створення рівнів захисту від шкоди на дорогах [18].

Позитивним також є досвід США щодо функціонування окремого урядового органу публічної адміністрації, який опікується безпекою дорожнього руху, а саме, Національної адміністрації безпеки дорожнього руху США (National Highway Traffic Safety Administration). Зазначений орган публічної адміністрації адмініструє широке коло питань, пов'язаних із безпекою дорожнього руху, а також надає змістовну інформаційну підтримку водіям, зокрема щодо інноваційних засобів профілактики дорожньо-транспортних пригод [19].

Слушним є досвід країн ЄС щодо профілактики ДТП за допомогою економічних важелів. Так, Д. Козар зазначає, що Німеччина окрім закону «Про безпеку дорожнього руху» має цілу низку нормативно-правових актів, що здійснюють правове забезпечення відповідної галузі, а саме: «Закон про порушення правил дорожнього руху», «Кодекс положень про допуск до дорожнього руху» (що регулює питання про порядок видачі водійських посвідчень). Система дорожніх штрафів у ФРН викладена у достатньо об'ємному Каталогі штрафів [15, с. 55].

Зокрема, у Німеччині, якщо водій набирає за рік штрафні бали за допущені порушення правил дорожнього руху, то сума його страхування, яка складає до 1 тис. євро, збільшується ще на 500 євро, на другий рік – на 1 тис. євро, на третій – на 2 тис. євро. У разі зарплатні від 3 тис. до 5 тис. євро це істотні витрати, які може собі дозволити не кожен. Залежно від кількості набраних штрафних балів збільшується вартість річного страхування автомобіля і в США [15, с. 55].

Крім того, позитивним є затвердження загальноєвропейських стандартів управління безпекою дорожнього руху, що знайшло своє відображення у Директиві 2008/96/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про управління безпекою дорожньої інфраструктури» (Directive 2008/96/EC). Враховуючи мету України набути пов-

ноправного членства в ЄС важливою є імплементація вказаної Директиви в національне законодавство та юридичну практику.

Також заслуговує на увагу позитивний досвід країн ЄС щодо встановлення жорстких адміністративних та навіть кримінальних санкцій за порушення правил дорожнього руху, коли розміри штрафів сягають декількох сотень євро. До прикладу: з 13 березня 2021 року штраф за непристібнутий ремінь безпеки в Україні зріс у 10 разів – до 510 гривень або трохи більше 15 євро. Донедавна він був найнижчим у Європі – 51 грн (менше 2 євро). Невипадково і рівень користування пасками безпеки в Україні теж найнижчий. Для порівняння, у Німеччині, де такий штраф становить 30 євро, частка тих, хто пристібається в авто складає 98% для водіїв і пасажирів переднього сидіння і 99% для пасажирів заднього сидіння [20].

Про позитивний досвід запровадження жорстких санкцій за грубі порушення правил дорожнього руху та керування транспортним засобом у стані сп'яніння свідчить офіційна статистика Всесвітньої організації охорони здоров'я – глобальний огляд показав, що в Україні смертність від ДТП складає 13,5 % на 100 тис. населення, натомість відповідний показник у Швеції складає 5,2 %; у Німеччині – 4,3 %; у Франції – 5,1 %; в Іспанії – 6,1 %; у Польщі – 10,3 % [21, с. 203].

**Висновки.** Проведений аналіз адміністративно-правового механізму профілактики ДТП в США та країнах ЄС дає підстави сформулювати висновок про те, що в цивілізованих країнах Європи та Північної Америки застосовуються такі засоби профілактики ДТП як:

- встановлення диференційованих ставок податків в залежності від ваги автомобіля та підвищення податків на пальне, що стимулює виробників випускати легкі, економічні, та відповідно більш безпечні для пішоходів та інших учасників дорожнього руху автомобілі;

- адміністративно-правова регламентація створення в центральних частинах міст районів, де взагалі заборонений рух автомобільного транспорту, що унеможливорює порушення правил дорожнього руху;



– адміністративно-правова регламентація заборони паркування автомобілів вздовж вулиць у населених пунктах в нічний час, чим забезпечується краща видимість пішоходів та інших учасників дорожнього руху;

– податкове стимулювання розвитку громадського автобусного та залізничного транспорту, що зменшує навантаження на автомагістралі та зменшує ризик масштабних аварій тощо;

– поетапне збільшення сум страхових внесків для водіїв, які систематично порушують правила дорожнього руху;

– запровадження жорстких санкцій за грубі порушення правил дорожнього руху та керування транспортним засобом у стані сп'яніння, про ефективність яких свідчить офіційна статистика смертності на дорогах;

– функціонування окремого урядового органу публічної адміністрації, який опікується безпекою дорожнього руху, а саме, Національної адміністрації безпеки дорожнього руху США (National Highway Traffic Safety Administration).

Перспектива подальшого дослідження даної теми обумовлена необхідністю дослідження досвіду застосування засобів профілактики дорожнього руху в країнах Близького та Далекого Сходу з метою виокремлення позитивного досвіду та визначення можливості і доцільності його впровадження в національне законодавство та юридичну практику.

### Список використаних джерел:

1. Козьяков С., Берлін М. Скільки коштує життя, втрачене на дорозі, й навіщо держава повинна це порахувати? Дзеркало тижня. 20.09.2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/skilki-koshtuje-zhittja-vtrachene-na-dorozi-j-navishcho-derzhava-povinna-tse-porakhuvati.html>
2. В США різкоросло число ДТП со смертельним исходом. *Голос Америки*. 04.06.2021. URL: <https://www.golosameriki.com/a/us-traffic-deaths-soar-to-38-680-in-2020-highest-yearly-total-since-2007/5916193.html>
3. Количество смертельных ДТП в США достигло 20-летнего максимума. *Голос Америки*. 19.08.2022. <https://www.golosameriki.com/a/us-traffic-deaths-hit-20-year-high-in-early-2022-/6707435.html>
4. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.10.2020. № 1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>.
5. Аварійність 2022 в умовах воєнного стану. Патрульна поліція. URL: <https://patrolpolice.gov.ua/statystyka/>.
6. Бутник С. Про вдосконалення законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. *Правова інформатика*. 2013. № 1 (37). С. 86–93.
7. Введенська В.В. Адміністративно-правовий механізм притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. *Право і суспільство*. 2014. № 1. С. 112–115. URL: [http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1-2\\_2014/26.pdf](http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/1-2_2014/26.pdf)
8. Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади державного управління безпекою дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 228 с.
9. Долгополова М.М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2003. 210 с.
10. Лазаренко М.В. Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Ч. 3. С. 116–199.
11. Філіппов А.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, в контексті прав людини. *Правова держава*. 2016. № 21. С. 67–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav\\_2016\\_21\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2016_21_13)
12. Сокурено В.В., Стрижак А.О. Загальна характеристика адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2 (93). С. 194–202. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.2.16>. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10974>
13. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право;

- інформаційне право»; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 20 с.
14. Горбачева І.М. Зарубіжний досвід боротьби з порушеннями правил безпеки руху та експлуатації транспорту. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1(8). С. 204-212.
15. Козар Д.К. Зарубіжний досвід забезпечення патрульною поліцією безпеки дорожнього руху. *Честь і закон*. 2020. № 1 (72). С. 52-58.
16. Шумейко О.А. Зарубіжний досвід забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем (на прикладі деяких країн Європи та США). *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 6. Том. 2. С. 77-82.
17. Нагорна К. Чому безпека дорожнього руху в США погіршується, а в інших країнах – покращується? Пояснюємо. *ПроМобільність – транспортне планування та моделювання*. URL: <https://pro-mobility.org/svit/strong-chomu-bezpeka-dorozhnoho-rukhu-v-ssha-pohirshuietsia-a-v-inshykh-krainakh-pokrashchuietsia-poiasniuiemo-strong/>
18. Mark Doctor, Chimai Ngo. Making our Roads Safer through a Safe System Approach. *Public Roads – Winter 2022*. Vol. 85 № 4. URL: <https://highways.dot.gov/public-roads/winter-2022/01>
19. National Highway Traffic Safety Administration. URL: <https://www.nhtsa.gov/>
20. Штрафи за непристібнутий ремінь безпеки в Європі. Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/fines-for-failure-to-wear-a-seat-belt-in-european-countries/>
21. Шумейко Т.А. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 220 с.

#### **Anokhin A. Administrative and other means of traffic accident prevention in the USA and EU countries: a positive experience for Ukraine**

*The scientific publication is devoted to the study of the administrative-legal mechanism of traffic accident prevention in the USA and EU countries, as well as to the determination of the possibility and feasibility of implementing relevant positive experience into national legislation and legal practice. The methodology of this publication is based on a combination of philosophical, general scientific and special legal research methods, among which the methodology of comparative jurisprudence is used to a greater extent.*

*It is noted that such administrative and legal means of road accident prevention are used in the EU countries as: establishing differentiated tax rates depending on the weight of the car and increasing fuel taxes, which encourages manufacturers to produce light, economical, and, accordingly, safer for pedestrians and other road users cars; administrative and legal regulation of the creation of districts in the central parts of cities, where the movement of motor vehicles is generally prohibited, which makes it impossible to violate traffic rules; administrative and legal regulations prohibiting the parking of cars along streets in populated areas at night, which ensures better visibility of pedestrians and other road users; tax incentives for the development of public rail transport, which reduces the load on highways and reduces the risk of large-scale accidents, etc.*

*Attention is focused on the positive experience of the EU countries regarding the introduction of tough sanctions for gross violations of traffic rules and driving while intoxicated, the effectiveness of which is evidenced by the official statistics of road deaths.*

*The positive experience of the United States regarding a safe systemic approach to ensuring road traffic safety and accident prevention is highlighted, as well as the functioning of a separate government body of public administration that takes care of road safety, namely, the National Highway Traffic Safety Administration.*

*The importance of further research on this topic is emphasized in order to generalize and borrow the best positive experience of foreign countries in the field of road accident prevention.*

**Key words:** foreign experience, traffic accident, prevention, road safety, automation, innovative means, increased responsibility.

УДК 343.272:343.126.1

DOI DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.34>**Широка К. Ю.**

суддя Вищого антикорупційного суду

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЗАСТАВОДАВЦЯ ПРИ ВИРІШЕННІ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ ПИТАННЯ ПРО ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ЗАСТАВИ**

Метою статті є здійснення аналізу теоретичних напрацювань, кримінального процесуального законодавства та розроблення авторського визначення поняття заставодавця. У статті досліджуються права та обов'язки заставодавця при вирішенні слідчим суддею питання про обрання запобіжного заходу у вигляді застави, досліджено статус заставодавця, проблемні положення Кримінального процесуального кодексу України, в ході чого здійснено аналіз правозастосовної практики, теоретичних напрацювань та запропоновано виокремити поняття заставодавець задля формування дієвих механізмів забезпечення слідчим суддею прав та обов'язків заставодавця. Наголошено, що важливим правом заставодавця є можливість повернення своїх активів у разі виконання підозрюваним, обвинуваченим своїх обов'язків, що в свою чергу є свідченням того, що заставодавець забезпечив належну поведінку підозрюваного, обвинуваченого. Також, заставодавець має право: внести заставу; знати права та обов'язки, що передбачає роз'яснення наслідків невиконання таких обов'язків підозрюваним, обвинуваченим, а також у вчиненні якого кримінального правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, передбачене законом покарання за його вчинення, обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки за викликом, а також наслідки невиконання цих обов'язків, у разі невиконання обов'язків заставодавцем. Визначено, що до обов'язків заставодавця належать: доставити на першу вимогу до органу досудового розслідування чи в суд підозрюваного, обвинуваченого; повідомити орган досудового розслідування поштовою адресою, електронну пошту та телефон, а також повідомити про їх зміну; у разі існування обставин, які унеможливають явку підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування, суду, заставодавець зобов'язаний письмово повідомити орган досудового розслідування, суд про причини неприбуття та надати відповідні підтверджуючі документи; дотримуватися процесуальних строків внесення застави; надання слідчому, прокурору, слідчому судді, суду документ, який підтверджує сплату застави; не розголошувати відомості, які стали відомі заставодавцю у зв'язку із участю у кримінальному провадженні.

**Ключові слова:** підозрюваний, обвинувачений, повістка, заставодавець, суд.

**Актуальність теми.** В КПК України права та обов'язки заставодавця не визначені, що створює багато складнощів у здійсненні слідчим суддею контролю за їх дотриманням, виникають також складнощі і у заставодавця при реалізації таких прав та обов'язків. На наявність вказаної проблеми вказали результати опитування адвокатів (77 %) та слідчих суддів (83 %). Аналіз теоретичних напрацювань свідчить про відсутність однозначного підходу до визначення поняття заставодавця, його

прав та обов'язків. Поняття заставодавець в КПК України зустрічається декілька разів, однак воно не детерміноване. Так, в пункті 25 частини 1 статті 3 КПК України зазначено, що заставодавець є учасником кримінального провадження [1]. Однак, на нашу думку, така детермінація не розкриває суті та змісту процесуального статусу вказаного суб'єкта.

**Стан дослідження.** Так, питанню механізмів забезпечення прав та обов'язків заставодавця при вирішенні слідчим

суддею питання про обрання запобіжного заходу у вигляді застави приділяли увагу в своїх наукових дослідженнях Бойко В.Ф., Данільян О.Г., Данченко Т.В., Донченко Ю.В., Кожевников Г.К., Пилипчук П.П., Січко В.О., Пошва Б., Карпенко М.О., Туманянц А.Р. та інші.

**Метою статті** є здійснення аналізу теоретичних напрацювань, кримінального процесуального законодавства та розроблення авторського визначення поняття заставодавця.

**Виклад основного матеріалу.** Так, нами було здійснено аналіз теоретичних напрацювань останніх років та визначено, що в науковій літературі приділялася значна увага детермінації поняття заставодавець, однак його суть, на нашу думку, залишається недостатньо розкритою. Так, Донченко Ю.В., у своєму дослідженні визначає заставодавця як фізичну чи юридичну особу, яка вносить заставу на підставі ухвали суду про застосування запобіжного заходу – застави та визнання заставодавцем. Лише після визнання особи заставодавцем, він стає суб'єктом кримінальної процесуальної діяльності [2, с. 77]. Подібне визначення поняття заставодавець давав і Січко В.О. у своїх дослідженнях [3, с. 82]. На нашу думку, запропонований Донченком Ю.В. та іншими авторами момент набуття статусу йде врозріз з положенням ч. 2 ст. 182 КПК України, де зазначено, що застава може бути внесена як самим підозрюваним, обвинуваченим, так і іншою фізичною або юридичною особою (заставодавцем). Крім того, в ч. 3 ст. 182 КПК України передбачено, що застава може бути внесена згідно з ухвалою слідчого судді, суду щодо особи, стосовно якої раніше було обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою [1]. Тобто, вбачається, що заставодавець на момент обрання такого запобіжного заходу щодо підозрюваного, обвинуваченого не присутній на судовому розгляді. На нашу думку, моментом набуття процесуального статусу застави є внесення такої застави на відповідний рахунок, зазначений в ухвалі слідчого судді про обрання запобіжного заходу. При цьому, заставодавець має усвідомлювати обсяг відповідальності, який на нього покладається

після набуття такого статусу, та правами, якими він володіє ще до монету внесення застави. Тому, доцільним буде покласти на слідчого суддю обов'язок зазначення прав та обов'язків заставодавця в ухвалі слідчого судді при обранні запобіжного заходу у вигляді застави. Так, пропонуємо доповнити ч. 7 ст. 182 КПК України положенням про те, що в ухвалі слідчого судді зазначаються права та обов'язки заставодавця, та викласти вказану норму в такій редакції: «В ухвалі слідчого судді, суду зазначаються, які права та обов'язки будуть покладені на заставодавця у разі внесення застави, наслідки їх невиконання».

При визначенні поняття заставодавця та суті його правового статусу слід виходити з наступного. Перш за все, необхідно визначитись до якої категорії суб'єктів кримінального процесу слід віднести заставодавця. До прикладу, Донченко Ю.В. вважає, що заставодавця слід віднести до категорії суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності, які захищають свої або представлені інтереси в кримінальному процесі, тобто – учасників процесу [2, с. 90]. Така позиція, на нашу думку, є цілком логічною. Так, в Главі 3 КПК України визначено правовий статус, права та обов'язки учасників кримінального провадження [1]. Проте, заставодавець не віднесений до жодної категорії учасників кримінального провадження. На думку опитаних слідчих суддів (83%), адвокатів (78%), прокурорів (88 %), слідчих (71 %), заставодавець належить до категорії інших учасників кримінального процесу.

Аналіз теоретичних напрацювань, КПК України та емпіричної бази дозволяє дійти висновку про те, що заставодавця доцільно віднести до інших учасників кримінального провадження з огляду на те, що заставодавець це фізична або юридична особа, яка бере участь у кримінальному провадженні, володіє правами та обов'язками, та може їх реалізувати з моменту набуття відповідного статусу в своїх інтересах та в інтересах підозрюваного, обвинуваченого.

Відповідно до ч. 3 ст. 182 КПК України визначено обов'язок роз'яснити заставодавцю у вчиненні якого кримінального



правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, передбачене законом покарання за його вчинення, обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки за викликом, а також наслідки невиконання цих обов'язків [1]. Вказана норма сформульована неконкретно, оскільки відсутній механізм роз'яснення цих обставин, не визначено, що передбачають собою обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки за викликом, та яким чином заставодавець може реалізувати такі обов'язки. На нашу думку, таке роз'яснення доцільно доручити проводити стороні обвинувачення, оскільки повноваження слідчого судді припиняються після прийняття процесуального рішення про обрання запобіжного заходу у вигляді застави, а заставодавець може набутти свого статусу значно пізніше. Таке роз'яснення, на нашу думку, має бути здійснено у формі протоколу. Необхідність складання протоколу роз'яснення прав та обов'язків заставодавця обумовлено наслідками, які настають у разі порушення обов'язків заставодавцем та обов'язком сторони обвинувачення довести те, що заставодавцю вони були відомі. Таке роз'яснення, на нашу думку, буде підтвердженням того, що заставодавець усвідомлює свої права та обов'язки, а також наслідки їх невиконання, що в свою чергу є свідченням належного їх виконання.

Тож, пропонуємо доповнити ч. 3 ст. 182 КПК України вказаним, виклавши її у такій редакції: «При застосуванні запобіжного заходу у вигляді застави підозрюваному, обвинуваченому **роз'яснюються слідчим або прокурором** його обов'язки і наслідки їх невиконання, а заставодавцю - у вчиненні якого кримінального правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, передбачене законом покарання за його вчинення, обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки за викликом, а також наслідки невиконання цих обов'язків, **про що складається відповідний протокол**».

Щодо обсягу прав та обов'язків, які мають бути роз'яснені заставодавцю, в

чинному законодавстві відсутнє їх визначення. Відповідно до ч. 6 ст. 182 КПК України обов'язки підозрюваного, обвинуваченого визначені в ухвалі про обрання запобіжного заходу у вигляді застави, в той час як обов'язки заставодавця не визначені в законодавстві. Проте, доцільно було б зазначити, що заставодавець зобов'язаний виконувати покладені на нього обов'язки, пов'язані із застосуванням запобіжного заходу у вигляді застави з моменту внесення застави.

Таким чином, ч. 6 ст. 182 КПК України визначено момент набуття статусу заставодавця, однак це потребує уточнення та законодавчого врегулювання. Зокрема, пропонуємо ч. 6 ст. 182 КПК України викласти у такій редакції: «З моменту обрання запобіжного заходу у вигляді застави щодо особи, яка не тримається під вартою, в тому числі до фактичного внесення коштів на відповідний рахунок, а також з моменту звільнення підозрюваного, обвинуваченого з-під варти внаслідок внесення застави, визначеної слідчим суддею, судом в ухвалі про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, підозрюваний, обвинувачений, заставодавець зобов'язаний виконувати покладені на них обов'язки, пов'язані із застосуванням запобіжного заходу у вигляді застави. Заставодавець зобов'язаний виконувати покладені на нього обов'язки, пов'язані із застосуванням запобіжного заходу у вигляді застави, з моменту фактичного внесення ним коштів на відповідний рахунок, а також з моменту звільнення підозрюваного, обвинуваченого з-під варти внаслідок внесення застави, визначеної слідчим суддею, судом в ухвалі про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою».

Відповідно до ч. 7 ст. 182 КПК України заставодавець має право в будь-який момент внести заставу у розмірі, визначеному в ухвалі про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Вказана норма свідчить про те, що заставодавець набуває статусу не в момент обрання запобіжного заходу, а в момент фактичного внесення коштів на відповідний рахунок. Тому і відповідальність за дії підозрюваного, обвинуваче-

ного він може нести з моменту набуття ним процесуального статусу.

На нашу думку, доцільно передбачити можливість участі заставодавця в судовому засіданні під час розгляду питання про обрання запобіжного заходу у вигляді застави. На нашу думку, участь в судовому засіданні може бути ініційована стороною захисту, особливо це необхідно у випадку, якщо сторона захисту заявляє клопотання про застосування до підозрюваного запобіжного заходу у вигляді застави. Так, відповідно до ч. 1 ст. 178 КПК України однією з обставин, які слідчий суддя враховує при обранні запобіжного заходу, є майновий стан підозрюваного, обвинуваченого [1].

Донченко Ю.В. зазначає, що при вирішенні питання про обрання застави та визначення її розміру особа, що погодилась бути заставодавцем, має право висловлювати свою думку щодо розміру грошей чи майна, яке вона може внести, предмета застави, заявляти клопотання про призначення експертизи на предмет визначення дійсної вартості майна тощо [2, с. 83]. Опитані адвокати (86 %) та слідчі судді (79 %) підтримали необхідність участі в судовому засіданні заставодавця за клопотанням сторони захисту.

Враховуючи результати дослідження, положення КПК України та теоретичні напрацювання, вважаємо за доцільне визначити, що під час розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді застави заставодавець має право прийняти участь у судовому засіданні за клопотанням сторони захисту, в ході судового розгляду заставодавець має право надати документи, які підтверджують його майновий стан. Вказана можливість дозволить слідчому судді визначити суму застави та можливість внесення такої суми заставодавцем.

Повертаючись до питання прав і обов'язків заставодавця, в науковій літературі точаться дискусії щодо їх обсягу.

Січко В.О. у своїх дослідженнях виокремив коло прав та обов'язків заставодавця, віднісши до них: право знати у вчиненні якого кримінального правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, а також передбачене законом покарання за

його вчинення (ч. 3 ст. 182 КПК України), право знати обов'язки, що покладаються на нього, із метою забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого, наслідки невиконання цих обов'язків (ч. 3 ст. 182 КПК України); право бути присутнім на судовому засіданні під час вирішення слідчим суддею, судом питання про повернення застави в дохід держави після припинення дії цього запобіжного заходу (ч. 9 ст. 182 КПК України), право на повернення застави, яка не була звернена в дохід держави після припинення строку дії цього запобіжного заходу (ч. 11 ст. 182 КПК України), право надати згоду на звернення застави в дохід держави на виконання вироку в частині майнових стягнень або відмовити в її наданні (ч. 11 ст. 182 КПК України), обов'язок забезпечити належну правову поведінку підозрюваного, обвинуваченого та його явку за викликом (ч. 3 ст. 182 КПК України) [4, с. 270]. М.О. Карпенко та А.Р. Туманянц додають до переліку прав заставодавця також право давати пояснення щодо питань, які стосуються запобіжного заходу та повернення застави [5, с. 91].

Такий перелік, на нашу думку, не є вичерпним та потребує уточнення. Тож, проаналізуємо права та обов'язки заставодавця та спробуємо запропонувати своє бачення їх обсягу.

Основною метою застосування запобіжного заходу у вигляді застави є забезпечення належної процесуальної поведінки підозрюваного. Тому, на нашу думку, необхідно відзначити, що внесення застави є правом останнього. При цьому, обов'язком заставодавця є внесення грошових коштів у національній валюті України. Хоча, на нашу думку, таке обмеження дещо обмежує права заставодавця.

Відповідно до ст. 182 КПК України заставодавець має право знати свої права та обов'язки, а також право на роз'яснення наслідків невиконання таких обов'язків підозрюваним, обвинуваченим, а також у вчиненні якого кримінального правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, передбачене законом покарання за його вчинення, обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки

за викликом, а також наслідки невиконання цих обов'язків [1].

Після внесення застави заставодавець має право бути ознайомленим з ухвалою суду. Долгоруков С.В. зазначає, що заставодавець має бути ознайомлено з порядком внесення застави, номером депозитного рахунку, необхідністю пред'явлення у встановлений для внесення застави термін документів [6]. Ми частково погоджуємося з такою позицією. Так, на нашу думку, немає необхідності ознайомлювати заставодавця з порядком внесення застави, оскільки вказана інформація міститься в ухвалі суду. В частині необхідності покладення на заставодавця обов'язку повідомлення орган досудового розслідування про внесення застави та надання копій підтверджуючих документів ми підтримуємо автора. Наявність такого обов'язку забезпечить явку заставодавця до слідчого чи прокурора, а слідчий чи прокурор, в свою чергу, зможуть реалізувати свій обов'язок щодо роз'яснення прав та обов'язків заставодавця.

В КПК України прямо визначено три підстави для звернення застави в дохід держави. Зокрема, у разі невиконання обов'язків заставодавцем, а також якщо підозрюваний, обвинувачений, будучи належним чином повідомлений, не з'явився за викликом до слідчого, прокурора, слідчого судді, суду без поважних причин чи не повідомив про причини своєї неявки, або якщо порушив інші покладені на нього при застосуванні запобіжного заходу обов'язки [1]. Тож, заставодавець має право бути проінформованим щодо цього. Крім того, необхідно визначити обов'язок інформування заставодавця і про те, що застава звертається в дохід держави та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України й використовується у порядку, встановленому законом для використання коштів судового збору у разі невиконання зазначених вище обов'язків. Крім того, виходячи зі змісту ч. 9 ст. 182 КПК України, заставодавець має право приймати участь у вирішенні питання про звернення застави в дохід держави.

Важливим правом заставодавця є можливість повернення своїх активів у разі

виконання підозрюваним, обвинуваченим своїх обов'язків, що в свою чергу є свідченням того, що заставодавець забезпечив належну поведінку підозрюваного, обвинуваченого. Моментом, коли заставодавець може скористатись цим своїм правом, є припинення дії цього запобіжного заходу, тобто після оголошення вироку по справі. При цьому, правом заставодавця також є прийняття рішення щодо розпорядження майном в частині майнових стягнень. Зокрема, заставодавець може надавати згоду на звернення застави на виконання вироку.

Таким чином, заставодавець має право: внести заставу; знати права та обов'язки, що передбачає роз'яснення наслідків невиконання таких обов'язків підозрюваним, обвинуваченим, а також у вчиненні якого кримінального правопорушення підозрюється чи обвинувачується особа, передбачене законом покарання за його вчинення, обов'язки із забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого та його явки за викликом, а також наслідки невиконання цих обов'язків, у разі невиконання обов'язків заставодавцем. Застава звертається в дохід держави та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України й використовується у порядку, встановленому законом для використання коштів судового збору, якщо підозрюваний, обвинувачений, будучи належним чином повідомлений, не з'явився за викликом до слідчого, прокурора, слідчого судді, суду без поважних причин чи не повідомив про причини своєї неявки, або якщо порушив інші покладені на нього при застосуванні запобіжного заходу обов'язки; на ознайомлення з ухвалою суду про обрання запобіжного заходу у вигляді застави та на отримання її копії; приймати участь у вирішенні питання про звернення застави в дохід держави; на повернення застави після закінчення дії запобіжного заходу; приймати рішення щодо розпорядження майном в частині майнових стягнень.

Щодо обов'язків заставодавця, на нашу думку, доцільно покласти на заставодавця обов'язок доставити до органу досудового розслідування чи в суд на першу вимогу підозрюваного, обвинуваченого. При

цьому, виникає питання забезпечення реалізації вказаного механізму. Зокрема, доцільно передбачити, що у разі необхідності явки до органу досудового розслідування чи в суд підозрюваного, обвинуваченого, слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд має право викликати підозрюваного, обвинуваченого у встановлених КПК України випадках, шляхом скерування повістки заставодавцю. Такий виклик може здійснюватися шляхом безпосереднього вручення повістки заставодавцю, надсилання її поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком, здійсненням виклику по телефону. З огляду на зазначене, обов'язком заставодавця є повідомлення органу досудового розслідування поштової адреси, електронної пошти та телефону. Це забезпечить можливість слідчому, прокурору здійснити виклик підозрюваного, обвинуваченого у спосіб, який дозволить заставодавцю виконати свій обов'язок та забезпечить прибуття підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування.

На нашу думку, доцільно також визначити строки вручення такого повідомлення, повістки. Достатнім часом для вчинення таких дій, на нашу думку, є строк – не пізніше ніж за три дні до дня, коли підозрюваний, обвинувачений зобов'язані прибути за викликом до органу досудового розслідування чи суду. У виключних випадках, обумовлених обставинами кримінального провадження, такий строк може бути зменшений, але з наданням необхідного часу для забезпечення явки підозрюваного, обвинуваченого. Підтвердженням факту вручення заставодавцю повістки про виклик може бути відеозапис вручення, розписка заставодавця про отримання такої повістки, інші дані, які свідчать про те, що заставодавця повідомлено про необхідність забезпечення явки підозрюваного, обвинуваченого. Незабезпечення заставодавцем, який повідомлений про необхідність явки підозрюваного, обвинуваченого належним чином, є підставою для звернення застави в дохід держави. Проте, на нашу думку, одноразова неявка не може розглядатися як систематичне, злісне порушення належної процесуальної поведінки.

Доцільно також враховувати факт існування обставин, які унеможливають явку підозрюваного, обвинуваченого. Такими можна вважати поважні причини, визначені у ст. 138 КПК України. При цьому, на заставодавця доцільно також покласти обов'язок повідомлення органу досудового розслідування, суду про причини неприбуття підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування, суду.

Пропонуємо доповнити ст. 135 п. 10 наступного змісту: У разі необхідності явки до органу досудового розслідування чи в суд підозрюваного чи обвинуваченого, до якого обрано запобіжний захід у вигляді застави, слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд має право викликати підозрюваного, обвинуваченого у встановлених КПК України випадках, шляхом направлення повістки заставодавцю. Повістка про виклик підозрюваного, обвинуваченого може здійснюватися шляхом безпосереднього вручення заставодавцю, надсилання поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком, здійсненням виклику по телефону не пізніше ніж за три дні до дня, коли підозрюваний, обвинувачений зобов'язані прибути за викликом (до органу) в орган досудового розслідування чи до суду. У виключних випадках, обумовлених обставинами кримінального провадження, такий строк може бути зменшений, але з наданням необхідного часу для забезпечення явки підозрюваного, обвинуваченого. Підтвердженням факту вручення заставодавцю повістки про виклик може бути відеозапис вручення, розписка заставодавця про отримання такої повістки, інші дані, які свідчать про те, що заставодавця повідомлено про необхідність забезпечення явки підозрюваного, обвинуваченого. Незабезпечення заставодавцем, який повідомлений про необхідність явки підозрюваного, обвинуваченого належним чином, є підставою для звернення застави в дохід держави. У разі існування обставин, які унеможливають явку підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування, суду, заставодавець зобов'язаний письмово повідомити орган досудового розслідування, суд про причини неприбуття та надати відповідні підтверджуючі документи.



Наступним обов'язком, який необхідно, на нашу думку, покласти на заставодавця, це внесення коштів саме у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок визначений в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього обов'язків під умовою звернення внесених коштів у дохід держави в разі невиконання цих обов'язків.

Ще одним обов'язком заставодавця є дотримання процесуальних строків внесення коштів. Зокрема, в ст. 182 КПК України передбачено, що застава має бути внесена не пізніше п'яти днів з дня обрання запобіжного заходу. Безумовно, закінчення цих строків не позбавляє можливості заставодавця внести кошти, проте у сторони обвинувачення виникає право звернення до суду з клопотанням про зміну запобіжного заходу, що може бути розцінене як неналежна процесуальна поведінка та потягнути за собою зміну запобіжного заходу на більш тяжкий.

Наступним обов'язком заставодавця є надання слідчому, прокурору, слідчому судді, суду документ, який підтверджує сплату застави. Необхідність покладення такого обов'язку обумовлена тим, що це забезпечить можливість сторони обвинувачення роз'яснити йому його права та обов'язки, забезпечивши тим самим і його права.

Ще одним обов'язком є не розголошувати відомості, які стали відомі заставодавцю у зв'язку із участю у кримінальному провадженні. Такий обов'язок визначений у ст. 222 КПК України, відповідно до якої відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з письмового дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим [1].

Таким чином, до обов'язків заставодавця належать: доставити на першу вимогу до органу досудового розслідування чи в суд підозрюваного, обвинуваченого; повідомити орган досудового розслідування поштовою адресою, електронну пошту та телефон, а також повідомити про їх зміну; у разі існування обставин, які унеможливають явку підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування, суду, заставодавець зобов'язаний письмово повідомити орган досудового роз-

слідування, суд про причини неприбуття та надати відповідні підтверджуючі документи; дотримуватися процесуальних строків внесення застави; надання слідчому, прокурору, слідчому судді, суду документ, який підтверджує сплату застави;

не розголошувати відомості, які стали відомі заставодавцю у зв'язку із участю у кримінальному провадженні.

Отже, проаналізувавши суть поняття заставодавець, його правового статусу, прав та обов'язків, пропонуємо доповнити параграф 5 Глави 3 КПК України статтею 75 Заставодавець, виклавши її у такій редакції:

«Заставодавцем у кримінальному провадженні є учасник кримінального провадження, фізична чи юридична особа, яка бере участь у кримінальному провадженні з моменту внесення застави на відповідний рахунок, зазначений в ухвалі суду, володіє правами та обов'язками, невиконання яких передбачає наслідки у вигляді звернення застави в дохід держави».

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України (зі змінами та доповненнями) № 4651-VI від 13.04.2012 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
2. Донченко Ю. В. Застава як запобіжний захід в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2003. 180 с.
3. Січко В. О. Заставодавець як учасник кримінального провадження. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12-13 жовтня 2018 р.). Київ. 2018. С. 81-85.
4. Січко В. О. Застава як запобіжний захід у кримінальному провадженні: окремі питання застосування. *Право і суспільство*. 2018. № 4, ч. 2. С. 269-274.
5. Карпенко М. О., Туманянц А. Р. Деякі проблеми забезпечення прав і законних інтересів заставодавців та поручителів у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип 4. Т. 2. С. 90-93.
6. Долгоруков С. В. Принцип неприкосновенности личности в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... к-та юр.наук: 12.00.09 / Минский гос. ун-т. Минск, 1985. 21 с.

**Shyroka K. Mechanisms for ensuring the rights and obligations of the mortgagor when the investigating judge decides on the choice of a preventive measure in the form of a pledge**

*The purpose of the article is to analyze theoretical developments, criminal procedural legislation and develop the author's definition of the concept of mortgagor. The article examines the rights and obligations of the mortgagor when the investigating judge decides on the issue of choosing a preventive measure in the form of bail, examines the status of the mortgagor, problematic provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine, during which an analysis of law enforcement practice, theoretical developments is carried out, and it is proposed to distinguish the concept of mortgagor in order to form effective mechanisms for ensuring the rights and obligations of the mortgagor by the investigating judge. It was emphasized that an important right of the mortgagor is the possibility of returning his assets in the event that the suspect, the accused fulfills his duties, which in turn is evidence that the mortgagor has ensured the proper behavior of the suspect, the accused. Also, the mortgagor has the right to: deposit a pledge; to know the rights and obligations, which involves explaining the consequences of failure to fulfill such obligations to the suspect, the accused, as well as what criminal offense the person is suspected or accused of committing, the punishment prescribed by law for its commission, duties to ensure the proper behavior of the suspect, the accused and his appearance on summons, as well as the consequences of failure to fulfill these obligations, in case of failure to fulfill obligations by the mortgagor. It was determined that the obligations of the mortgagor include: deliver the suspect, the accused person to the pre-trial investigation body or to the court at the first request; to inform the pre-trial investigation body of the postal address, e-mail and telephone number, as well as to inform about their change; in the event of circumstances that make it impossible for the suspect, accused person to appear before the pre-trial investigation body, the court, the mortgagor is obliged to notify the pre-trial investigation body, the court in writing about the reasons for the non-appearance and provide relevant supporting documents; comply with the procedural terms of depositing the deposit; providing the investigator, prosecutor, investigating judge, court with a document confirming the payment of bail; not to disclose information that became known to the mortgagor in connection with participation in criminal proceedings.*

**Key words:** suspect, accused, subpoena, mortgagor, court.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.35>

## ЦИФРОВІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

**А. А. Барабаш**

молодший науковий співробітник відділу дослідження проблем  
кримінального процесу та судоустрою  
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності  
імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем цифровізації у сфері кримінального провадження спираючись на аналіз наукових публікацій норм кримінального процесуального та суміжного законодавства. Аналізуються нормативно-правові акти, що визначають правові та організаційні основи державної політики у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та електронного документообігу та використання електронних документів щодо термінів, якими оперує чинне кримінальне процесуальне законодавство. Розглянуто окремі питання запровадження нових негласних слідчих (розшукових) дій. Дійшли до висновку, що із термінологічною єдністю та узгодженістю в частині, що стосується впровадження інформаційних технологій до сфери кримінального провадження є певні проблеми, які потребують опрацювання та вирішення. Автором зазначається, запровадження цифрових інновацій вносять відповідні зміни у понятійно-категоріальний апарат кримінальної процесуальної науки. Тому система законодавства, як основна юридична форма права, має відповідати ознакам узгодженості та понятійної (термінологічної) єдності. І особливо актуально ця проблема постає на фоні поетапної цифровізації кримінального судочинства. У статті автором наголошено, що потребує узгодження, уточнення та оновлення таких понять як: електронні докази, електронна інформаційна система, інформаційно-комунікаційна система, інформаційна система, електронна комунікаційна мережа, електронна комунікаційна система, комп'ютерні дані, комп'ютерна система. Наголошується, що науково-технічний прогрес, глобальна інформатизація сучасного суспільства та масштабне використання електронних засобів комунікації обумовлюють необхідність переходу органів кримінального судочинства на якісно новий рівень, а тому системний підхід до впровадження цифрових технологій та їх розумне використання сприяє розвитку інформаційного суспільства.

**Ключові слова:** цифрові технології, цифрові системи, кримінальне провадження.

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій сприяє активному переходу від індустріального суспільства до інформаційного, розвиток якого пов'язаний з інтенсифікацією інформаційних процесів, необхідністю збору, обробки і передачі величезних обсягів інформації, основним продуктом виробництва такого суспільства є інформація і знання. Стрімке впровадженням цифрових технологій і телекомунікацій в усі сфери суспільного життя, є цілком виправданим та безальтернативним, особливо з урахуванням об'єктивних

процесів інформатизації. У зв'язку з чим цілком очевидно є необхідність модернізації правового регулювання та практики застосування кримінального процесуального законодавства. Проблеми впровадження цифрових технологій в сферу кримінального судочинства вже давно вийшли за межі тез про те, що їх використання дозволить ефективніше здійснювати кримінальне провадження, оскільки впровадження таких технологій є необхідною умовою створення ефективного управлінського механізму держави спрямованого на захист прав і свобод людини

та загальних інтересів суспільства і держави, зокрема забезпечує доступ до правосуддя та його відправлення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти досліджуваної проблематики вивчали такі науковці, як: А. Антонюк, С. Банах, С. Берна, А. Білецький, Н. Глинська, І. Гловюк, Д. Клепка, І. Крицька, Є. Короткова, М. Пашковський, Ю. Репіна, О. Сіренко, А. Столітній, М. Цапок, М. Свам та багато інших науковців.

Незважаючи на широкий спектр досліджуваних проблем в цій галузі, багато концептуальних питань цифровізації кримінального процесу в Україні залишаються недостатньо опрацьованими. Зокрема, це стосується розробки ключових теоретико-прикладних та нормативних положень впровадження цифрових технологій у кримінальне провадження.

**Мета статті** – здійснити діагностику законодавчого забезпечення цифровізації кримінального провадження в Україні та перспективи удосконалення цієї діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний етап розвитку кримінального судочинства відзначається стрімким переходом до «цифри» та характеризується такими процесами як «оцифрування», «діджиталізація» та «цифровізація». Науковці зазначають, що вдосконалення національної моделі досудового розслідування в умовах діджиталізації кримінального провадження має відбуватися в декількох напрямках: 1) вдосконалення національної моделі виявлення кримінальних правопорушень та їх розкриття, що включає в себе, по-перше, визначення місця цифрової інформації та її носіїв у системі процесуальних джерел доказів; по-друге, розширення законодавчо регламентованих способів формування доказової інформації у кримінальному процесі; зміна концептуальних підходів до перевірки та оцінки доказів у кримінальному процесі; 2) створення цифрової платформи для взаємодії суб'єктів кримінального провадження[1, с. 296–298].

На ефективне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій впливають такі чинники: 1) доступ до Інтернету, мобільного зв'язку; 2) розвиток ІТ-інфра-

структури; 3) рівень цифрової культури населення (користувачів технологій).

Ефективне провадження інформаційно-комунікаційних технологій у будь-яку сферу суспільних відносин потребує: 1) нормативно-правового забезпечення; 2) технічного забезпечення; 3) програмного забезпечення; 4) інформаційного забезпечення (під яким розуміємо сукупність методів і засобів організації і розміщення інформації); 5) належного рівня розвитку цифрової культури.

На жаль, нормативно-правове забезпечення цифровізації кримінального провадження є безсистемним та хаотичним, характеризується неузгодженістю понятійно-категоріального апарату у частині, що стосується впровадження цифрових технологій у кримінальне провадження. В той же час, система законодавства, як основна юридична форма права, має відповідати ознакам узгодженості та понятійної (термінологічної) єдності. І особливо актуально ця проблема постає на фоні поетапної цифровізації кримінального судочинства.

Аналіз норм Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) та останніх його законодавчих змін у частині цифровізації показали, що кримінальне процесуальне законодавство оперує такою множиною понять як: інформаційні (автоматизовані) системи (абз. 3 ч. 2 ст. 168 КПК **України**), інформаційно-телекомунікаційна система (ст. 35 КПК України), електронні комунікаційні системи (абз. 3 ч. 2 ст. 168 КПК України), інформаційно-комунікаційні системи (ч. 4 ст. 99 КПК України), комп'ютерні системи (ч. 4 ст. 98, абз. 2 ч. 1 ст. 159, абз. 3 ч. 2 ст. 168, ч. 4 ст. 170 КПК України), інформаційно-телекомунікаційна система досудового розслідування (ст. 106-1 КПК України), електронні інформаційні системи (абз. 2 ч. 1 ст. 159, ч. 2 ст. 168, ч. 4 ст. 258, ч. 2 ст. 265 КПК України), електронні комунікації (ч. 6 ст. 194 КПК України), електронна комунікаційна мережа (ч. 2, 4 ст. ст. 248, ч. 4 ст. 258, ст. 263, ч. 1 ст. 265 КПК України), автоматизована система (п. 1 ч.1 ст. 477 КПК України), комп'ютерна мережа (п. 1 ч.1 ст. 477 КПК України).



Так деякі з них вже застарілі (як, наприклад, «комп'ютерні дані»), дублюють один одного («електронна інформаційна система» і «інформаційно-комунікаційна система», «комп'ютерна система» і «інформаційна система», «електронна комунікаційна мережа» і «комп'ютерна мережа»), або вживаються не в тому контексті («комп'ютерні дані» замість «цифрові (електронні) дані») тощо [2, с. 92].

Визначення вищезазначених термінів міститься у нормативно-правових актах, що визначають правові та організаційні основи державної політики у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та електронного документообігу та використання електронних документів. Так, Закон України «Про електронні комунікації» (реєстр. № 1089-IX від 16.12.2020 р.) містить визначення «електронної комунікаційної мережі» під якою розуміють «комплекс технічних засобів електронних комунікацій та споруд, призначених для надання електронних комунікаційних послуг». Відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» (реєстр. № 80/94-ВР від 05.07.1994 р.) інформаційно-комунікаційна система – це сукупність інформаційних та електронних комунікаційних систем, які у процесі обробки інформації діють як єдине ціле. У цьому ж законодавчому акті міститься визначення «інформаційної (автоматизованої) системи» та «електронної комунікаційної системи». Інформаційною (автоматизованою) системою є організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Електронна комунікаційна система – є сукупністю технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання та/або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.

Положення Закону України «Про інформацію» (реєстр. № 2657-XII від 02.10.1992 р.) визначають поняття електронної комунікаційної мережі – як комплексу технічних засобів електронних комунікацій та споруд, призначених для надання електронних комунікаційних

послуг. Таким чином можемо констатувати, що чинна нормативно-правова база у сфері цифровізації потребує суттєвого аудиту, структуризації, удосконалення та приведення у відповідність сучасних викликів та завдань.

Варто зазначити, що у березні цього року був прийнятий Закон України № 2137-IX «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам». Метою якого є забезпечення можливості термінового отримання органом досудового розслідування даних про електронні комунікації, які не містять змісту таких комунікацій, в спеціальному порядку проведення слідчої (розшукової) дії отримання інформації щодо електронних комунікацій за постановою слідчого, прокурора» [3]. Закон України № 2137-IX вперше передбачив виготовлення у разі необхідності оригіналу кримінального процесуального рішення – постанови слідчого, прокурора в електронній формі з використанням кваліфікованого електронного підпису службової особи, яка прийняла відповідне процесуальне рішення або створення його з використанням Інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування відповідно до ст. 106-1 КПК України. Цим Законом запроваджується нова слідча (розшукова) дія (далі – СРД) – зняття показань технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото-, кінозйомки, відеозапису (ст. 245-1 КПК)[4].

Розуміємо необхідність розслідування злочинів російських окупантів, які мали цифрові сліди (фото, відео, трафік мережних з'єднань тощо), водночас, при внесенні змін до КПК, щодо відомостей у цифровій (електронній) формі, хотілося від законодавець послідовності та системності у вирішенні питань електронних доказів. Так, ще у 2017 році Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» у законодавстві

з'являється нова категорія – електронні докази. Під електронними доказами законодавцем розуміється інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (в тому числі текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі (ст. 96 ГПК, ст. 100 ЦПК, ст. 99 КАСУ відповідно). Проте, у КПК і в Кодексі України про адміністративні правопорушення їх визначення досі відсутнє [2, с. 92].

Також змінами, запропонованими цим актом в КПК «електронні дані (система)» майже скрізь замінено словами «комп'ютерні дані (система)». У зв'язку із чим, варто зазначити наступне: по-перше, словосполучення «комп'ютерні дані» запозичене із Конвенції про кіберзлочинність від 21.11.2001, де під ними розуміється – будь-яке представлення фактів, інформації або концепцій у формі, яка є придатною для обробки у комп'ютерній системі, включаючи програму, яка є придатною для того, щоб спричинити виконання певної функції комп'ютерною системою [5]. По-друге, цифрова інформація міститься не лише в комп'ютерах і комп'ютерних системах, а є частиною електронних комунікаційних мереж та електронних інформаційних систем (планшети, смартфони, модеми, маршрутизатори і т.д.). Тим часом словосполучення «електронні дані» використовується у ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги», де «електронні дані – це будь-яка інформація в електронній формі» [6]. Термін «дані» вживається у п. 20 ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації», під якими розуміється інформація у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки, технічними та програмними засобами. У той же час, законодавець у наступному пункті змін до ст. 99 КПК зазначає, що «комп'ютерні системи» – це не всі цифрові (електронні) системи, а є ще електронні комунікаційні системи, інформаційно-комунікаційні системи (в Законі № 2137-IX від 15.03.2022 зазна-

чається: частину четверту ст. 99 після слів «копії інформації» доповнити словами «у тому числі комп'ютерних даних», а слова «телекомунікаційних системах, інформаційно-телекомунікаційних системах» замінити словами «електронних комунікаційних системах, інформаційно-комунікаційних системах, комп'ютерних системах»). При цьому, згідно Конвенції про кіберзлочинність термін «комп'ютерна система» означає будь-який пристрій або групу взаємно поєднаних або пов'язаних пристроїв, один чи більш з яких, відповідно до певної програми, виконує автоматичну обробку даних [5]. Таким чином, цим терміном охоплювались всі електронні і інформаційно-комунікаційні системи [2, с. 93].

Окрім цього Закон України № 2137-IX вніс істотні зміни до назви негласних слідчих (розшукових) дій. Так, зокрема, у ст.ст. 258, 263, 265, 268 КПК слова «транспортні телекомунікаційні мережі» замінено на «електронні телекомунікаційні мережі». Крім того, уточнено назву та зміст негласної слідчої (розшукової) дії, регламентованої ст. 268 КПК – установлення місцезнаходження радіообладнання (радіоелектронного засобу) є негласною слідчою (розшуковою) дією, яка полягає в застосуванні технічних засобів для отримання від мережевої інфраструктури або мобільного кінцевого (термінального) обладнання відомостей щодо місцезнаходження мобільного кінцевого (термінального) обладнання (точки його підключення до мережі), а в мережі фіксованого зв'язку – даних про фізичну адресу кінцевого пункту мережі без розкриття змісту повідомлень, що передаються, якщо в результаті його проведення можна встановити обставини, які мають значення для кримінального провадження [3].

Продовженням цього процесу стало набуття чинності 16 червня 2021 року Закону України № 1498-IX «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування». Закон спрямований на мінімізацію, а за часом і повну відмову від паперового провадження на стадіях досудового розслідування та розгляду справи в суді. Цей акт хоч і унор-

мовує застосування в судах підсистеми «Електронний суд», проте не вирішує це питання комплексно.

1 грудня 2018 року Державна судова адміністрація України оголосила про створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС). Це сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем (модулів), які забезпечують автоматизацію визначених законодавством та Положенням про порядок функціонування окремих підсистем ЄСІТС, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС [7]. Державна судова адміністрація України відтермінувала повноцінний старт роботи ЄСІТС [8]. Відновлення функціонування цієї системи розпочалось 26 травня 2021 року, з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення поетапного впровадження ЄСІТС» [9] та 17 серпня 2021 року, коли Вища рада правосуддя своїм рішенням затвердила Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) ЄСІТС [10].

Разом з тим, 4 листопада 2022 року Верховна Рада України прийняла за основу законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі представниками правничих професій, юридичними особами та фізичними особами-підприємцями» № 7574-д від 11.10.2022 р. [11], яким пропонують поширити обов'язок реєстрації е-кабінету в ЄСІТС для всіх юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У прикінцевих положеннях документа (в редакції до першого читання) визначено, що все ті

ж адвокати, нотаріуси, державні та приватні виконавці реєструють е-кабінети в ЄСІТС або її окремій підсистемі (модулі), яка забезпечує обмін процесуальними документами, протягом тридцяти днів з дати опублікування цього Закону. Після набрання чинності відповідними змінами звернення (подання документів) до суду осіб, які були зобов'язані зареєструватися в е-кабінеті, але не виконали цього, будуть залишатися судом без руху або повертатися, не приймаючись до розгляду судом. Така умова на наш погляд, є передчасною, оскільки зараз в Україні стоїть гостро питання доступу до Інтернету, матеріально-технічного забезпечення судів для повноцінної роботи з підсистемою.

**Висновок.** Науково-технічний прогрес, глобальна інформатизація сучасного суспільства та масштабне використання електронних засобів комунікації обумовлюють необхідність переходу органів кримінального судочинства на якісно новий рівень. Кримінальне процесуальне законодавство містить цілу низку статей, які стосуються цифровізації кримінального провадження, разом з тим вони позбавлені системності, одноманітності понятійно-категоріального апарату, узгодженості, а потребують подальшої наукової розробки у цій сфері.

#### Список використаної літератури:

1. Демура М. І., Клепка Д. І., Крицька І. О. Забезпечення прав та законних інтересів особи в умовах «діджиталізації» кримінального провадження. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 295-301.
2. Метелев О. П. Окремі проблеми цифровізації у кримінальному процесі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Випуск 3(44). С. 90-94
3. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам»: Закон України від 15.03.2022 №2137-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-20> (дата звернення 20.09.2022).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. Редакція від 10.09.2022.

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 20.09.2022)
5. Про кіберзлочинність: Конвенція Ради Європи, ратифікована Законом України від 07.09.2005 року № 2824-IV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_575](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575) (дата звернення: 21.09.2022).
  6. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 27.09.2022).
  7. Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: затв. Рішенням Вищої ради правосуддя від 17 серпня 2021 р. № 1845/0/15-21. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://cutt.ly/oOlgAF6> (дата звернення 09.01.2022)
  8. Рішення Вищої ради правосуддя від 28.02.2019 № 624/0/15-19 : веб сайт. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/mus31575?utm\\_source=jurliga.ligazakon.ua&utm\\_medium=news&utm\\_campaign=IPS\\_text&utm\\_content=jl01&\\_ga=2.18137407.704389383.1668672199-1249604658.1605087291](https://ips.ligazakon.net/document/view/mus31575?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_campaign=IPS_text&utm_content=jl01&_ga=2.18137407.704389383.1668672199-1249604658.1605087291)
  9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення поетапного впровадження ЄСІТС». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-20#Text>
  10. Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи затв. рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 р. № 1845/0/15-21. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v083\\_910-22#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v083_910-22#Text)
  11. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі представниками правничих професій, юридичними особами та фізичними особами-підприємцями» № 7574-д від 11.10.2022 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40629>

### **Barabash A. Digitization of criminal proceedings in Ukraine: legislative prerequisites and current state**

*The article is devoted to the study of current problems of digitalization in the field of criminal proceedings based on the analysis of scientific publications of the norms of criminal procedural and related legislation. The normative legal acts defining the legal and organizational foundations of state policy in the field of electronic communications, information protection and electronic document circulation and the use of electronic documents are analyzed in relation to the terms used by the current criminal procedural legislation. Separate issues of the introduction of new covert investigative (search) actions were considered.*

*We came to the conclusion that there are certain problems with terminological unity and consistency in the part related to the introduction of information technologies to the field of criminal proceedings, which need to be worked out and solved. The author notes that the introduction of digital innovations brings corresponding changes to the conceptual and categorical apparatus of criminal procedural science.*

*Therefore, the system of legislation, as the main legal form of law, must meet the signs of coherence and conceptual (terminological) unity. And this problem is especially relevant against the background of the gradual digitization of criminal justice. In the article, the author emphasized that such concepts as: electronic evidence, electronic information system, information and communication system, information system, electronic communication network, electronic communication system, computer data, computer system need to be agreed, clarified and updated.*

*It is emphasized that scientific and technical progress, global informatization of modern society and large-scale use of electronic means of communication determine the need for the transition of criminal justice bodies to a qualitatively new level, and therefore a systematic approach to the introduction of digital technologies and their reasonable use contributes to the development of the information society*

**Key words:** digitalization, digital technologies, information system, criminal proceedings.



УДК 32.019.51

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.36>**С. В. Чуб**

здобувач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
<https://orcid.org/0009-0001-3703-9414>

## МІЖНАРОДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИМ ЗАГРОЗАМ В УМОВАХ АГРЕСІЇ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ

В статті автором проаналізовано низку нормативно-правових документів, які регулюють гібридні загрози в межах ЄС та НАТО і не тільки. Зазначено, що під гібридними загрозами варто водночас розуміти різницю між гібридною загрозою та гібридною війною. Хоча характер обох є однаковим, гібридна війна є більш масовим явищем, як у просторовому, так і часовому. Визначено, що гібридні загрози можуть бути «одноразовими заходами», але вони в свою чергу можуть передувати вже більш активним діям. Окрім того, гібридна війна включає також військову агресію, тоді як загрози цілеспрямованої військової атаки не передбачають (але й не виключають терористичні акції, збройні провокації тощо). Метою статті було визначено проаналізувати основні міжнародні нормативно-правові акти з протидії гібридним загрозам з акцентом їх імплементації в українську стратегію боротьби проти російського агресора. Акцент поставлено на документах створених ЄС, ООН та НАТО, як ключовими гравцями на міжнародній арені в питанні протидії гібридним загрозам. Наголошено, що розбудова міжнародної системи протидії гібридним загрозам відбулася вже на фоні військової агресії РФ проти України у 2014 р., таким чином, український досвід, на жаль, став передовим для побудови та законодавчого закріплення протидії відповідним загрозам з боку ймовірних агресорів. Разом з тим, країни ЄС та США більш оперативно оцінили власний потенціал та ступінь відповідних небезпек, нормативно закріпивши механізми протидії гібридним загрозам, саме тому використання подібного досвіду буде ефективним і для українського суспільства.

**Ключові слова:** гібридна загроза, гібридна війна, міжнародні нормативно-правові акти, імплементація, державне управління, національна безпека, механізми публічного управління.

**Постановка проблеми.** Гібридні загрози в реаліях сьогодення стали звичною нормою для світу. Поєднання різних типів атак створюють з одного боку ситуацію невизначеності, а з іншого – можуть нанести найбільш критичний вплив. Водночас, гібридні загрози знаходяться на периферії законності, тим самим визнання їх, як цілеспрямована ворожа акція у світлі міжнародного права залишається невизначеним. Водночас, хоча український досвід і підняв питання протидії гібридних загроз на міжнародному рівні, однак, міжнародні нормативно-правові засоби для протидії гібридним загрозам ще не розвинуті належним чином. Незважаючи на це, за останні десять років у нормативно-право-

вій площині міжнародних об'єднань була ухвалена низка нормативно-правових актів, які визначають сутність гібридних загроз та протидії ним у різних площинах. Відповідний досвід буде актуальним Україні в умовах протистояння проти РФ, адже врахування поглядів та практики ЄС, ООН, НАТО в сумі з українським досвідом дозволить більш ефективно протидіяти новим гібридним загрозам з боку агресора.

**Мета статті** – проаналізувати основні міжнародні нормативно-правові акти з протидії гібридним загрозам з акцентом їх імплементації в українську стратегію боротьби проти російського агресора. Акцент поставлено на документах створених ЄС, ООН та НАТО, як ключовими

гравцями на міжнародній арені в питанні протидії гібридним загрозам.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Тематика гібридних загроз і протидії ним стала досить актуальною у світовій науці після початку війни РФ проти України у 2014 р. Було видано багато статей, як в межах України, так і закордоном, з акцентом на події в Україні. Зокрема варто виділити дослідження С. Санс-Кабаллеро, М. Саарелян, З. Гбур [856]. Проте, за умов повномасштабного вторгнення та акцентом на ці події ця тема досліджена не була.

Включення до небезпек національного суверенітету поняття «гібридності» відбулося вперше у 2005 р. для висвітлення стратегії Хезболли в Ліванській війні [8], проте світового розголосу та закріплення у свідомості кожного українця відбувся у 2014 р., унаслідок анексії низки українських територій з боку РФ.

Наразі досі немає чіткого розуміння поняття «гібридна загроза» та їх складової. Так, відповідно до позиції М. Саарелян, гібридна загроза – це методи та інструменти, що використовуються окремими державними або недержавними суб'єктами для покращення власних інтересів, стратегій та цілей [5]. З. Гбур у свою чергу наголошує, що гібридна загроза – це будь-який противник, який одночасно та адаптовано використовує співвідношення звичайного озброєння, нерегулярну тактику, тероризм та злочинну поведінку в зоні бойових дій для досягнення своїх політичних цілей [8].

Щотижневий правовий часопис «Юридичний вісник України» розуміє гібридну загрозу, як будь-який противник, який одночасно та адаптовано використовує співвідношення звичайного озброєння, нерегулярну тактику, тероризм та злочинну поведінку в зоні бойових дій для досягнення своїх політичних цілей [9].

Згідно зі Стратегічною концепцією НАТО 2010 р., гібридні загрози – це «загрози, створені супротивниками, здатні одночасно використовувати звичайні та нетрадиційні засоби адаптивного переслідування своїх цілей [2].

Відповідно до офіційної позиції ЄС, гібридні загрози – це такі загрози, що впливають на вразливі місця та використовують

їх, щоб завдати шкоди нижче порогу відкритої агресії. Вони являють собою суміш примусової та підривної діяльності, звичайних і нетрадиційних методів, які використовуються скоординовано в багатьох сферах. Авторитарні режими дедалі частіше намагаються підірвати спільні демократичні цінності і поляризувати суспільства для власних цілей, використовуючи різні типи гібридної діяльності, такі як маніпулювання інформацією, кібератаки, закон, економічний примус або інструменталізація мігрантів [3]. Прикладами є перешкоджання демократичним процесам прийняття рішень шляхом масових кампаній дезінформації, використання соціальних медіа для контролю над політичним наративом або для радикалізації, вербування та спрямування проксі-акторів.

Виходячи з вищезначеного, гібридна загроза – це складна стратегія або тактика, яка використовує комбінацію різних методів та засобів, щоб досягти політичних, військових, економічних або інших стратегічних цілей. Гібридні загрози можуть включати в себе різні елементи, такі як інформаційна війна, кібератаки, економічний тиск, підтримку нелегальних груп, дезінформацію та інші дії, що не обов'язково включають в себе військову агресію. Метою гібридних загроз може бути дестабілізація ситуації в інших країнах, вплив на їх політичний процес або отримання переваги в геополітичних конфліктах без прямого застосування військової сили. Такі загрози стають все більш актуальними у сучасному світі міжнародних відносин і вимагають комплексного підходу для їх виявлення та протидії.

Говорячи про гібридні загрози варто водночас розуміти різницю між гібридною загрозою та гібридною війною. Хоча характер обох є однаковим, гібридна війна є більш масовим явищем, як у просторовому, так і часовому. Так, гібридні загрози можуть бути «одноразовими заходами», але вони в свою чергу можуть передувати вже більш активним діям. Окрім того, гібридна війна включає також військову агресію, тоді як загрози цілеспрямованої військової атаки не передбачають (але й не виключають терористичні акції, збройні провокації тощо).

Варто також наголосити, що розбудова міжнародної системи протидії гібридним загрозам відбулася вже на фоні військової агресії РФ проти України у 2014 р., таким чином, український досвід, нажаль, став передовим для побудови та законодавчого закріплення протидії відповідним загрозам з боку ймовірних агресорів. Разом з тим, країни ЄС та США більш оперативно оцінили власний потенціал та ступінь відповідних небезпек, нормативно закріпивши механізми протидії гібридним загрозам, саме тому використання подібного досвіду буде ефективним і для українського суспільства.

Гібридні загрози породили серйозну проблему законності щодо законів війни, права на самооборону, легітимності превентивних заходів і використання контрзаходів у відповідь на цю непрозору наступальну тактику. Додатковий ризик гібридних загроз полягає в тому, що вони можуть змінити існуюче звичаєве міжнародне право в цих сферах шляхом перетлумачення правових норм в оманливий спосіб.

Гібридні операції постійно та таємно підривають здатність держав функціонувати. Якщо держава використовує гібридні можливості, вона діятиме всупереч своїм зобов'язанням згідно з міжнародним правом, непрозоро та всупереч принципу добросовісності. Гібридні загрози також суперечать принципу невтручання у внутрішні справи. Таким чином, хоч їм і не вистачає відкритої війни, гібридні загрози явно уникають ідеї мирного вирішення суперечок [6].

Відповідно до пункту 2 статей 8–11 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), відповіді на гібридні загрози мають бути встановлені законом, переслідувати законну мету та бути необхідними для демократичного суспільства. Зауважимо, що у випадку широкомасштабних гібридних чи невійськових дій європейські держави завжди можуть застосувати на свою користь статтю 17 ЄКПЛ. Ця стаття забороняє зловживання правами і тісно пов'язана з принципом добросовісності в міжнародних відносинах.

Подібним чином, у разі надзвичайного стану в державі, стаття 15 тієї ж конвенції дозволяє державам-учасникам призупинити виконання своїх зобов'язань згідно з ЄКПЛ, за винятком застосування права на

життя, заборони тортур, рабства, смертної кари та подвійного покарання. небезпека, а також принцип *nulla poena sine lege* («немає покарання без закону»).

Власне НАТО були першими, хто законодавчо надав характеристику гібридним загрозам, проте, найбільш цілісна нормативно-правова система протидії гібридним загрозам наразі функціонує у ЄС, як міжнародній організації та власне країнах-членах, які входять до її складу. З 2016 р. Європейська Комісія разом із Верховним представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки запровадила широкий спектр заходів для протидії гібридним загрозам у значній кількості сфер політики за допомогою Спільної рамкової програми 2016 р. щодо протидії гібридним загрозам – «Спільна структура протидії гібридним загрозам – відповідь Європейського Союзу» [3].

Взагалі, у Стратегії визначено 21 заходи для боротьби Європейського Союзу із гібридними загрозам. Більшість відповідальностей у цьому контексті покладено на Комісію, Верховного представника, а також на Центр для аналізу гібридних загроз «Hybrid Fusion Cell» ЄС (далі – HFC). Цей центр був створений в рамках Центру розвідки та ситуації ЄС (далі – EU INTCEN) та Європейської служби зовнішніх дій.

HFC повинен отримувати, аналізувати і обмінюватися конфіденційною інформацією, а також інформацією з відкритим доступом, яка стосується показників і попереджень щодо гібридних загроз від різних зацікавлених сторін у EEAS, включаючи представництва ЄС, Комісії та агентства ЄС, а також від держав-членів. Зі свого боку, Європейська Комісія повинна забезпечувати зв'язок з існуючими національними та європейськими органами. Цим документом пропонується державам-членам ЄС створити національні контактні пункти для оцінки гібридних загроз з метою співпраці та безпечного зв'язку з HFC ЄС [3; 10, с. 94–95].

Документом було визначено, що для ефективною протидії гібридним загрозам необхідно звернути увагу на потенційну вразливість ключових інфраструктур, ланцюгів постачання та суспільства. Такими галузями були визнані: енергетика (диверсифікації джерел енергії та

просування стандартів безпеки та безпеки для підвищення стійкості ядерної інфраструктури); безпека транспорту та мережі постачання (комплексно вирішувати проблеми безпеки на морі, включаючи протидію гібридним загрозам, шляхом міжгалузевої співпраці між цивільними та військовими особами для захисту критично важливої морської інфраструктури, глобального ланцюга поставок, морської торгівлі та морських природних та енергетичних ресурсів); космос (налагодження безперебійного супутникового зв'язку).

Реалії першого року війни продемонстрували відсутність законодавчої підготовки при виникненні подібних кризових ситуацій. Тому акцент на вже наявних прописаних нормах міжнародного права та їх часткова імплементація в українську нормативно-правову сферу має убезпечити Україну від гібридних загроз або принаймні бути готовою реагувати на них та наслідки, які завдають подібні загрози.

Повертаючись до вищезначеного документу, було регламентовано безпеку у сфері кіберпростору, економіки, будівництва тощо. Окремим питанням визначена стратегія взаємодії з НАТО. Було визначено низку сфер для більш тісної співпраці та координації між ЄС і НАТО, включаючи ситуаційну обізнаність, стратегічну комунікаційну кібербезпеку та запобігання кризам і реагування. Наголошено, що ЄС та НАТО мають володіти однаковою інформацією щодо загроз, бо лише у взаємодії робота буде більш ефективною. Українська нормативно-правова сфера також має прописати у документах, які регламентують роботу з НАТО (іншими організаціями) стратегію взаємодії з гібридними загрозами, враховуючи, що офіційно Україна наразі не є членом НАТО [3].

Окрім вищезначеного, ЄС щороку робить звіт про хід виконання Спільної рамкової програми 2016 р. протидії гібридним загрозам та Спільного повідомлення 2018 р. щодо підвищення стійкості і зміцнення можливостей протидії гібридним загрозам. На момент написання статті, було вже зроблено 6 відповідних звітів. Зокрема важливою темою останнього звіту була гібридна політика Кремля, їх атаки по дезінформації європейського суспіль-

ства у зв'язку з розв'язаною Москвою війною проти України [4].

В перспективі, подібні звіти мають стати традицією і для українського суспільства, але в умовах воєнного часу, на наш погляд це є недоречним, адже несе нові виклики системі національної безпеки. Водночас, має бути на державному рівні утворені відповідні комісії, в поза воєнний час можливо з наданням імен експертів, але в умовах війни, експерти мають лишатися інкогніто. Відповідна комісія мусила б оцінювати гібридні загрози (можливо навіть доречним є окремий орган). Звісно СБУ наразі займається відповідною діяльністю, але європейський досвід лише посилив би систему національної безпеки у протидії гібридним загрозам.

Також важливо звернути увагу на Стратегію безпеки ЄС ухвалену у 2020 р. На відміну від двох попередніх стратегій, а саме «Безпечна Європа в кращому світі» (2003 р.) і «Сильніша Європа. Глобальна стратегія зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу» (2016 р.), в цій стратегії приділено значно більше уваги гібридним загрозам. Зокрема, з чотирьох розділів Стратегії, частина друга під назвою «Боротьба з загрозами, що розвиваються» була приурочена саме гібридним загрозам.

Комісія та Високий представник у цій Стратегії висвітлили підхід ЄС до гібридних загроз, який об'єднує зовнішній і внутрішній аспекти у безперервний процес. Цей підхід охоплює широкий спектр заходів – від раннього виявлення, аналізу, інформування, підвищення стійкості та запобігання до кризового реагування та управління наслідками. Також передбачає подальше посилення співпраці у сфері розвідування з компетентними службами держав-членів через EU INTCEN, оптимізацію потоків інформації з різних джерел у країнах-членах та агентствах ЄС (ENISA, Європол, Frontex, Комісія, HFC) та забезпечення безперебійної співпраці між ЄС і НАТО. Таким чином, Стратегія 2020 р. визначає підходи, які вже були розроблені в документах 2016 та 2018 рр.

Як вказує А. Хміль відповідно до Стратегії 2020 HFC і надалі виконує центральну координуючу роль у попередженні гібридних загроз; проводить аналіз гібридних та



кіберзагроз з усіх джерел на основі розвідки у тісній співпраці з Управлінням розвідки Військового штабу ЄС (EUMSINT; надає письмові оцінки та організовує брифінги; продовжує організовувати два рази на рік зустрічі своєї мережі національних контактних пунктів для протидії гібридним загрозам; підтримує тісну співпрацю з Відділом аналізу гібридних загроз НАТО та Центром передового досвіду з протидії гібридним загрозам [10, с. 98–99; 1].

Окремо хочеться згадати про таку гібридну загрозу, як прикордонний тиск, яка в першу чергу стосується сучасних відносин з Білоруссю. Загальновідомо, що Білорусь активно підтримує політику Кремля, надала плацдарм для першої хвилі атак на початку 2022 р., наразі підтримує армію РФ, проводячи з нею «навчання». Останнє власне і відносить до категорії прикордонного тиску, адже змушує відтягнути війська з більш вагомим плацдармів, адже невідомо чи відбудеться нова атака з боку цієї держави (окрім спроб проникнення російських ДРГ). Такі питання частково вже окреслені у договорі про функціонування ЄС, тому Україна має законодавчо визначити стратегії прикордонної політики стосовно держав-сусідів. Адже деякі з них підтримують ворожу нашій державі політику.

Тоді як ЄС активно займається у сфері протидії гібридним загрозам та їх досвід буде досить важливим для України, то стратегії ООН є менш вдалимими. З одного боку, саме ООН мусило б захистити Україну від гібридних атак Кремля, проте єдина прописана стратегія ООН – стратегія санкцій є недостатньо ефективною, адже відбувається підтримка агресора іншими державами та поступово в масштабах такої держави, як РФ, є потенціал для хоча й нетакого якісного, але все-таки заміни деяких санкційних продукцій.

Протягом десятиліть чотири Женевські конвенції 1949 року та два додаткові протоколи до них 1977 року забезпечували достатньо керівні принципи ведення звичайних війн через *jus in bello* (міжнародне право, що регулює поведінку під час війни). однак, у нинішньому контексті гібридних операцій діють закони війни розпливчисті, а їх застосування недостатньо чітке. Таким чином, ООН і Женевські

конвенції є неадекватними інструментами для деескалації конфліктів сірої зони.

Однією з основних причин цього є непрозорість діяльності, що відбувається в сірій зоні, а також регулярне залучення недержавних структур. Крім того, державний суверенітет ставиться під сумнів міжнародним правом прав людини. Як зазначив Руссо, «зміщення акценту в міжнародному праві з суверенітету на гуманітарні принципи створив розрив між миром і війною, який державні та недержавні актори використовують за допомогою заходів, окрім військових». Крім того, повага до закону, включно з Міжнародним правом прав людини, піддається постійному контролю з часів Другої світової війни. Хоча цей посилений легалізм, безсумнівно, є сильною стороною демократичних суспільств, в епоху соціальних мереж це також є складним завданням. Вигадуються численні неправильні тлумачення закону, і він також використовується як засіб оскарження дій опонентів або, навпаки, використовується для виправдання власних дій.

Дещо неповноцінними є і норми НАТО щодо протидії гібридним загрозам. З одного боку – напад на одну державу-члена НАТО є нападом на все НАТО. Але гібридні загрози досі певною мірою лишаються у сірій зоні, через що хоча і надається відповідна допомога країні-члену, але питання більш активного втручання може бути відхиленою.

Загалом можемо відзначити, що міжнародне право (а власне певні міжнародні організації) закріплюють поступово шляхи боротьби з гібридними загрозами, розуміючи, що у сучасному динамічному світі вони є невід'ємною складовою як відкритої, так і тіньової боротьби. Україна намагається активно використовувати юридичну площину у боротьбі із загрозами, зокрема це було продемонстровано зверненнями до міжнародних судів. Водночас, політика санкцій, яка наразі є найбільш активним засобом міжнародного сприяння у боротьбі із гібридними загрозами, активно застосовується у боротьбі проти російського агресора. Міжнародні спільноти, включаючи Європейський Союз і ООН, вживають різноманітні санкційні заходи проти РФ з метою вплинути на її поведінку та змінити агресивну політику [9].

Ці санкції включають в себе заморожування активів і обмеження видачі віз для окремих російських посадовців та компаній, які мають прямий зв'язок із гібридною агресією в Україні. Покладання фінансового та економічного тиску на РФ в теорії спонукає її до перегляду стратегії та може вимагати змін у її політиці. Але, підтримка останньої з боку низки інших держав робить санкцій не завжди ефективними.

Застосування санкцій стало певною мірою дієвим інструментом, оскільки воно визнано міжнародним співтовариством і базується на загальноприйнятих нормах міжнародного права. Це свідчить про готовність спільноти держав діяти разом у відповідь на гібридні загрози та підтримувати країни, що потерпають від агресії і маніпуляцій з боку РФ.

Окрім того, Україною наразі використовується міжнародна допомога, яка визнана більш як гуманітарною у міжнародному праві. Відповідна допомога вже сприяє відбудові деяких деокупованих територій.

Таким чином, незважаючи на триваючу невирішену дискусію щодо реальної необхідності визначення гібридних загроз, існує міжнародний консенсус щодо того, що гібридні загрози становлять зростаючу проблему безпеки. Міжнародні організації визнають існування гібридних загроз, поступово впроваджують їх у власні нормативно-правові акти, проте наразі гібридні загрози все ще залишаються сферою дій «сірої зони» міжнародного права та можуть тлумачитися по-різному у конкретному випадку. Держави, що застосовують гібридні методи атак, використовують невизначеність міжнародного права у відповідних сферах, тим самим виправдовуючи свої дії тим, що жодного порушення норм не відбулося. Водночас, сьогодні світова спільнота прагне локалізувати відповідний вакуум нормативно-правової сфери, окресливши міжнародні загрози та сфери протидії ним. Поштовхом для цього стала гібридна війна РФ проти України, розпочата у 2014 р. Проте найбільшого успіху на сьогодні досягли у поданій сфері лише ЄС, які ухвалили низку законів, комісій, здійснюють щорічні звіти. Решта міжнародних організацій наразі все ще знаходяться в стадії генези відповідного законодавства. Україна може активно використовувати наявний міжна-

родний нормативно-правовий досвід, адже незважаючи, що саме наша держава найбільше потерпала від гібридних загроз, ЄС більш детально окреслила їх різновиди та сфери, які потребують захисту, як результат, Україна не була готова ні в юридичній, ні в практичній площині до низки гібридних атак, скоєних РФ у 2022 р. Водночас, Україна може надати власний практичний досвід для побудови міжнародних стратегій боротьби з гібридними загрозами, які б стали орієнтиром для усіх демократичних держав у майбутньому.

### Список використаної літератури:

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy COM/2020/605 final. Document 52020DC0605. URL: <https://cutt.ly/7UUC4ao>
2. Countering hybrid threats URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/countering-hybrid-threats\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/countering-hybrid-threats_en)
3. Joint communication to the European parliament and the council. Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response : JOIN/2016/018 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>
4. Joint staff working document : Sixth Progress Report on the implementation of the 2016 Joint Framework on countering hybrid threats and the 2018 *Joint Communication on increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats*. Brussels, 2022. 33 p.
5. Saarelainen M. Hybrid threats – what are we talking about? *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*. 2017. URL: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-what-are-we-talking-about/>
6. Акімова Л., Лисачок А. Державне регулювання фінансово-економічної безпеки суб'єктів господарювання. ДП «Видавничий дім «Персонал». 2017. № 5. С. 16-28.
7. Гбур З. В. Актуальні гібридні загрози економічній безпеці України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 97–99.
8. Гібридні загрози: чи вистієть Україна? URL: <https://yvu.com.ua/gibrydni-zagrozy-chy-vystoyit-ukrayina/>
9. Хмель А. Боротьба із гібридними загрозами в ЄС (за нормативно-правовою базою Європейського Союзу). *Acta*

- de Historia & Politica : Saeculum XXI*. 2021/2022. T. III. C. 91–101.
10. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
  11. Semenets-Orlova, I. A., & Kyselova, Y. Y. (2018). Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Публічне урядування*, (4), 264–273.
  12. Semenets-Orlova, I. (2016). Osvita dlya demokrati'chnogo gromadyanstva/osvita z prav lyudy'ny'yak zasib formuvannya kul'tury'gromadyans' kosti [Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship]. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 66–87.
  13. Shmalenko, I., Yeftieni, N., & Semenets-Orlova, I. (2021, December). Impact of social media influencers on public policy and political discourse. In *International Conference on Social Science, Psychology and Legal Regulation (SPL 2021)* (pp. 88–93). Atlantis Press.
  14. Strigul, M., Khomeriki, O., Yahodzinskyi, S., Romanenko, Y., Semenets-Orlova, I., & Lyasota, L. (2019). Peculiarities of development and dynamics of economism and the commercialization of Ukrainian higher education.

### **Chub S.V. International regulatory and legal means of combating hybrid threats in the conditions of Russian aggression against Ukraine**

*In the article, the author analyzed a number of regulatory and legal documents that regulate hybrid threats within the EU and NATO and beyond.*

*It is noted that the difference between a hybrid threat and a hybrid war should be understood under hybrid threats at the same time. Although the nature of both is the same, hybrid warfare is a more massive phenomenon, both spatially and temporally. It was determined that hybrid threats can be «one-time measures», but they, in turn, can precede more active actions. In addition, hybrid war also includes military aggression, while threats of a targeted military attack are not foreseen (but also do not exclude terrorist actions, armed provocations, etc.). The purpose of the article was to analyze the main international legal acts on countering hybrid threats with an emphasis on their implementation in the Ukrainian strategy of fighting against the Russian aggressor. Emphasis is placed on the documents created by the EU, the UN and NATO, as key players on the international arena in the issue of countering hybrid threats. It was emphasized that the development of the international system for countering hybrid threats took place already against the background of the military aggression of the Russian Federation against Ukraine in 2014, thus, unfortunately, the Ukrainian experience has become advanced for the construction and legislative consolidation of countering the corresponding threats from the alleged aggressors. At the same time, EU and US countries have more quickly assessed their own potential and the degree of relevant dangers, having normatively established mechanisms for countering hybrid threats, which is why the use of similar experience will be effective for Ukrainian society as well.*

**Key words:** *hybrid threat, hybrid war, international legal acts, implementation, public administration, national security, mechanisms of public administration.*

**Зубайр Ахмад**

аспірант кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ПІДСТАВИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ КАТАСТРОФ АНТРОПОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ ТА МІНІМАЛІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ КАТАСТРОФ ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ**

*У статті досліджено міжнародно-правову відповідальність за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного характеру та мінімізації наслідків катастроф природного характеру. Поширення промислового виробництва та зміни клімату створюють серйозні виклики для навколишнього середовища та глобальної безпеки. Природні та техногенні катастрофи вимагають від держав активного міжнародного співробітництва та прийняття на себе міжнародних зобов'язань щодо попередження катастроф та боротьби з наслідками таких явищ. Нові виклики міжнародного права навколишнього середовища чітко вказують на поточні перспективи питання відповідальності за порушення взятих на себе зобов'язань. Міжнародна відповідальність за порушення зобов'язань, які держави взяли на себе у галузі захисту навколишнього середовища, виникає в контексті міжнародного права та екологічних угод. Коли держава порушує свої зобов'язання щодо охорони довкілля чи інших екологічних стандартів, вона може бути притягнута до відповідальності. Розглядаються механізми визначення відповідальності, такі як компенсація, відновлення екосистем та санкції, а також роль міжнародних арбітражних судів та співпраці між державами. Зокрема, досліджується роль міжнародних правових інструментів, угод та конвенцій у встановленні стандартів та вимог щодо безпеки в галузі захисту природного середовища. Аналізуються концепції відповідальності держав у випадках невиконання встановлених стандартів, а також розглядаються певні прецедентні судові рішення та резолюції міжнародних організацій, що підтверджують визнання та застосування міжнародно-правової відповідальності в контексті попередження та ліквідації негативних наслідків природних та антропогенних катастроф.*

**Ключові слова:** захист природного середовища, міжнародна відповідальність, відповідальність за екологічні злочини, природні та антропогенні катастрофи, міжнародні зобов'язання.

**Постановка проблеми.** В сучасному світі питання охорони навколишнього середовища та запобігання катастрофам антропогенного та природного характеру набули надзвичайної важливості, оскільки зростаюча індустріалізація, зміна клімату, руйнування екосистем та інші фактори призвели та продовжують призводити до загострення проблеми, що пов'язана із забрудненням довкілля та катастрофами, які несуть загрозу для людства та природі. Активний розвиток міжнародного співробітництва покладає на держави певні зобов'язання щодо попередження катастроф природ-

ного та техногенного характеру, а також зобов'язання боротися з наслідками таких катастроф. Проте, якщо держави не дотримуються своїх міжнародних зобов'язань або порушують їх, вони зобов'язані нести відповідальність перед міжнародним співтовариством та вживати заходів для усунення негативних наслідків, які можуть завдати шкоди міжнародному правопорядку.

**Метою статті** є визначення загальних підстав міжнародно-правової відповідальності за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного харак-



теру та мінімізації наслідків катастроф природного характеру.

**Аналіз наукових публікацій.** До дослідження міжнародно-правової відповідальності у галузі захисту природного середовища зверталися такі українські науковці як: С.С. Андрейченко, О.О. Сурілова, А.Л. Чернявський, Т. Гехрінг, Т.К. Оверковська, Н.М. Опольська. С. Сучариткул, К. Фойгт, однак праці вчених направлені на питання в основному на захист навколишнього середовища та зобов'язання, які бере на себе держава, а не на конкретні питання відповідальності за порушення прийнятих на себе зобов'язань.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідальність за міжнародно-протиправні дії, такі як порушення договору чи порушення норм звичаєвого права, є відносно добре розробленою в загальному міжнародному праві під концепцією відповідальності держави, хоча й не кодифіковано, що засноване на договорі. Загалом відповідальність держави означає відповідальність держави за порушення міжнародного права та базується на міжнародно-протиправних діях, які можуть бути приписані державі. Таке міжнародно-протиправне діяння може виникнути внаслідок порушення міжнародно-правового зобов'язання, встановленого договірним правом або звичаєвою нормою міжнародного права. Наслідки міжнародної відповідальності за протиправну дію полягають у зобов'язанні правопорушника припинити цю дію, надати гарантії неповторення та повністю відшкодувати шкоду, заподіяну міжнародно-протиправною дією, включаючи компенсацію за екологічну шкоду.

На нашу думку слід зазначити, що існує два основних різновиди міжнародної відповідальності. До них відноситься політична та матеріальна. Найбільш розповсюдженим різновидом політичної відповідальності є санкції, які накладаються на державу, що порушила свої зобов'язання. Матеріальна відповідальність зазвичай, застосовується у разі порушення державою зобов'язання, що потягнуло за собою вчинення матеріальних збитків. У даного виду відповідальності існує більше засобів, ніж у політичній, до таких можна віднести: репарації, тобто відшкодування

збитків відбувається у грошовій формі. Реституції, що виражаються у поверненні неправомірно вилученого майна у натурі. Субституції, при яких відбувається заміна неправомірно знищеного майна. Також є такий спосіб, як ресторація, тобто, винна сторона повинна відносити до первісного стану пошкоджений об'єкт. Що стосується нематеріальної відповідальності, вона, як правило, застосовується у формі сатисфакції, що включає в себе вибачення, а також притягнення до відповідальності винних осіб.

Питання міжнародно-правової відповідальності за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного характеру та мінімізації наслідків катастроф природного характеру та існування закріпленої в конвенціях чи правової норми міжнародного права, яка б закріплювала, що порушення такої норми тягне за собою міжнародно-правову відповідальність є нагальним у науці міжнародного права.

Відповідаючи на дане запитання, слід зазначити, що в доктрині міжнародного права відсутній єдиний та закріплений підхід, щодо того, яка конкретна дія чи бездіяльність, що стала причиною виникнення природної чи антропогенної катастрофи тягне за собою міжнародно-правову відповідальність. Проте питання відповідальності за порушення міжнародно-правових стандартів у галузі охорони навколишнього середовища знайшли своє відображення у Статуті ООН, Конвенції ООН з морського права, в Конвенції про транскордонне забруднення атмосферного повітря, Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій.

Якщо звернутись до правих норм, що закріплені в резолюції Генеральної Асамблеї 56/83 «Відповідальність держав за міжнародно-протиправне діяння», то ми бачимо, що кожне міжнародно-протиправне діяння, згідно статті 1, тягне за собою міжнародну відповідальність держав. В свою чергу міжнародно-протиправне діяння держави має місце, коли будь-яка поведінка, яка полягає у дії чи бездіяльності: «надається державі згідно з міжнародним правом та є порушенням міжнародно-правового зобов'язання цієї держави». Протиправне діяння визначається

як поведінка держави, що складається з дій або бездіяльності, що приписується державі та є порушенням міжнародного зобов'язання цієї держави. Порушення міжнародного зобов'язання визначається як дія, яка «не відповідає тому, що вимагається від цього зобов'язання, незалежно від його походження чи характеру».

Таким чином, виникає питання, яке полягає в тому, дії чи бездіяльність якої держави можуть порушувати міжнародні екологічні зобов'язання. Це може бути дуже доволі складним питанням, оскільки багато форм шкоди навколишньому середовищу за своєю суттю є транснаціональними, ефективне міжнародне співробітництво має вирішальне значення для будь-яких спроб усунути, пом'якшити або відповісти на ці виклики. Держави користуються широкою свободою розсуду при розробці своєї екологічної політики. Однак ця свобода розсуду обмежена договором і міжнародним звичаєвим правом [1].

Спроби покласти державну відповідальність, щодо питань антропогенних природних катастроф на міжнародні договори повинні балансувати між двома аспектами. Відмова виконати зобов'язання за таким договором вважається міжнародно-протиправним діянням, порушенням основних міжнародних норм, що може вести до відповідальності держави. Незважаючи на те, що багато екологічних договорів містять загальні принципи, але обмежену конкретність, існують чіткі зобов'язання, які породжують первинні зобов'язання за міжнародним правом. Ці міжнародні зобов'язання держави зазвичай фокусуються на прийнятті та впровадженні відповідних регулятивних процедур і структур для ухвалення рішень. Такий підхід до групування відповідальності має свої переваги, оскільки акцентується на поведінці держави під час створення та адміністрування держави, що регулює дані питання. Це допомагає уникнути складнощів, пов'язаних із суб'єктивною відповідальністю держави перед приватними суб'єктами в межах країни.

Резолюцію Генеральної Асамблеї 56/83 «Відповідальність держав за міжнародно-протиправне діяння» можна віднести до кодифікованої норми міжнародного

права, яке знайшло своє підтвердження низкою судових рішень, які засвідчують загальну практику застосування даної правової норми.

До прикладу судового застосування даної норми, можемо звернутись до рішення про фосфати в Марокко. Дана подія в історії Марокко відображає важливі аспекти міжнародної відповідальності та колоніальної діяльності Франції у Марокко. В цей період Франція здійснювала контроль над Марокко, включаючи видобуток фосфатів, які вважалися стратегічно важливими ресурсами для сільськогосподарства та індустрії. Французьке колоніальне управління в Марокко мало обов'язки перед міжнародним співтовариством, включаючи зобов'язання забезпечувати благополуччя місцевого населення. Норми міжнародного права та прав людини могли бути порушені у разі надмірного використання сили та експлуатації ресурсів Марокко, зокрема фосфатів, без належної участі марокканців у цих процесах. Так як, Франція мала міжнародні зобов'язання перед марокканським населенням та міжнародним співтовариством, порушивши ці зобов'язання вона могла була піддана міжнародно-правовій відповідальності. Так як, французьке колоніальне управління завдало шкоди марокканському населенню, особам та майну, міжнародним правом передбачені вимоги компенсації та можливість повернення відшкодування [2].

Що стосується міжнародної відповідальності за екологічні збитки вони також мали місце у міжнародній практиці. Так, у справі «Trail smelter», Суд зазначив, що діяльність держави не повинна викликати транскордонних екологічних збитків «*sic utere tuo, ut alienum non laedas*», що в перекладі до латинської мови означає «*тому користуйся своїм, щоб не поранити чужого*». Дане рішення затвердило зобов'язання держав не допускати транскордонних екологічних збитків, а саме: «відповідно до принципів міжнародного права, ні одна із держав не має права використовувати чи дозволяти використання своєї території таким чином, що б викликати отруєння димом на території іншої держави, коли мова йде про сер-

йозні наслідки та травми, що підтверджуються вагомими доказами» [3].

Дане рішення повторює 21 принцип Декларація конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища 1972 року, де зазначається: «держави несуть відповідальність за забезпечення того, що б діяльність в рамках їх юрисдикції або контролю не наносила шкоду навколишньому середовищу інших країн або районів за кордонами дії національної юрисдикції» [4], а також принцип 2, що закріплений в Декларації Ріо про навколишнє середовище та розвиток 1992 року. Даний принцип закріплює: «держави несуть відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність в рамках їх юрисдикції або контролю не наносила збитки навколишньому середовищу інших держав або районів за межами національної юрисдикції» [5]. Дана норма також знайшла своє відображення у Рамковій конвенції ООН про зміну клімату. Так, у Преамбулі зазначається: «що держави мають право на те, що б регулювати власними ресурсами у відповідності зі своєю політикою в галузі навколишнього середовища, а також те, що вони несуть відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність, яку вони виконують у рамках своєї юрисдикції або контролю не завдавала шкоди оточуючому середовищу інших держав чи районів за межами дії національної юрисдикції» [6]. Ще одним підтвердженням цієї правової норми є Конвенція про біологічну різноманітність 1992 року. Стаття 3 якої зазначає: «що держави, відповідно до Статуту ООН та принципів міжнародного права, несуть відповідальність за забезпечення того, що б їх діяльність в рамках їх юрисдикції не завдавала шкоди навколишньому середовищу» [7].

Проте також існують певні приписи, що передбачають відповідальність за порушення норм. Так, до Конвенції про захист морського середовища та прибережного району Середземного моря 1976 року включена спеціальна стаття, де передбачено певні засоби відповідальності, у тому числі виплата компенсації за порушення даної Конвенції, обов'язків, які в ній закріплені. Проте, не дивлячись на наявність

такого припису, в Конвенції відсутні норми, які б регулювали безпосередньо механізми притягнення до відповідальності держав, що порушують дані приписи [8].

З вищезазначеної інформації ми бачимо, що основною проблемою даних документів є те, що більшість міжнародних актів містить приписи про недопускання вчинення збитків природньому середовищу. Також більшість міжнародних актів, що регулюють питання захисту від антропогенних та природних катастроф у своїх приписах формують лише матеріальні норми, що закріплюють за державами обов'язок охороняти певні природні об'єкти, зобов'язуючи держави дотримуватись даних приписів та закріплюють потребу у міжнародному співробітництві. Проте, у міжнародно-правових документах майже відсутні норми, щоб встановлювали та регулювали наслідки за порушення даних норм чи зобов'язань. Тому є доцільним, що б міжнародні договори окрім матеріальних норм, включали в себе певні другорядні норми, які б розкривали механізм притягнення до відповідальності за порушення договорів, приписів та зобов'язань.

Загалом держави виявили незначну зацікавленість у створенні загальної системи відповідальності за шкоду, завдану навколишньому середовищу, і лише дуже небагато міжнародних екологічних режимів накладають на держави відповідальності та компенсацію. Деякі міжнародні екологічні договори, що стосуються конкретних питань, покладають цивільну відповідальність на приватних суб'єктів, але не встановлюють схему компенсації для держав. Ці правила відповідальності не використовуються для запобігання забрудненню або збитку, а служать «запобіжним механізмом» для забезпечення доступу до компенсації, коли збитки виникають, незважаючи на виконання договірних норм, які спрямовані на запобігання збиткам.

Оскільки договори, що стосуються захисту природного середовища, як правило, визначають процедурні зобов'язання, які є вужчими та більш конкретними, ніж їхні відносно матеріальні зобов'язання, розробка міжнародної відповідальності держав повинна бути зосереджена на процедурі. Наприклад, Конвенція про ядерну

безпеку, починається з твердження, що «відповідальність за ядерну безпеку лежить на державі, яка має юрисдикцію над ядерною установкою», і усвідомлення того, «що аварії на ядерних установках можуть мати транскордонний вплив». У світлі цих подвійних визнань кожна держава-учасниця зобов'язується вжити законодавчих, адміністративних і нормативних заходів, необхідних для виконання своїх обов'язків згідно з Конвенцією. Ці кроки включають, зокрема, прийняття нормативно-правової бази; забезпечення відповідальності власника ліцензії; оцінка та перевірка безпеки; і готовність до надзвичайних ситуацій [9].

Подібним чином, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті створює набір процедурних обов'язків для прийняття екологічних рішень, який включає «всі належні та ефективні заходи для запобігання, зменшення та контролю значного несприятливого транскордонного впливу на навколишнє середовище від запропонованої діяльності». Одним із ключових обов'язків держави, сформульованих у цій угоді, є відповідальність за проведення оцінки впливу на навколишнє середовище до прийняття рішення про санкціонування або проведення певного набору заходів [10].

Проте, існує ряд проблем, які виникають при встановленні відповідальності за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного характеру та мінімізації наслідків природних катастроф, тобто економічних злочинів. До таких відноситься по-перше те, що міжнародна екологічна шкода у багатьох випадках спричинена не державною діяльністю як такою, а переважно діями чи бездіяльністю приватних суб'єктів. Задля того, щоб встановити відповідальність держави, такі дії чи бездіяльність повинні бути приписані державі, або держава повинна порушити зобов'язання. Основоположне зобов'язання уникати значної транскордонної шкоди не є суворим і абсолютним, але вимагає вжиття відповідних зусиль та дій для запобігання такої шкоди. Існують значні труднощі у встановленні відсутності обачності з боку іншої держави. Оскільки можливості держав захищати

навколишнє середовище та уникати міжнародної шкоди навколишньому середовищу значно відрізняються.

Іншою причиною є те, що велика частина антропогенних або природних катастроф, що завдають шкоди, зазвичай виникають як наслідок складної взаємодії різноманітних факторів. Іноді це може бути викликано окремою подією, але набагато частіше це є результатом кумулятивного впливу різних дій, часто виконаних різними суб'єктами, протягом тривалого часу. У такий спосіб, встановлення прямого зв'язку між причиною та наслідком може бути надзвичайно важким завданням. Крім того, постраждалі, які постраждали від шкоди навколишньому середовищу, можуть бути різними за обсягом, від окремих осіб до окремих груп, окремих штатів, цілих регіонів або груп країн. Це викликає додаткову складність у встановленні відповідальності. Окрім того, факт, що існують численні забруднювачі та жертви, може створити надзвичайну важкість у зусиллях з доведення вини та відшкодування збитків. Ця ситуація породжує питання щодо визначення правової відповідальності, ідентифікації сторін, які можуть бути привабливі до відповідальності перед законом, і потребує спільних дій для забезпечення рішення цих питань.

Наступним є те, що більшість міжнародних екологічних проблем викликані антропогенними чи природними факторами, які вирішуються шляхом проведення переговорів або укладення угоди, яка регулює відповідну проблему. Зобов'язання, що містяться в цих угодах, покладаються на держави-учасниці даних угод. Проте, в деяких випадках стає невідомо, до якої міри одна держава має право вимагати відповідальності іншої держави, коли та порушує свої зобов'язання, які мають характер «*erga omnes*» (лат. відносно всіх) всередині групи держав «*erga omnes partes*» (лат. колективні зобов'язання, які направлені на захист загальних інтересів). Отже, визначення держави, яка зазнала збитків, може виявитися складним завданням, особливо в ситуаціях, коли збитки для навколишнього середовища мають глобальний характер та/або відносяться за межами національної юрис-



дикції (наприклад, в сфері «всесвітнього спільного надбання»). Так як і визначення шкоди навколишньому середовищу, розміру компенсації та способу розрахунку суми компенсації викликає складні економічні, політичні та філософські питання.

Також необхідно відзначити, що у питаннях, які стосуються навколишнього середовища, було б доцільніше запобігти збитку, а не вимагати відшкодування постфактум, наприклад, у ситуаціях незворотної шкоди. У цій ситуації видається малоімовірним, що державний підхід може або навіть повинен відігравати роль у вирішенні глобальних екологічних проблем [11].

Вирішення даних проблем може покращити режим міжнародно-правової відповідальності за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного характеру та мінімізації наслідків катастроф природного характеру. Зокрема, важливо зміцнити міжнародні стандарти та угоди, які стосуються екологічної безпеки. Розвиток чітких механізмів визначення відповідальності та санкцій за порушення цих стандартів допоможе забезпечити ефективну відповідь на невиконання обов'язків. Крім того, сприяння міжнародній співпраці, обміну інформацією та технологічними рішеннями може сприяти вдосконаленню систем попередження катастроф та швидкій реакції на їх наслідки. Ініціативи щодо підвищення усвідомленості та залучення громадськості до питань екології також можуть відіграти важливу роль у підтримці та виконанні вимог міжнародно-правового режиму відповідальності.

**Висновки.** Таким чином, підводячи підсумок, можна сформулювати висновок, що відповідальність суб'єктів міжнародного права за свої дії та бездіяльність, а також їх наслідки є фундаментальною для ефективності та легітимності міжнародного права. Проте міжнародна екологічна відповідальність держав залишається складною та суперечливою темою як з доктринальних, так і з політичних причин. За кількома винятками, держави не розглядали це питання в міжнародних природоохоронних договорах, а також міжнародні суди не були обтяжені справами або запитами на консультативні висновки

з питань екологічної відповідальності чи відповідальності держав.

Міжнародне право містить приписи про недопускання вчинення збитків природному середовищу, проте воно не містить конкретних норм про відповідальність за заподіяння такої шкоди, тобто відсутній чіткий перелік санкцій, які мають накладатись на державу-порушника цих норм. Саме тому, наслідки антропогенних та природних катастроф продовжують залишатись однією з найважливіших проблем інституту міжнародної-правової відповідальності. Доцільним на нашу думку буде затвердження переліку санкцій, що накладаються на державу у разі порушення міжнародно-правових зобов'язань та створення механізму притягнення до відповідальності за порушення вимог щодо попередження катастроф антропогенного характеру та мінімізації наслідків катастроф природного характеру.

#### Список використаної літератури:

1. Resolution adopted by the General Assembly 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. 2022. URL: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup11/basicmats/StateResponsibility.pdf>
2. Phosphates in Morocco. Permanent Court of International Justice. Fascicule № 74. 1938. URL: [https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie\\_AB/AB\\_74/01\\_Phosphates\\_du\\_Maroc\\_Arret.pdf](https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_AB/AB_74/01_Phosphates_du_Maroc_Arret.pdf)
3. Reports of International Arbitral Awards. Trail smelter case (United States, Canada). Volume III. 1938, 1941. URL: [https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf)
4. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm. 1972. URL: <https://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>
5. Rio Declaration on environment and development. General Assembly. Rio de Janeiro. 1992. URL: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf)
6. United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations. 1992. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
7. The Convention on Biological Diversity. Rio de Janeiro. 1992. URL: <https://www.cbd.int/convention/text/>

8. Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean. 1976. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201102/volume-1102-I-16908-English.pdf>
  9. Конвенція про ядерну безпеку. 1994. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_023#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_023#Text)
  10. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. 1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_272#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text)
  11. Voigt C. International Environmental Responsibility and Liability. University of Oslo. 2021. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3791419](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3791419)
- 

**Akhmad Zubair. Grounds for International Legal liability for Violation of Requirements for Prevention of Anthropogenic Disasters and Minimisation of the Consequences of Natural disasters**

*The article examines the international legal liability for violation of the requirements for prevention of man-made disasters and minimisation of the consequences of natural disasters. The proliferation of industrial production and climate change pose serious challenges to the environment and global security. Natural and man-made disasters require states to actively cooperate internationally and assume international obligations to prevent disasters and deal with the consequences of such events. New challenges in international environmental law clearly indicate the current prospects of the issue of liability for breach of obligations. International responsibility for breach of obligations undertaken by states in the field of environmental protection arises in the context of international law and environmental agreements. When a state breaches its obligations to protect the environment or other environmental standards, it may be held liable. It examines mechanisms for determining liability, such as compensation, ecosystem restoration and sanctions, as well as the role of international arbitration and cooperation between states. The study aims to understand and analyse effective methods of conflict resolution and accountability in the global environmental context. In particular, the article examines the role of international legal instruments, agreements and conventions in setting safety standards and requirements in the field of environmental protection. The author analyses the concepts of state responsibility in cases of failure to comply with the established standards, and also considers certain precedent-setting court decisions and resolutions of international organisations confirming the recognition and application of international legal responsibility in the context of preventing and eliminating the negative consequences of natural and man-made disasters.*

**Key words:** environmental protection, international liability, liability for environmental crimes, natural and man-made disasters, international obligations.

УДК 347.44:625.7(37)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.38>**С. В. Колесниченко**аспірант кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0009-0000-3928-6497**ЕВОЛЮЦІЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВІРНИХ  
ПРАВОВІДНОСИН З БУДІВНИЦТВА ДОРІГ (Ч. 1)**

«Дорога – це життя»

(вслів у Стародавньому Римі)

У статті проводиться екскурс в історію виникнення та розвитку правового регулювання будівництва доріг в Римі. Автор проаналізував історичну довідку про розвиток доріг в Римській імперії, визначив специфіку будівництва доріг та архітектурних об'єктів. Розглянув та проаналізував історичні пам'ятки Пейтингерову таблицю, «Закони XII таблиць», Дигести Юстиніана.

Як відомо дороги прославили Стародавній Рим. Дороги - це торгові шляхи, шляхи сполучення, які сприяли розвитку Стародавнього Риму, його культури та цивілізації. Ними перевозили награваний у завойованих країнах скарб, переганяли тисячі рабів. На початку II. за часів Траяна існувало вже близько 100 тис. кілометрів державних доріг, переважно із твердим покриттям. Вони були добре облаштовані та утримувалися у відмінному експлуатаційному стані. Вважається, що до кінця I ст. до н. е. майже весь Італійський півострів було перетнуто дорогами, що ведуть до Рима.

Насправді, закладення доріг у провінції, де розміщувався легіон, вважалося звичною солдатською практикою. Легіонери займалися земельними та монтажними роботами з великою швидкістю. Місцеві жителі мало допускалися до процесу будівництва. Римляни побоювалися шкідництва на стратегічно важливому об'єкті. Римська імперія була великою державою з бюрократичним апаратом, що розвивається, і правовою системою, що зароджується. Є відомості, що будівництво доріг так чи інакше було пов'язане з корупцією та фінансовими махінаціями.

Фінансування будівельних проєктів здійснював Сенат, який видавав цензорам кредит на будівельні роботи, у цензорів були й загальні кошти, за рахунок яких починали будівельні роботи.

Таким чином, зроблено висновки, що характеризують накопичений досвід у руслі дослідження будівництва доріг яке являло собою добре налагоджену державну індустрію зі своєю сировинною базою. Освоєння доріг, військове та цивільне будівництво велось за єдиним, розробленим та затвердженим Римом планом. При цьому неухильно дотримувалися законів будівництва. Римлянами зроблена спроба поєднати державні та приватні інтереси в ході дорожнього будівництва та підтримки в робочому стані доріг та надати правове забезпечення цієї діяльності. Ними були визначені поняття «публічна дорога», «приватна дорога», «путівець».

**Ключові слова:** дорога, архітектура, будівництво доріг, римське право, військове та цивільне будівництво.

**Постановка проблеми.** Виникнення та розвиток торгових і культурних зв'язків народів, держав і цілих регіонів сягає глибини століть. Відбувалося це через торгівлю, коли наші далекі пращури, прагнучи спілкування, взаємного обміну

культурними й матеріальними цінностями, сміливо йшли за межі знайомих їм країв, розширюючи горизонти впливу. Торгові шляхи покривали величезні простори, часом проходили через степи, пустелі, гори та моря, поєднуючи міста, країни та континенти. Значення доріг та дорожнього будівництва загалом для розвитку та ста-

новлення країни та всього людського співтовариства важко переоцінити.

Найдавніші кам'яні дороги зі складними конструктивними верствами, збудовані за часів мінойської цивілізації на о. Крит, відносять до 3 тис. р. до н.е. Дороги з кам'яним покриттям існували в Ассирії, Хетському царстві, імперії Ахеменідів. Але найзнаменитішими із давніх кам'яних доріг стали римські, будівництво яких припадає на період із 5 ст. до н.е. по 3 ст. н.е. [1, с. 76] До сьогодні в підручниках для інженерів-дорожників наводяться схеми конструкцій доріг на римських дорогах, які багато в чому вплинули на загальну траєкторію розвитку технології будівництва доріг.

Римська імперія приділяла велику увагу розвитку дорожньої мережі, прокладаючи до кожної нової завойованої території кам'яні дороги. У період підйому могутності в імперії налічувалося близько 90 тис. км магістральних кам'яних доріг.

**Стан дослідження.** Слід звернути увагу, що літератури, присвяченої окремо римській дорожній системі, небагато. Найчастіше інформацію з цієї теми можна знайти в роботах, де висвітлюються питання архітектури, мистецтва, спільних працях з історії Стародавнього Риму, соціальній літературі, що описує діяльність цензорів та історію побуту періоду Античності. Як джерела були використані відомості античних авторів і пам'ятки давньоримського права. Першим і найважливішим джерелом є Пейтингєрова таблиця [2, с. 67] – копія схеми доріг Римської Імперії, що збереглася, була зроблена у XIII столітті ченцем з Ельзасу з оригіналу карти IV століття н.е. Наступним важливим джерелом є пам'ятка давньоримського права V століття до н.е. «Закони XII таблиць», Дигести Юстиніана [3, с. 208] та окремі статті сучасних дослідників.

**Мета статті** полягає у вивченні еволюції правовідносин у сфері будівництва доріг у Римі.

Задля реалізації зазначеної мети слід проаналізувати ґенезу та еволюцію регулювання правовідносин у сфері будівництва доріг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історія дорожнього будівництва

найтісніше пов'язана з розвитком людського суспільства та матеріальної культури. Лише первіснообщинний лад майже не знав доріг: люди жили невеликими групами, потреба у шляхах сполучення була майже відсутня. Згодом виникла необхідність використання простої кооперації, необхідність залучення до праці значної кількості населення, наприклад, при будівництві єгипетських пірамід, індійських храмів, будівництві доріг у давній Персії, Ассирії, Римі. Саме зі створенням доріг у Римі і зародилося все будівництво доріг.

З початку республіканського періоду в Римі значну увагу приділяли будівництву доріг. Починаючи з IV ст. до н.е. влада Риму поширилася на північні та частково центральні області Апеннінського півострова. Південні родючі райони Італії залишалися ще недоступними Риму.

Рівень розвитку міст та сільського господарства удосконалився разом із збільшенням дорожньої мережі в Італії. Більше того, ми можемо бачити розширення великого землеволодіння, яке знаходилося на віддаленій відстані від Риму й належало римській еліті. Дороги перетинали більшу частину території Риму. За 7 століть існування римляни проклали тверді дороги довжиною приблизно у два земні екватори. Дорожня мережа була одним із головних досягнень римської цивілізації. Слід зазначити, що сучасна картина європейського шосе дуже схожа на античну павутину римських доріг. Зрозуміло, що технологія будівництва була передовою на той час [4, с. 118].

Однак у Римі були не лише дороги з бруківки. Також були ґрунтові та дороги з гравію. Але саме дорожні настили з бруківки символізували могутність держави. Насамперед дорога була важливою стратегічною зброєю, оскільки дорожні настили дозволяли максимально швидко перекинути свої війська. Інтенсивний марш солдатів колонами, при швидкості 4-5 км/год, був можливий лише за умови якісного дорожнього покриття. Тому, здебільшого, римські дороги будувалися легіонерами і для легіонерів.

Як вже зазначалося, римські дороги, насамперед, закладалися задля забез-



печення безперешкодного перекидання військ на полі бою. Але так чи інакше дороги приносили користь і економіці. Прокладені шляхи сприяли міграції населення, розвитку поштових служб і, звичайно ж, сприятливо впливали на торгівлю. Уже за часів римлян на дорогах створювалися спеціальні двори для мандрівників, а також для гінців, адже там вони могли змінити коней та відпочити. Для полегшення переміщень дорогами, вздовж трас встановлювалися особливі колії. Будівництво доріг, як і містобудування взагалі проходило під керівництвом цензорів. Перший професійний римський історик Тіт Лівій зазначав, що фінансування будівельних проєктів здійснював Сенат, який видавав цензорам кредит на будівельні роботи, у цензорів були й загальні кошти, на які починали будівельні роботи. При отриманні грошей характер робіт не конкретизувався, цензори самі ухвалювали рішення, витратити отримані кошти на будівництво нових об'єктів або ремонт уже існуючих. Безпосередньо будівельними роботами доріг із плит займалися військові або раби. Необхідно зазначити, що під час будівництва доріг виникали підрядні відносини. Про підрядні правовідносини відомо ще з римського права. У ті часи ця угода являла собою найм або обмін послугами. Природно, весь перелік робіт виконували залежні члени суспільства – раби [5].

Перші згадки про принципи будівництва римських доріг можна побачити в пам'ятці давньоримського права «Законо XII таблиць», що датується 451-450 р. до н.е. У таблиці номер VII сказано: «ширина дороги за прямим напрямком визначалася 8 футів, але в поворотах – 16 футів».

Вулиці Стародавнього Риму були вузькими та звивистими. За законами XII Таблиць від V ст. до н.е. вулиці не мали бути вже 4,75 м, а провулки та глухі кути були вузькими і часто не досягали в ширину навіть і 3 м. Наслідком поєднання пішого та кінного руху на таких вулицях закономірно був високий рівень нещасних випадків. У зв'язку з цим Цезар у законі про міський благоустрій (*lex Iulia municipalis*, 45 р. до н.е.) заборонив будь-якому кінному транспорту в'їзд до Риму

після сонячного сходу і до заходу сонця. Виняток було зроблено тільки для возів, які ввозили будівельні матеріали для храмів та громадських будівель та вивозили із міста сміття, а також для тріумфальних колісниць та возів, що їхали в урочистих процесіях. У деякі свята могли їхати у візках весталки, *rex sacrorum* та флавіни.

Пізніше цим стандартам перестали чітко слідувати. Починаючи з IV століття до н.е. коли дороги мали стратегічне значення, їх прокладали наскільки можна по прямій лінії, не обслуговуючи проміжних районів. Вони лише зрідка відхилялися від прямої траси, щоб уникнути підйомів. Шосована частина дороги служила для особливо швидких повідомлень, а так як римські коні не підковувалися, то праворуч і ліворуч залишали широкі узбіччя з природним ґрунтом, якими і відбувався звичайний рух. Римські будівельники настільки ретельно продумували маршрут майбутньої дороги, що по деяким з них прокладено сучасні траси.

Слід зазначити, що римляни були досить розважливими та прагматичними людьми. Відповідно при проведенні будівництва розрахунок полягав у вигідному використанні матеріалу та місця, та в розумному, ощадливому використанні коштів на споруди. Тут необхідно відзначити, що будь-які будівлі старовини, чи то храм, форум, амфітеатр, в основному були створені з того матеріалу, поклади (залежі) якого знаходилися поблизу місця будівництва. Це полегшувало завдання як будівельникам (їм не доводилося доставляти матеріал здалеку), і замовникам, яким не потрібно було платити величезні суми за транспортування матеріалу [6].

Найвідомішою з усіх античних доріг Риму стала Аппієва дорога. Будівництво дороги почалося 312 року до н.е. при цензорі Аппії Клавдії Цеке. Ця дорога мала важливе військове, культурне та торговельне значення. Вона пов'язувала Рим із такими багатими регіонами як Кампанія, Апулія. Перша ділянка дороги до міста Копії була побудована до 304 р. до н. е., потім вона була продовжена до міста-порту Брундізі. Ширина дороги досягала від 4 до 6 метрів, що дозволяло роз'їхатися двом кінним екіпажам, з обох боків

дороги йшли схожі на тротуар піднесення та глибокі канали для стоку дощової води. На певній відстані одна від одної знаходилися дорожні станції, які служили місцем відпочинку для мандрівників. Приблизно за 16,5 км від Риму, наприкінці дев'ятої милі, розташовувалася перша поштова станція, де змінювали коней. Стародавні будівельники створили дорогу на віки. Її конструкція складалася із чотирьох шарів. Нижній шар дороги був основою з кам'яних плит товщиною 20-30 см, які укладалися на добре ущільнене земляне полотно. Простір між плитами заповнювався піском. Другий шар завтовшки 23 см складався з бетону – битого каменю, покладеного в розчин. Третій шар завтовшки теж 23 см складався з бетону із заповнювачем із гравію. Обидва бетонні шари ретельно утрамбовувалися. Це була найскладніша і виснажлива частина роботи, яку виконували переважно раби та іноді військові підрозділи. Останній верхній шар дороги покривався великими кам'яними блоками площею 0,6-0,9 кв. м. та товщиною близько 13 см. Кожна римська миля дороги була відзначена стовпом, приблизно через кожних десять миль розташовувалися місця для відпочинку, протягом усього шляху були споруджені дорожні станції, відкривалися різноманітні харчевні. Поблизу Рима вздовж дороги з'явилися спеціальні місця для поховань, було збудовано колумбарії та мавзолеї знаменитих римських сімейств. Тут виникли підземні катакомби, які стали місцями зборів перших християн. До нашого часу збереглося багато залишків античних споруд, великі ділянки дороги з античним покриттям, на якому залишилися сліди з глибокими коліями, вибитими колесами возів та колісниць [7, с. 286].

Відповідно до Пейтінгерової таблиці, від Рима розходилося 12 доріг. [8, с. 256] Пейтінгєрова таблиця – римський прототип карти, створений у кінці I століття до н. е. за правління імператора Октавіана, судячи з географічних об'єктів, які не могли існувати в один і той же час, доповнювався інформацією принаймні до середини V століття і являє скоріше не географічну карту, а схему доріг і маршрутів із зазначенням відстаней між містами.

Носить назву антиквара Конрада Пейтінгєра з Аусбурга, родина якого володіла картою з 1508 по 1714 рік. Усі ці дороги вели з одного великого міста в інше і могли з'єднуватися, наприклад, дорога Емілія доходила до Ріміні, а з Ріміні Фламінієва дорога – до Риму. Відомий вислів «всі дороги ведуть до Риму» має під собою реальні підстави: на римському форумі знаходився позолочений стовпчик, з якого починався відлік миль усіх головних доріг Італії. Тобто, хоч би як ви їхали, а все одно потрапляли до Риму. Звідси і народилася приказка.

Дороги мали важливе стратегічне та соціальне значення, поєднуючи різні частини країни, вони зміцнювали державність Риму.

Все це спричинило вагомую причину для будівництва готелів і заїжджих будинків у Стародавньому Римі. Розташовувалися вони за 40 кілометрів один від одного. Було це зроблено спеціально, виходячи з добового кінного пробігу, щоб чиновники та гінці не втомлювались у дорозі та могли відпочивати на своєму шляху. Постій надавали торговцям, чиновникам та гінцям з пред'явленням спеціального документа, що свідчить про їхній статус у суспільстві.

У цей час активно будувалися й інші придорожні об'єкти. Це були таверни, поштові станції, стабулярії та мансіонес. Таверни були важливим елементом у житті суспільства. У тавернах були приміщення для розміщення мандрівників, але головною їхньою функцією було надання послуг харчування.

У зв'язку з необхідністю поєднати державні та приватні інтереси в ході дорожнього будівництва та підтримки в робочому стані доріг, римські юристи приділили велику увагу правовому забезпеченню цієї діяльності. Вони визначили поняття «публічна дорога», «приватна дорога», «путівець».

«Публічною дорогою ми називаємо ту, – вважав Ульпіан, – земля якої... є державною. Земля біля публічної дороги є державною, прямо залишеною в певних межах ширини тим, хто мав право конфіскації (на користь держави), щоб нею всі проїжджали та ходили в обидві сторони».

«Ми називаємо публічними дорогами ті, які греки називають царськими, в тому числі в нас одні дороги називаються преторськими, інші – консульськими».

Приватними є ті, які дехто називає польовими»; «Біля приватної дороги земля є чужою, а нам належить лише право проходу чи прогону худоби». – Ульпіан так пояснив причини, якими дороги можуть бути приватними: «Дороги можуть вважатися приватними з двох підстав: (це) або ті, що знаходяться в полях і на які встановлений сервітут, так що вони ведуть на полі іншого, або ті, які ведуть до полів і яким всім дозволено ходити туди й назад і на які є виїзд з консульської дороги, яку, в такий спосіб, слідує дорога чи шлях, чи проїзд, що веде до вілли. Отже, ті дороги, які йдуть після консульської, приводячи на вілли чи інші садиби, я також вважав публічними». Саме на ці дороги поширювався преторський (заборонний) інтердикт, який забороняв на «публічній дорозі або публічному шляху здійснювати (щось) або вносити (туди) щось, через що ця дорога чи шлях є або стає гіршим». На міські дороги цей інтердикт не поширювався через те, що «турбота про них належить магістратам». І «якщо вільний прохід публічною дорогою знищено або дорога звужена, втручаються магістрати». Претор своїм едиктом надавав у такому разі відновлювальний інтердикт: «Те, що на публічній дорозі або на публічному шляху ти маєш, зробивши (або) внісши, через що ця дорога чи цей шлях є (або) стає гіршим, віднови це в початковому стані». При цьому римські юристи вважали, що «за цим інтердиктом відповідає не той, хто щось зробив на публічній дорозі, а той, хто зробленим володіє». Аргумент вони використовували дуже простий: «...це є кориснішим, оскільки в початковий стан може повернути той, хто має зроблене (або) внесенне».

«Путівцем є дороги, які перебувають у селах чи ведуть у села» [9, с. 236].

Дорожня мережа Римської імперії довгий час допомагала тримати в підпорядкуванні більшу частину світу. Коли сила держави стала слабшати, велике творіння римлян обернулося проти своїх творців, орди варварів скористалися перевагами

доріг, щоб швидше пробитися до скарбів старої держави.

Після остаточного краху Західної імперії у V столітті н.е. кам'яні дороги, як і багато інших здобутків Античності, були практично занедбані і занепали. Дорожнє будівництво відновилося в Європі лише приблизно через 800 років.

На підставі проведеного аналізу історичного розвитку слід зазначити, що транспортні сполучення держави Рим перебували в чудовому стані за допомогою відмінних римських доріг, поділених на милі, деякі з яких існують і досі. Римські дороги підтримували торгові й військові інтереси держави, оскільки ними рухалися римські легіони, і з ними римське право і латинська мова.

Римляни чітко зафіксували багато базових підходів до сучасних правових проблем. Саме це дозволяє сьогодні ставити питання про доцільність використання досвіду римських юристів як одного з джерел сучасного цивільного права.

### Список використаної літератури:

1. Теорія та історія світової і вітчизняної культури. Курс лекцій. Київ: Либідь, 1993. 390 с.
2. Ляшенко Д.О. Картографія з основами топографії: навч. посіб. для вищ. навч. закл. Київ: Наукова думка, 2008. 181 с.
3. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 283.
4. Харитонов Є.О. Основи римського приватного права: Конспект лекцій. Х.: ТОВ «Одіссей». 2019. С. 296.
5. Лоський К. Нарис Римської історії. Гельн-сінгфорс 1919. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/22962/file.pdf>
6. Шама О. І. Історія Стародавнього Риму: хрестоматія : посіб. для студ. іст. ф-ту. Тернопіль: ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2015. 352 с.
7. Бауер С. Історія Стародавнього світу. В 2 томах / переклад В. Л. Гончарова. Київ : Видавництво АСТ, 2019–2020. Т. 1. 480 с.; Т. 2. 800 с.;
8. Ляшенко Д.О. Картографія з основами топографії: навч. посіб. для вищ. навч. закл. Київ: Наукова думка, 2008. 181 с.
9. Дудка Р. А., Лейберов О. О. Історія Стародавнього світу : курс лекцій / Ніжин : Ніжин. держ. ун-т ім. М. Гоголя, 2009. 348 с.

**Kolesnychenko S. Evolution and legal regulation of contractual relations in road construction (Part 1)**

*This article provides a historical overview and analysis of the legal regulation of road construction in Rome. The author examines the historical background of road development in the Roman Empire, identifies the specifics of road and architectural construction, and studies historical monuments such as the Peutinger Table, the Twelve Tables, and Justinian's Digest.*

*It is well known that roads brought glory to Ancient Rome. They served as trade routes and connections that contributed to the development of Ancient Rome, its culture, and civilization. They were used to transport treasures looted from conquered territories and to move thousands of slaves. By the early 2nd century, during the time of Trajan, there were already about 100,000 kilometers of state roads, predominantly with solid pavement. These roads were well constructed and maintained in excellent operational condition. It is believed that by the end of the 1st century BC, almost the entire Italian peninsula was crisscrossed by roads leading to Rome.*

*In reality, the construction of roads in provinces where legions were stationed was considered a common practice among soldiers. Legionnaires engaged in land and construction work at a rapid pace. Local residents were rarely involved in the construction process. Romans feared sabotage at strategically important sites. The Roman Empire was a large state with a developing bureaucratic apparatus and an emerging legal system. There is evidence that road construction was somehow associated with corruption and financial manipulations.*

*The financing of construction projects was carried out by the Senate, which issued credit to the censors for construction work. The censors had general funds at their disposal to initiate construction work.*

*Therefore, conclusions can be drawn regarding the accumulated experience in road construction, which represented a well-established state industry with its own resource base. The development of roads, military and civil construction followed a single plan developed and approved by Rome. Moreover, the laws of construction were strictly adhered to. The Romans attempted to reconcile state and private interests in road construction and maintenance, and to provide legal protection for these activities. The concepts of «public road», «private road», and «road traveler» were defined by them.*

**Key words:** road, architecture, road construction, Roman law, military and civil construction.



УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.39>**Ю. В. Мех**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

Стаття присвячена дослідженню окремих питань запровадження проєктів державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування. Проаналізовано сферу електронного урядування як групу суспільних відносин, де може використовуватись державно-приватне партнерство. Зауважено, що поняття «електронних комунікацій» та «електронного урядування» не є тотожними: «електронні комунікації» є вужчим поняттям, ніж «електронне урядування».

Встановлено, що електронне урядування на сучасному етапі відображає підхід до організації функціонування суб'єктів публічної влади на підставі використання цифрових технологій, а не впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в практику діяльності суб'єктів публічної влади. Окреслено напрями електронного урядування та їх співвідношення з державно-приватним партнерством.

Виходячи з того, що електронне урядування є невід'ємною складовою діяльності державного партнера зроблено висновок, що проєкти державно-приватного партнерства, які укладено після 2019 року, тим чи іншим чином відображають компоненти електронного урядування. Підкреслено, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-приватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

Констатовано негативну кількісну динаміку реалізації договорів державно-приватного партнерства. Пошук причин такої тенденції перебуває, первинно, в площині належної зацікавленості в державно-приватному партнерстві як у державного партнера, так і потенційних приватних партнерів. Доцільним є окреслення концепції державно-приватного партнерства з акцентуванням уваги на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій при взаємодії державного та приватного партнерів, а також під час впорядкування суспільних відносин.

**Ключові слова:** електронне урядування, державно-приватне партнерство, взаємодія, цифрові технології, електронні комунікації.

**Постановка проблеми та завдання дослідження.** Пошук нових методів впорядкування суспільних відносин призвів до залучення приватних суб'єктів в управлінську сферу. Партнерські засади взаємодії публічного та приватного сектору надали можливість для втілення оптимальної моделі управління, яка торкнулась широкого спектру суспільних відносин. Не виключенням є впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій. Адже в жодній сфері суспільного

буття неможливо досягти високих темпів перетворень без впровадження цифрових технологій [1]. При впровадженні електронного урядування відбувається структурна зміна системи органів управління, що виступають публічним партнером. Актуалізація пошуку моделі державно-приватного партнерства в сфері використання цифрових технологій означатиме, що діяльність суб'єктів публічного адміністрування спиратиметься на сильну, ефективна та безпечну електронну систему як при внутрішній діяльності, так і при взаємодії з приватними суб'єктами.

Тобто, з одного боку, актуальним є впровадження ідеї електронного урядування, а з іншого здійснення цього завдання шляхом державно-приватного партнерства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сфера використання інформаційно-телекомунікаційних суб'єктами публічного адміністрування досліджувалась широким колом науковців, наприклад: В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяком, В.В. Галуньком, В.М. Гаращуком, І.С. Гриценком, Т.Є.Кагановською, В.К. Колпаковим, Р.С. Мельником, Р.В. Миронюком, О.В. Ткаченко, Н.Ю. Цибульник, О.Б. Червяковою, А.М. Школиком та іншими [2,3,4,5]. Водночас проблематика державно-приватного партнерства не настільки розроблена, хоча є ряд доктринально вагомих висновків, яких зроблено такими вченими, як: Ю.С. Вдовенко, Ю.А. Іванишкіною, Г.О. Комарницькою, І.М. Комарницьким, В.В. Круглов, Т. Ленком, І.С. Нейковою, К.В. Павлюк, Дж. Паолетто, О.М. Поляковою, Е. Савас, В.І. Якуніним. При цьому, дослідження державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування є відсутніми.

**Мета статті** – дослідження окремих питань запровадження проєктів державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування.

**Виклад основного матеріалу.** Можливість використання практики державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування потребує уточнення. Йдеться про те, що Законом України «Про державно-приватне партнерство» прямої вказівки на електронне урядування немає. Вказаний нормативно-правовий акт передбачає можливість взаємодії державного та приватного партнерів в секторі електронних комунікацій [6]. Відповідно, поняття «електронних комунікацій» та «електронного урядування» не є тотожними. Електронні комунікації є вузьким поняттям, ніж електронне урядування, вони охоплюють відносини щодо надання та отримання електронних комунікаційних послуг, постачання та доступу до електронних комунікаційних мереж, забезпечення конкуренції на ринках електронних комунікацій, а також щодо користування радіочастотним спектром, ресурсами

нумерації та захисту прав користувачів послуг [7].

Перед тим як проаналізувати перспективи використання державно-приватного партнерства в сфері електронного урядування, слід визначити, що собою являє останнє. Так, у 2010 р. в Україні було прийнято «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні». Формально це призвело до нової форми здійснення державного управління – електронного урядування. До ознак, що дали можливість вивести організацію державного управління на окремий та відмінний від попередніх варіацій рівень, слід зарахувати: 1) відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується через використання інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) задоволення потреб громадян як мету управлінського апарату; 3) використання електронного документообігу та цифрового підпису; 4) налагодження взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами через Інтернет [8].

До заходів, що сприяють втіленню концепту електронного урядування, відносяться такі: забезпечення можливості електронного способу подання звернення громадян, відмежування реєстрів за об'єктом їх ведення, створення правових засад для використання цифрового підпису, налагодження електронної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, створення системи надання адміністративних послуг в електронний спосіб [9]. Усі ці заходи було втілено в правову дійсність. Крім того, у 2014 р. було утворено Державне агентство з питань електронного урядування України як центральний орган виконавчої влади, предметом відання якого є суспільні відносини у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [10]. З моменту створення спеціально уповноваженого органу використання інформаційно-телекомунікаційних технологій стало провідним завданням державних

структур, а сфера їх застосування була суттєво розширеною та праксеологічно урізноманітненою (наприклад, ідентифікація як архетипу професійної державної служби, що спрямований на забезпечення її ефективності в цілому через гнучкість структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, що здатні виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [11] тощо).

Подальший розвиток електронного урядування пов'язано з використанням цифрових технологій у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що відображено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні 2017 року. Це пов'язано з тим, що ідея використання сучасних технологій набуває всеохоплюючого значення, виокремлюються такі принципи діяльності управлінських структур, як: цифрового за замовчуванням, одноразового введення інформації, сумісності за замовчуванням, доступності та залучення громадян, відкритості та прозорості, довіри та безпеки [12]. На цьому етапі, паралельно, напрямом розвитку електронного урядування є «цифровізація». Підтвердженням цієї тези є утворення Міністерства цифрової трансформації України шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування України [13]. На новоутворений орган державної виконавчої влади покладено функції не лише з інформатизації або популяризації поширення нових технологій у визначених сферах суспільних відносин, але й ті, що стосуються вироблення державної політики цифровізації в цілому та цифрового розвитку [14].

Таким чином, на сучасному етапі електронне урядування засновано на так званій концепції «Ера цифрового врядування» (Digital Era Governance), що передбачає сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. В основі цієї концепції лежать три ключові елементи: «реінтеграція» (повернення деяких питань під контроль уряду); «холізм» (реорганізація уряду навколо потреб усіх клієнтських

груп); та «оцифрування» (повне використання потенціалу цифрового зберігання та інтернет-комунікацій для трансформації управління). Цифровізації врядування означає, що суб'єкти публічного сектору реагують на сучасні виклики та швидкі зміни інформаційних технологій та інформаційних систем [15]. Отже, електронне урядування на сучасному етапі передбачає не впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в практику діяльності суб'єктів публічної влади, а відображає підхід до організації функціонування суб'єктів публічної влади на підставі використання цифрових технологій.

Реалізація проєктів електронного урядування відбувається у співпраці всіх державних структур, органів місцевого самоврядування за підтримки міжнародних партнерів. Серед основних напрямів електронного урядування можна виокремити: надання електронних послуг; розповсюдження доступних та надійних засобів електронної ідентифікації (включаючи, мобільну ідентифікацію за допомогою MobileID); впровадження принципу Digital by Default – «цифрового за замовчанням» (пріоритетним способом реалізації описаного в документі процесу за замовчанням буде визначений саме електронний спосіб); впровадження електронного документообігу в органах влади; дія системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»; розвиток сфери відкритих даних [1]. Вказані напрями електронного урядування доцільно співвіднести з сферою застосування державно-приватного партнерства. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство», державно-приватне партнерство може застосовуватися в: 1) конкретно визначених сферах суспільних відносин: а) виробництва, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; б) будівництва та/або експлуатації автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; в) машинобудування; г) збору, очищення та розподілення води; д) охорони здоров'я, туризму, відпочинку,

рекреації, культури та спорту; є) забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; ж) управління відходами, крім збирання та перевезення; з) виробництва, розподілення та постачання електричної енергії; и) надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом; і) виробництва та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництва та капітального ремонту житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції; ї) встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; й) надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; к) управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини; л) донорства крові та/або компонентів крові, заготівлі, переробки, тестування, зберігання, розподілу і реалізації донорської крові та/або компонентів крові; м) електронних комунікацій; 2) можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг [6]. Виходячи з того, що електронне урядування є невід'ємною складовою діяльності державного партнера можна зробити висновок, що проекти державно-приватного партнерства, які укладено після 2019 року, тим чи іншим чином відображають компоненти електронного урядування. З іншого боку, це означає, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-приватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

Показовою в напрямі симбіозу державно-приватного партнерства та електронного урядування є практика Китаю. Зокрема, еволюція державно-приватного партнерства у китайському електронному уряді пройшла чотири етапи: аутсорсинг; спільне надання послуг; спільне управління; спільне врядування. Сприймаючи цінність технологій, які пропонують лише

певні технічні інструменти для розвитку електронного урядування, держава співпрацювала з приватним сектором у формі аутсорсингу, використовуючи контракти з постачальниками ІТ. В міру поступового залучення громадян через мобільні платформи для надання послуг електронного урядування приватний сектор стає на рівень співпровайдерів послуг. У процесі партнерства держава передає деякі функції надання державних послуг приватному власнику, зберігаючи контроль, встановлюючи стандарти послуг, безпеки та тарифікації. На останньому етапі реалізації державно-приватного партнерства держава перекладає частину відповідальності за надання послуг приватним партнерам, передбачає відкриття державних даних та зменшення контролю; приватні партнери сприяють наданню цифрових послуг спільно з державою, використовуючи передові ІТ-інструменти та можливості [16].

В Україні стан реалізації проектів державно-приватного партнерства в цілому погіршився з моменту впровадження правового режиму воєнного стану [17]. Пошук причин такої тенденції перебуває, перш за все, в площині належної зацікавленості в державно-приватному партнерстві як у державного партнера, так і потенційних приватних партнерів. Вбачається доцільним окреслення концепції державно-приватного партнерства з акцентуванням уваги на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій при взаємодії державного та приватного партнерів, а також під час впорядкування суспільних відносин.

**Висновки.** Підсумовуючи приходимо до висновку, що концепція електронного урядування є новою формою функціонування публічних інституцій, які виступають одночасно державними партнерами при державно-приватному партнерстві. Використання цифрових технологій є невід'ємним елементом будь-яких проектів державно-приватного партнерства незалежно від сфери суспільних відносин, де застосовано цей механізм. Акцентовано увагу на тому, що електронне урядування може досягати поставлених цілей через застосування механізмів державно-при-



ватного партнерства як в конкретно визначених сферах суспільних відносин, так і в можливих сферах суспільних відносин за рішенням державного партнера в тих сферах діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг.

### Список використаної літератури:

1. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>
2. Tsybulnyk N.Yu., Zadoia I. I., Kurbatova I. S., Mekh Yu. V. E-government within Public Administration. *Jurnal Cita Hukum: Indonesian Law Journal*. 2020. Vol. 8. № 3. P. 471 – 488.
3. Кагановська Т.Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні. *Форум права*. 2014. № 2. С. 176-182.
4. Кулага І., Ткаченко О., Клівак В. Компаративний аналіз упровадження та розвитку електронного урядування в Україні та Естонії. *Стратегія економічного розвитку України*. 2020. № 46. С. 36-52.
5. Червякова О.Б. Сутнісні ознаки та види інформаційних ресурсів як об'єктів державного управління. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 3 (70). С. 176-184.
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
7. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 р. № 1089. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#doc_info)
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20101213#Text>
9. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text>
10. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. (в ред. від 01.10.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF/ed20141001#Text>
11. Про Стратегію сталого розвитку: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>
13. Деякі питання оптимізації державних органів виконавчої влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.09.2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF/ed20210220#Text>
14. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2022-%D0%BF#Text>
15. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 139-145. С. 140.
16. Круглов В. Розвиток системи державно-приватного партнерства в сучасних умовах. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 3(9). С. 50-67.
17. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

### Mekh Yu. V. Some issues of implementing public-private partnership projects in the field of e-government

The article is devoted to the study of certain issues of the implementation of public-private partnership projects in the field of electronic governance. The field of e-governance is analyzed as a group of social relations where public-private partnership can be used. It is noted that the concepts of «electronic communications» and «e-government» are not identical: «electronic communications» is a narrower concept than «electronic government».

It was established that electronic governance at the current stage reflects an approach to the organization of the functioning of public authorities based on the use of digital

*technologies, rather than the introduction of information and telecommunication technologies into the practice of activities of public authorities. The directions of e-governance and their relationship with public-private partnership are outlined.*

*Based on the fact that e-governance is an integral component of the state partner's activities, it was concluded that public-private partnership projects concluded after 2019 in one way or another reflect the components of e-governance. It is emphasized that e-governance can achieve the set goals through the use of public-private partnership mechanisms both in specifically defined areas of public relations and in possible areas of public relations by decision of the state partner in those areas of activity that involve the provision of socially significant services.*

*A negative quantitative dynamics of the implementation of public-private partnership contracts was noted. The search for the reasons for such a trend lies, primarily, in the plane of due interest in the public-private partnership by both the public partner and potential private partners. It is appropriate to outline the concept of public-private partnership with an emphasis on the use of information and telecommunication technologies during the interaction of public and private partners, as well as during the regulation of social relations.*

**Key words:** *electronic governance, public-private partnership, interaction, digital technologies, electronic communications.*

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.40>**К. П. Шевчишена**

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

**СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ**

Здійснено науковий аналіз поняття та ознак воєнного злочину, а також його співвідношення з такою правовою категорією як «військовий злочин». Наголошено, що поняття «воєнний злочин» не закріплено у вітчизняному законодавстві, а визначено лише у нормах міжнародного гуманітарного права. На підставі аналізу наукової літератури та результатів опитування респондентів встановлено, що відсутність закріплення поняття «воєнний злочин» у вітчизняному законодавстві ускладнює діяльність правоохоронних органів щодо розслідування такої категорії злочинів. Крім того, відсутність законодавчого закріплення поняття «воєнний злочин» є причиною його ототожнення з поняттям «військовий злочин». Акцентовано, що терміни «воєнний злочин» та «військовий злочин» це абсолютно різні поняття, за змістом та значенням. З'ясовано, що всі воєнні злочини «характеризуються певною сукупністю ознак, які є притаманні кожному складу зокрема і групі загалом», а саме: дії, що складають об'єктивну сторону воєнних злочинів, вчиняються під час збройного конфлікту і є пов'язані з ним; учинення дій, що вважаються серйозними порушеннями норм міжнародного гуманітарного права; такі дії, як правило, вчиняються комбатантами або особами, які можуть віддавати їм накази; об'єктом посягання є особи, що знаходяться під захистом міжнародного гуманітарного права (чи їх права); дані злочини завжди вчиняються умисно або із грубої необережності. Наголошено, що воєнні злочини за кримінальним правом України – це передбачені КК України суспільно небезпечні винні діяння, вчинені відповідним суб'єктом, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують установлений порядок застосування збройної сили у зв'язку з воєнним конфліктом (збройним конфліктом міжнародного або неміжнародного характеру, війною). Зроблено висновок про доцільність Кримінальний кодекс України доповнити окремим розділом «Воєнні кримінальні правопорушення» у якому визначити поняття «воєнних злочинів» – є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), вчинене спеціальним суб'єктом, що виражається в порушенні принципів та норм міжнародного гуманітарного права під час збройного конфлікту.

**Ключові слова:** поняття, ознаки, сутність, проблеми, воєнні злочини, розслідування.

**Актуальність теми.** Розслідування воєнних злочинів для правоохоронців – це абсолютно новий напрям роботи, адже більшість ніколи не розслідували такі злочини, саме тому важливо швидко адаптуватись до реалій сьогодення та ефективно виконувати роботу з розслідування таких злочинів [1, с. 54].

Як слушно відзначається в науковій літературі [2, с. 236] однією з перших підготовчих задач до розслідування (документування) воєнних злочинів є з'ясування значення терміну «воєнний злочин».

У цьому контексті С.О. Павленко [3] слушно зазначає, що: основоположним у будь-якому дослідженні є з'ясування ключових дефініцій, що становлять предмет пізнання, адже некоректне тлумачення того чи іншого терміна (поняття) призводить до його помилкового розуміння, невірного трактування та хибних висновків, а отже – неточного підходу до дослідження [3].

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя дослідження з обраної тематики становлять праці таких вітчизняних вчених: О.В. Баганець, А.О. Драгоненко, О.М. Дуфенюк, В.В. Ємелья-

ненко, М.К. Зубанський, В.М. Лисик, К.М. Оробець, М.В. Піддубна, О.В. Пчеліна, В.М. Репецький, Н.З. Рогатинська та інші.

**Метою статті** є визначити сутність та зміст воєнних злочинів.

Як слушно відзначається у науковій літературі [4, с. 30] дослідження цього питання дасть змогу встановити авторське бачення досліджуваного поняття.

**Виклад основного матеріалу.** Ретроспективний аналіз наукових праць [5, с. 152] засвідчує, що формування юридичного концепту «воєнних злочинів» пов'язане зі становленням міжнародного гуманітарного права з середини ХІХ. Так, зокрема термін «воєнні злочини» було закріплено у Женевській конвенції «Про поліпшення долі поранених та хворих у діючих арміях», яка була підписана у 1864 році представниками 16 європейських країн.

По суті, як правильно стверджує Н.З. Рогатинська, вказаний міжнародно-правовий акт став основою для розвитку норм міжнародного гуманітарного права, та регламентації правил ведення бойових дій і відповідно до закріплення понять «Закони війни» та «Воєнні злочини» [6].

Розгорнуте визначення поняття «воєнні злочини» з'явилося лише в 1945 році у ст. 6 Статуту Міжнародного військового трибуналу в Нюрнберзі, де зазначалося, що такими злочинами слід вважати порушення законів і звичаїв війни, що включають вбивства, жорстоке поводження або депортацію цивільного населення на окупованих територіях, вбивство або жорстоке поводження з військовополоненими, вбивство заручників, розкрадання державної або приватної власності, безглузде руйнування населених пунктів, що не зумовлене військовою необхідністю» [7].

Пізніше поняття «воєнні злочини» знайшло відображення у ст. 8 Римського статуту, відповідно до якого воєнними злочинами є:

– грубі порушення Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, а саме будь-яке з таких діянь проти осіб або майна, що охороняються згідно з положеннями відповідної Женевської конвенції: умисне

вбивство; катування або нелюдське поводження, у тому числі біологічні експерименти; умисне заподіяння сильних страждань або тяжких тілесних ушкоджень чи шкоди здоров'ю; широкомасштабне знищення і привласнення майна, що не викликане військовою необхідністю і вчинене незаконно та безглуздо; примушення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, до служби у збройних силах ворожої держави; умисне позбавлення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, права на справедливий і звичайний суд; незаконна депортація або переміщення чи незаконне позбавлення волі; взяття заручників [8].

– інші серйозні порушення законів і звичаїв, що застосовуються в міжнародних збройних конфліктах у встановлених рамках міжнародного права, а саме будь-яке з таких діянь: умисне спрямування нападів на цивільне населення як таке або на окремих цивільних осіб, що не беруть безпосередньої участі у воєнних діях; умисне спрямування нападів на цивільні об'єкти, тобто об'єкти, що не є військовими цілями; умисне спрямування нападів на персонал, об'єкти, матеріали, підрозділи або транспортні засоби, задіяні в наданні гуманітарної допомоги чи в місії з підтримання миру відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, доки вони мають право на захист, яким користуються цивільні особи або цивільні об'єкти згідно з міжнародним правом збройних конфліктів; умисне вчинення нападу з усвідомленням того, що такий напад призведе до випадкової загибелі чи поранення цивільних осіб або заподіє шкоди цивільним об'єктам чи масштабної, довготривалої та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно надмірною в порівнянні з конкретною та безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою; напад на незахищені й такі, що не є військовими цілями, міста, села, помешкання або будівлі чи їх обстріл із застосуванням будь-яких засобів; вбивство або поранення комбатанта, який, склавши зброю чи не маючи більше засобів захисту, беззастережно здався; неналежне використання прапора пар-



ламентера, прапора чи військових знаків розрізнення та форми ворога або Організації Об'єднаних Націй, а також розпізнавальних емблем, встановлених Женевськими конвенціями, наслідком чого є смерть або заподіяння особі серйозних ушкоджень; переміщення, прямо чи опосередковано, окупаційною державою частини її власного цивільного населення на окуповану нею територію чи депортація або переміщення всього або частини населення окупованої території у межах чи за межі цієї території; умисне спрямування нападів на будівлі, призначені для релігійних, освітніх, мистецьких, наукових чи благодійних цілей, на історичні пам'ятники, госпіталі та місця зосередження хворих і поранених за умови, що вони не є військовими цілями; заподіяння особам, які перебувають під владою ворожої сторони, фізичного каліцтва або здійснення над ними медичних чи наукових експериментів будь-якого характеру, які не обґрунтовані необхідністю медичного, стоматологічного або лікарняного лікування відповідної особи і здійснюються не в її інтересах та які призводять до смерті або серйозно загрожують здоров'ю такої особи чи осіб; віроломне вбивство або поранення осіб, що належать до ворожої нації чи армії; заява про те, що пощади не буде; знищення або захоплення майна ворога, крім випадків, коли таке знищення або захоплення настійно вимагаються воєнною необхідністю; оголошення скасованими, призупиненими або недопустимими в суді прав і позовів громадян ворожої сторони; примушення громадян ворожої сторони до участі у воєнних діях проти їхньої власної країни, навіть якщо вони перебували на службі воюючої сторони до початку війни; розграбування міста або населеного пункту, навіть якщо його захоплено штурмом; застосування отрути або отруєної зброї; застосування задушливих, отруйних або інших газів та всіх аналогічних рідин, матеріалів чи засобів; застосування куль, що легко розгортаються або сплющуються в тілі людини, таких, як кулі з твердою оболонкою, яка не повністю покриває осердя або має надрізи; застосування зброї, боєприпасів і матеріалів, а також методів ведення

війни такого характеру, які спричиняють надмірні ушкодження чи непотрібні страждання; посягання на людську гідність, зокрема образливе і принизливе поводження; зґвалтування, сексуальне рабство, примушення до проституції, примусова вагітність; використання присутності цивільної особи або іншої особи, яка перебуває під захистом, для захисту певних пунктів, районів або збройних сил від військових операцій; умисне спрямування нападів на будівлі, матеріали, медичні установи й транспортні засоби, а також на персонал, що використовує згідно з міжнародним правом розпізнавальні емблеми, передбачені Женевськими конвенціями; умисне використання голодування цивільного населення як методу ведення війни шляхом позбавлення його предметів, необхідних для виживання, у тому числі умисне створення перешкод для надання допомоги, як це передбачено відповідно до Женевських конвенцій; набір або вербування дітей віком до п'ятнадцяти років до складу національних збройних сил або використання їх для активної участі в бойових діях, та інші протиправні діяння [8].

Українське законодавство не містить визначення поняття «воєнний злочин» [6]. Зокрема, КК України не використовує термін «воєнні злочини», хоча передбачає відповідальність за них у розділі XIX Особливої частини КК України «Злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини)» та розділі XX Особливої частини КК України «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» [9, с. 101].

Ґрунтовний аналіз наукової літератури свідчить про те, що відсутність законодавчого закріплення поняття [10] «воєнний злочин», дає підґрунтя для дискусій з цього приводу серед науковців.

Як доречно зазначає М.К. Зубанський серед вітчизняних науковців немає єдиного підходу до розуміння категорії «воєнний злочин», основні розбіжності правового розуміння даної категорії полягають у тому, що практично кожен науковець-дослідник старається сформувати своє, якісно відмінне визначення даної категорії [11, с. 48].

Таким чином, вважаємо за доцільне детальніше дослідити наявні у науковій літературі підходи до розуміння поняття «воєнний злочин».

Передусім слід відзначити сформульоване поняття воєнного злочину В.М. Репецьким та В.М. Лисиком, які трактують його як міжнародний злочин, що умисно чи з грубої необережності вчиняється комбатантом та прирівняними до них особами чи по відношенню до них цивільною особою під час збройного конфлікту і полягає у масовому і серйозному порушенні норм міжнародного гуманітарного права та посягає на підзахисних осіб, їх права чи найважливіші принципи міжнародного гуманітарного права» [7, с.125].

Натомість, М.В. Піддубна наголошує, що воєнний злочин можна визначити як винне, суспільно небезпечне, протиправне та каране діяння, що полягає в порушенні встановлених основними принципами міжнародного права *juscogens*, міжнародним гуманітарним правом правил ведення збройних конфліктів міжнародного та неміжнародного характеру, злочинність яких визначена актами міжнародного кримінального права [12, с. 101].

На думку В.В. Ємельяненко та К.М. Оробець воєнні злочини за кримінальним правом України – це передбачені КК України суспільно небезпечні винні діяння, вчинені відповідним суб'єктом, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують установлений порядок застосування збройної сили у зв'язку з воєнним конфліктом (збройним конфліктом міжнародного або неміжнародного характеру, війною) [13, с. 131].

Н.З. Рогатинська доходить висновку, що під поняттям «воєнні злочини» слід розуміти – неправомірні дії (як правило свідомі), які порушують встановлені людством правила, принципи та закони ведення бойових дій, які знаходять своє практичне закріплення у міжнародно-правових актах [6, с. 263].

В аспекті нашого дослідження уявляється доречним погляд, запропонований М.К. Зубанський, який зазначає, що під воєнним злочином слід розуміти порушення встановлених нормами міжнародного кримінального права а також положеннями

Женевської конвенції та додатковими протоколами до неї правил ведення бойових дій, що проявляються в сукупності діянь, які прямо чи опосередковано виступають порушенням основних принципів правового статусу людини та громадянина, і таке правопорушення тягне за собою відповідальність, вид і міра якої визначаються нормами міжнародного кримінального права та актами національного кримінального законодавства [11, с. 48].

А.О. Драгоненко, розглядаючи воєнні злочини з сучасних позицій, визначає їх як грубе порушення міжнародного гуманітарного права, що застосовується у збройних конфліктах (міжнародного та неміжнародного характеру), що тягнуть за собою індивідуальну кримінальну відповідальність відповідно до норм міжнародного кримінального права [5, с. 153].

О. Баганець, зазначає, що воєнним злочином, за нормами міжнародного права, є «дії, які являють собою свідоме порушення загальноприйнятих «звичаїв та правил війни», а ще точніше – так званих «законів війни» [14].

У свою чергу Т.С. Садова досліджуючи воєнні злочини проти довілля визначає це поняття, як передбачене міжнародним гуманітарним правом діяння, що посягає на довілля та його компоненти, раціональне використання та охорона яких забезпечують життєдіяльність людини, і полягає в безпосередньому протиправному здійсненні нападу, коли відомо, що такий напад послугує причиною обширної, довгострокової та серйозної шкоди, яка є явно непропорційною порівняно з конкретною і безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою [15, с. 256].

Цікавою є наукова позиція відносно розуміння поняття воєнний злочин зарубіжних вчених. Зокрема, заслуговує на увагу запропоноване поняття «war crime» (воєнний злочин) Ларрі Мей (Larry May) у роботі на тему «Воєнні злочини та справедлива війна» (2007) [16]. На думку вченого «воєнний злочин» – це міжнародний злочин, що вчиняється під час збройного конфлікту. Дослідник наголошує, що воєнні злочини слід розглядати, виключно як злочини проти людяності.

Отже, підсумовуючи (зважаючи на) викладене можна дійти висновку, що поняття «воєнний злочин» не закріплено у (вітчизняному законодавстві) вітчизняних нормативно-правових актах, а визначено лише у нормах (положеннях) міжнародного гуманітарного права.

З огляду на таке заслуговує на підтримку позиція В.В. Ємельяненко, К.М. Оробець [13, с. 125], які слушно зазначають, що з огляду на надзвичайну актуальність для України поняття воєнного злочину, повинно затвердитися також й у правовій доктрині України як усталене, з урахуванням положень міжнародного і національного законодавства [13, с. 125]. Вчені наголошують, що такий досвід успішно апробований у багатьох інших держав, які є членами або претендують на членство в Європейському Союзі, прикладами можуть бути Німецький Міжнародний кримінальний кодекс, КК країн Балтії, Грузії та Молдови [17, с. 226-228].

Доречною є і позиція О. Дуфенюка, який відстоює позицію щодо узгодження національних підходів з підходами, прийнятими міжнародною спільнотою (Римський статут МКС, Женевські конвенції і т.д.), та впровадити у «нормативну матерію» кримінального права та процесу універсальне міжнародно-правове поняття «воєнних злочинів» [18, с. 54].

Таким чином, на нашу думку є необхідність чіткого визначення та законодавчого закріплення поняття воєнного злочину в Кримінальному кодексі України. Адже як свідчать результати опитування респондентів відсутність закріплення поняття «воєнний злочин» у вітчизняному законодавстві значно (призводить) ускладнює діяльність правоохоронних органів щодо розслідування такої категорії злочинів (про що зазначило 73% опитаних).

Крім того, слід відзначити, що відсутність законодавчого закріплення поняття «воєнний злочин» є причиною його отождествлення з поняттям «військовий злочин».

Тому сьогодні актуальним є питання, яке виникає у необхідності розмежування та конкретизації поняття «Воєнний» та «Військовий» злочин [6].

Як слушно зазначає з цього приводу О. Дуфенюк у сучасних умовах в Україні

в побутовому вжитку поняття «воєнний» і «військовий» часто змішуються, тож суб'єктам, які здійснюють документування та розслідування воєнних злочинів, треба чітко розуміти різницю між ними [14].

Спробуємо з'ясувати суттєві відмінності цих понять.

Передусім слід звернутися до словникової літератури. У мовознавчому аспекті прикметник «воєнний» означає той, що «стосується до війни, пов'язаний з нею» [19, с. 199], а «військовий» – «прийнятий, установлений у війську, в армії», «властивий військовослужбовцеві» [19, с. 187;13].

Як зазначає О. Баганець, «воєнний злочин» є поняттям суто сфери міжнародного гуманітарного права, а тому [...] торкається інтересів всього світу» [14]. Натомість поняття «військовий злочин» стосується конкретної країни. Згідно з ч. 1 ст. 401 Кримінального кодексу України, «військовими злочинами визнаються передбачені цим розділом злочини проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів [20;14]

На думку В.В. Ємельяненка та К.М. відмінністю між воєнними та військовими злочинами є те, що військові злочини відбуваються під час мирного часу, коли військовослужбовці здійснюють дії, які порушують закони та стандарти, пов'язані з їхнім статусом. Воєнні злочини, з іншого боку, стосуються порушень, які відбуваються під час війни або збройного конфлікту, коли застосовуються закони та звичаї війни [21, с. 249].

Доречною є позиція дослідників, про те, що воєнні злочини відрізняються за своєю соціальною та юридичною характеристикою від інших категорій кримінальних правопорушень, зокрема, від військових, проти миру тощо. Унаслідок цього та враховуючи наявний досвід повномасштабного російського вторгнення, доцільним є формування сучасної концепції воєнних злочинів як самостійного виду кримінальних правопорушень у доктрині кримінального права України, а в перспективі – і у КК. Останній напрямок передбачає не

суто формальне виокремлення кримінальних правопорушень, що можуть бути віднесені до воєнних злочинів, та подальше перенесення до нового розділу Особливої частини КК України, а їх ґрунтовне переосмислення та вдосконалення на рівні як законотворчої, так і правозастосовної діяльності [13, с. 133].

Зважаючи на викладене можна дійти висновку, що терміни «воєнний злочин» та «військовий злочин» це абсолютно різні поняття, за змістом та значенням.

Разом з тим, специфіка воєнних злочинів дозволяє не тільки відмежовувати їх від інших злочинів (у тому числі від злочинів проти миру та безпеки людства), а й виділити низку спеціальних, характерних саме для них ознак, що у свою чергу, дозволить проводити дане розмежування [5, с. 154].

У довідковій літературі термін «ознака» позначено, як особливість предмета або явища, яка визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання або відмінність від них, властивість. Сукупність ознак (яка може зводитися і до однієї єдиної ознаки) дозволяє відрізнити предмет (явище) від інших предметів (явищ) [22].

Таким чином, зміст поняття становлять ознаки, які відтворюють якість предмета і відрізняють його від інших схожих предметів [23].

З огляду на це доречною є позиція вчених [11, с. 49], які наголошують на тому, що юридично грамотне визначення поняття воєнного злочину, яке наявне в міжнародному кримінальному праві містить його обов'язкові юридичні та соціальні ознаки [11, с. 49].

А.О. Драгоненко зазначає, що ознаки воєнних злочинів відображаються у нормах права, а також у правових позиціях інститутів міжнародного кримінального правосуддя під час розгляду справ. На думку вченого перелік ознак дозволяє оцінити конкретне діяння як злочинне, називаючи складом кримінального правопорушення [24, с.72; 5, с. 153].

Ґрунтовний аналіз наукової літератури свідчить про те, що на сьогодні немає консенсусу у визначенні вичерпного переліку ознак воєнних злочинів.

В.М. Репецький, В.М. Лисик, проаналізувавши низку міжнародно-правових

актів, що визначають склади воєнних злочинів, дійшли висновку, що всі воєнні злочини «характеризуються певною сукупністю ознак, які є притаманні кожному складу зокрема і групі загалом», а саме: дії, що складають об'єктивну сторону воєнних злочинів, вчиняються під час збройного конфлікту і є пов'язані з ним; учинення дій, що вважаються серйозними порушеннями норм міжнародного гуманітарного права; такі дії, як правило, вчиняються комбатантами або особами, які можуть віддавати їм накази; об'єктом посягання є особи, що знаходяться під захистом міжнародного гуманітарного права (чи їх права); дані злочини завжди вчиняються умисно або із грубої необережності [7, с. 122–125].

Дещо уточнює наведений перелік ознак воєнних злочинів Т.С. Садова з урахуванням положень національного права, пропонуючи виокремлювати: наявність загального та спеціального суб'єкта; завжди вчиняються умисно або із необережності; їм притаманна багатооб'єктність; вчинення під час збройного конфлікту [15, с. 118].

А. О. Драгоненко зазначає, що для воєнних злочинів характерні й спеціальні (властиві тільки їм) ознаки: може бути вчинений тільки під час збройного конфлікту; об'єктом посягання є встановлений міжнародним правом порядок ведення збройного конфлікту та інтереси безпеки осіб (окремої особи), що захищені міжнародним правом; грубий характер порушення; настання наслідків для охоронюваних міжнародним гуманітарним правом прав та інтересів; особливості суб'єктивної сторони – поряд з ознаками властивими всім злочинам проти миру та безпеки людства, необхідною є усвідомлення виконавцем наявності факту збройного конфлікту; виконавець воєнного злочину повинен усвідомлювати фактичні обставини, що свідчать про захищений статус осіб – жертв злочину [5].

Зважаючи на викладене доречною є позиція О. В. Пчеліної та В. Б. Пчелін, які зазначають що виокремлені науковцями ознаки характеризують кримінально-правову природу воєнних злочинів, які обов'язково враховуються під час їх



кваліфікації. Проте залишено поза увагою криміналістичні ознаки, які впливають не тільки процес кримінально-правової кваліфікації воєнних злочинів, а й їх досудового розслідування на всіх його етапах [25, с. 337].

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене вважаємо за доцільне Кримінальний кодекс України доповнити окремим розділом «Воєнні кримінальні правопорушення» у якому визначити поняття «воєнних злочинів» – є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), вчинене спеціальним суб'єктом, що виражається в порушенні принципів та норм міжнародного гуманітарного права під час збройного конфлікту.

### Список використаної літератури:

1. Баладига С.П. Проблеми розслідування воєнних злочинів на території України та притягнення до відповідальності осіб за їх вчинення. *Нове українське право*. 2022. Вип. 5. С. 52–58. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.7>.
2. Гончар О.М. Специфіка журналістського документування екологічних воєнних злочинів під час повномасштабного воєнного вторгнення росії в Україну. URL: [altijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/322/8766/18367-1?inline=1](http://altijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/322/8766/18367-1?inline=1). DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-302-6-10>.
3. Павленко С. О. Сутність і зміст поняття «оперативно-розшукова тактика». *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/153144/153877>.
4. Тарасенко О.С. Теорія і практика протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 426 с.
5. Драгоненко А. О. Поняття та ознаки воєнних злочинів у міжнародному кримінальному праві. *Наукові записки*. 2022. Вип. 12. С. 151–157.
6. Рогатинська Н.З. Особливості розмежування між поняттями «військовий» та «воєнний» злочин. *Вплив війни на злочинність в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 29–30 квітня 2022 року)*. Тернопіль: 2022. С. 261–264. URL: <http://confuf.wunu.edu.ua/index.php/confuf/article/view/950/932>.
7. Репецький В. М., Лисик В. М. Поняття та ознаки воєнних злочинів. *Альманах міжнародного права*. 2009. Вип. 1. С. 120–125. URL: [nbuv.gov.ua/UJRN/amp\\_2009\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2009_1_15)
8. Римський статут Міжнародного кримінального суду. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
9. Піддубна М.В. Воєнні злочини в кримінальному праві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 98–101.
10. Севрук В. Г. Протидія злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі: теорія та практика: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2022. 1092
11. Зубанський М. К. Поняття та склад воєнного злочину в контексті положень міжнародного кримінального права. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства*. 2022. № 58. С. 47 – 56.
12. Піддубна М.В. Воєнні злочини в кримінальному праві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Випуск 40. Т. 2. С. 98–101.
13. Ємельяненко В.В., Оробець К.М. Воєнні злочини: поняття, особливості та співвідношення з військовими кримінальними правопорушеннями за кримінальним кодексом України. *Журнал «Наукові інновації та передові технології»*. 2022. № 11(13). С. 123–136.
14. Баганець О.В. Кваліфікація воєнних злочинів. 2022. URL: [lexinform.com.ua/dumka-eksperta/kvalifikatsiya-voennyih-zlochyniv/](http://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/kvalifikatsiya-voennyih-zlochyniv/)
15. Садова Т.С. Щодо поняття воєнних злочинів проти довілля в міжнародному кримінальному праві. *Право і суспільство*. 2021. № 4. С. 252–257. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.4.34>.
16. Larry May (2007). *War Crimes and Just War*. New York: Cambridge University Press. New York. USA. P.343. ISBN 978-0-521-69153-6.
17. Sirant, M.M. (2016). *Dosvid implementatsii norm pro voenni zlochyyny v kryminalnomu zakonodavstvi krain YeS [Experience implementing rules of war crimes in the criminal law EU countries]*. Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika». Seriia: Yurydychni nauky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences, 845, 225–230. Retrieved from <https://science.lpnu.ua/sites/default/>

- files/journal-paper/2017/aug/5867/vnulpurn201684537.pdf [in Ukrainian].
18. Дуфенюк О. Розслідування воєнних злочинів в Україні: виклики, стандарти, інновації. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 1. С. 46–56. DOI: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-1-6>.
  19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
  20. Кримінальний кодекс України. Стаття 401. Поняття військового злочину. Режим доступу: [https://kodeksy.com.ua/kriminal\\_nij\\_kodeks\\_ukraini/statja-401.htm](https://kodeksy.com.ua/kriminal_nij_kodeks_ukraini/statja-401.htm)
  21. Савоста В.О. Кримінально-правова характеристика воєнних злочинів: науково-практичний коментар Розділу IX-1 Кримінального процесуального кодексу України. Видання 2. Електронне видання. Дніпро-Львів-Одеса-Харків, 2022. Станом на 03 травня 2022. 58 с.
  22. Ознака. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%B0>.
  23. Поняття. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
  24. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. -10-те вид., переробл. та допов. Київ: ВД «Дакор» 2018. 1360 с.
  25. Пчеліна О.В., Пчелін В.Б. Криміналістична класифікація воєнних злочинів. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу в умовах воєнного стану*. Харків, 2022. С. 334-338.

### Shevchyshena K. P. The essence and content of war crimes

*A scientific analysis of the concept and signs of a war crime, as well as its correlation with such a legal category as «war crime», was carried out. It is emphasized that the concept of «war crime» is not enshrined in domestic legislation, but is defined only in the norms of international humanitarian law. Based on the analysis of the scientific literature and the results of the survey of respondents, it was established that the lack of consolidation of the concept of «war crime» in domestic legislation complicates the activities of law enforcement agencies in the investigation of this category of crimes. In addition, the lack of legal consolidation of the concept of «war crime» is the reason for its identification with the concept of «war crime». It is emphasized that the terms «war crime» and «war crime» are completely different concepts in terms of content and meaning. It was found that all war crimes «are characterized by a certain set of features that are inherent to each group in particular and to the group in general», namely: actions that make up the objective side of war crimes are committed during an armed conflict and are associated with by him; taking actions that are considered serious violations of the norms of international humanitarian law; such actions, as a rule, are committed by combatants or persons who can give them orders; the object of the encroachment is persons under the protection of international humanitarian law (or other rights); these crimes are always committed intentionally or with gross negligence. It is emphasized that war crimes under the criminal law of Ukraine are socially dangerous criminal acts provided by the Criminal Code of Ukraine, committed by the relevant entity, which encroach on social relations, which ensure the established procedure for the use of armed force in connection with a military conflict (armed conflict of international or non-international character, war). It was concluded that it is appropriate to supplement the Criminal Code of Ukraine with a separate section «Military criminal offenses» in which to define the concept of «war crimes» – an act (action or inaction) provided by this Code, committed by a special subject, which is expressed in violation of the principles and norms of international humanitarian rights during armed conflict.*

**Key words:** concepts, signs, essence, problems, war crimes, investigations.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.41>**М. Б. Джумутія***здобувач кафедри конституційного та адміністративного права,  
Запорізький національний університет*

## **ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ПРИРОДА ФАРМАЦЕВТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Стаття містить теоретико-прикладний аналіз зв'язку категорій публічно-сервісного характеру діяльності держави та фармацевтичного забезпечення. Наведено наукові підходи до визначення сервісної функції держави. Обґрунтовано, що в умовах розвитку сучасних демократичних держав публічно-сервісна діяльність займає провідне місце, оскільки лише реалізуючи її є можливість досягти належного рівня дотримання демократичних цінностей та ідеалів сучасного суспільства.

Окремо проаналізовано зміст категорії охорони здоров'я та соціального призначення держави, доведено, що фармацевтичне забезпечення є частиною системи правовідносин з охорони здоров'я, тому також відображає реалізацію соціальної функції держави, а наявність публічного критерію та публічного компоненту в межах сфери охорони здоров'я та фармацевтичного забезпечення в свою чергу означає присутність адміністративно-правового регулювання.

З'ясовано, що відсутність чітко визначення змісту поняття «фармацевтичне забезпечення» в межах законодавства України сприяє його неодноковому розумінню. При встановленні зв'язку між публічно-сервісним характером діяльності держави та фармацевтичним забезпеченням було з'ясовано, що в межах Закону України «Про лікарські засоби» передбачено наступні нормативні критерії такого зв'язку: визначення засад державної політики у сфері лікарських засобів; наявність спеціального суб'єктного складу відносин фармацевтичного забезпечення; наявність інструментарію стандартизації діяльності у сфері лікарських засобів та відповідно фармацевтичного забезпечення; закріплення спеціальних заходів нагляду (контролю) за створенням, допуском на ринок, контролем якості, безпеки та ефективності лікарських засобів.

Висновки сформовані про специфіку фармацевтичного забезпечення, яка полягає в тому, що реалізуючи його громадяни можуть розраховувати на якісне надання медичних послуг, вчасний доступ до якісних, дозволених, необхідних лікарських засобів та виробів медичного призначення, відповідно отримуючи послуги у сфері охорони здоров'я на належному рівні, що в свою чергу підтверджує ідею, що фармацевтичне забезпечення відображає баланс приватних та публічних інтересів та є структурним елементом публічно-сервісної діяльності держави.

**Ключові слова:** публічно-сервісний характер держави, публічне управління, публічне адміністрування, охорона здоров'я, фармацевтичне забезпечення, соціальна функція держави.

**Вступ.** Розбудова та розвиток правової держави на пряму залежить від співпраці та спільних цілей її суб'єктів. Розглядаючи сучасну концепцію функціонування держави, вчені все частіше відходять від позиції вертикального управління та акцентують увагу на формуванні довготривалих горизонтальних зв'язків, роблячи державу рівним учасником. Звичайно, визначення такого статусу держави породжує нові дискусії стосовно матеріального

вираження її суб'єктного складу, але в межах наукових позицій спільним знаменником на сьогодні, особливо з моменту прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року, є визнання факту публічно-сервісного призначення діяльності держави.

Публічно-сервісний характер діяльності держави може проявлятися на різних рівнях формування та розвитку взаємовідносин у суспільстві. Тематика, запропонована у даній роботі, зосереджена в межах галузі охорони здоров'я, спеціальним по

відношенню до якої є фармацевтичне забезпечення. Необхідність підготовки даної роботи обумовлена відсутністю нормативного визначення поняття «фармацевтичне забезпечення», відсутністю єдності наукових підходів у його розумінні та визначення його місця в межах адміністративних правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на те, що предмет дослідження поєднує два елементи, а саме: публічно-сервісний характер держави та категорію (сферу) фармацевтичного забезпечення, варто відзначити учених-адміністративістів, таких як В. Авер'янов, В. Біла, А. Бондаренко, І. Венедиктова, В. Галуцько, Б. Гук, О. Джафарова, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Козак, А. Комзюк, В. Курило, В. Місюра, Р. Мельник, Д. Спасібов, В. І. Теремецький, І. Шопін, Т. Сиволапенко. О. Циганов та інші.

Окремо варто згадати науковців, які присвячували свої роботи галузі охорони здоров'я як соціальної категорії та фармацевтичному забезпеченню в межах правового регулювання. Серед них варто виокремити таких, як З. Гладун, І. Демченко, Н. Дондик, О. Клименко, К. Косяченко, А. Котвицька, І. Кубарева, О. Литвиненко, Г. Муляр, В. Назаркіна, А. Немченко, В. Одинцова, О. Панасенко, Г. Панфілова, І. Сенюта, І. Сурікова О. Устимчук та інші.

Не зважаючи на вже наявні значні напрацювання в двох окреслених напрямках, дослідження, яке в розглядало фармацевтичне забезпечення з точки зору публічно-сервісного характеру діяльності держави в межах адміністративного права відсутнє, що й обумовлює необхідність його проведення з урахуванням потреби у визначенні специфічних ознак галузевого регулювання відносин.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження фармацевтичного забезпечення як публічно-сервісної функції держави в межах адміністративно-правового регулювання та публічного адміністрування.

**Наукова новизна публікації.** Запропонований у роботі підхід є новим з огляду на відсутність значної бази теоретичних напрацювань та полягає у сформованих висновках стосовно адміністративно-правової природи фармацевтичного забезпе-

чення, що виражається у публічно-сервісному характері.

При написанні даної наукової роботи було застосовано сукупність **методів наукового пізнання** як загально наукових так і спеціально юридичних, зокрема таких як історичний метод, метод аналізу та синтезу, метод аналогії, метод узагальнення, метод формальної визначеності, системно-структурний метод, метод сходження від абстрактного до конкретного.

**Виклад основного матеріалу.** Положенням статті 3 Основного Закону визначена соціальна спрямованість діяльності держави [1], що стало основою її подальшого розвитку та пріоритетних напрямів. Сфера охорони здоров'я є однією з тих, що найяскравіше відображають соціальну функцію та соціальну спрямованість, що також підтверджено положенням статті 49 Конституції України, де зазначено, що Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування [1]. Дане положення Конституції не закріплює обов'язку держави ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, а лише передбачає, що держава створює такі умови без визначення часових меж.

Положенням Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII від 19 листопада 1992 року передбачено визначення охорони здоров'я, як системи заходів, спрямованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. Такі заходи здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, заклади охорони здоров'я; фізичні особи - підприємці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики; медичні



та фармацевтичні працівники, фахівці з реабілітації, громадські об'єднання і громадяни [2].

З даного визначення слідує, що охорона здоров'я є перманентним завданням держави в особі уповноважених нею органів, а також інших учасників відносин у сфері охорони здоров'я. Важливим є те, що в межах запропонованої дефініції в склад учасників систем охорони здоров'я законодавець включає фармацевтичних працівників, закріпивши таким чином їх спеціальний та окремий статус, що свідчить про наявність специфічних напрямків охорони здоров'я, одним з яких є фармацевтичне забезпечення.

Положенням статті 22 вищезазначеного закону також передбачено, що «Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій та протоколів надання реабілітаційної допомоги» [2]. Наведене свідчить про наявність публічного критерію та публічного компоненту в межах сфери охорони здоров'я та фармацевтичного забезпечення, що в свою чергу означає присутність адміністративно-правового регулювання.

Публічно-сервісний характер діяльності держави по-різному описувався ученими. Зокрема, на думку О. Джафарової, зміст публічно-сервісних відносин полягає у тому, що «саме вони становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина у більшості випадків має значення задоволення його приватного інтересу. Завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всіляко допомагати останнім в їх реалізації за умови дотримання балансу інтересів (публічних і приватних)» [3, с. 176]. В. Авер'янов вважав, що адмі-

ністративно-правові відносини інтерпретуються переважно як публічно-сервісні відносини, в межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб [4, с. 177].

На думку інших дослідників, необхідність побудови сервісно-орієнтованої держави є одним з основних пріоритетів України в євроінтеграційному процесі, що також відображає протистояння двох протилежних позицій: жорсткого вертикального управління, яке мало місце при радянській системі побудови держави, та позиції визнання необхідності утвердження демократичних ідеалів та цінностей, що характерною є для високорозвинутих країн Європи [5].

Варто погодитись, що сервісна ідея розвитку держави бере початок з економічної моделі побудови відносин на рівні «виробник-споживач», при чому в межах системи побудови державних відносин споживачем виступає фактично громадянин конкретної країни, таким чином визначаючи сервісно-орієнтовану державу як сукупність суспільних відносин, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів [6, с. 356].

Досить цікавим результатом аналізу природи сервісної держави є позиція А. Соколова, який досліджуючи природу, причину та втілення адміністративних реформ, визначив низку принципів побудови сервісної моделі державності:

1) сервісна держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

2) слід надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

3) слід ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

4) необхідно вкладати капітали в результати, а не в наміри;

5) держава має орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

6) необхідно впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

7) необхідно зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи [7].

Для вирішення питання, чи відповідає фармацевтичне забезпечення публічно-сервісному характеру держави варто повернутись до аналізу даної категорії та визначення її місця в системі адміністративного права. Перш за все, слід наголосити, що фармацевтичне забезпечення є складовим елементом системи охорони здоров'я, у зв'язку з чим варто погодитись з роздумами З. Гладуна, який досліджуючи категорії громадського здоров'я та індивідуального здоров'я, зазначає, що термін «охорона громадського здоров'я» («здоров'я населення») як юридична категорія характеризується такими ознаками:

- це одна із внутрішніх функцій сучасної держави, частина її гуманітарної і соціальної політики;

- це певний вид професійної діяльності спеціально підготовлених медичних працівників, для яких вона є основним видом діяльності;

- її метою є профілактика і лікування захворювань, зміцнення здоров'я людей;

- суб'єктами цього виду діяльності є окремі фізичні особи, яких медична діяльність супроводжує впродовж усього життя від народження і аж до смерті, медичні та фармацевтичні працівники, медичні заклади, а також органи публічної влади, які здійснюють керівництво цим процесом;

- в основі цих відносин є публічний інтерес (охорона саме громадського, а не індивідуального здоров'я), і вони регу-

люються нормами переважно публічного, зокрема адміністративного, права [8, с. 105].

Не зважаючи на те, що дані ознаки стосуються сфери охорони здоров'я, вони також можуть мати місце при характеристиці фармацевтичного забезпечення, оскільки останнє так само опосередковує публічний інтерес. Як вже було зазначено раніше, визначення «фармацевтичне забезпечення» відсутнє в межах чинного нормативно-правового регулювання. Тим не менш, зважаючи на те, що фармацевтичне забезпечення тісно пов'язане із терміном «фармація», основним нормативно-правовим актом, який дає змогу дослідити його значення є Закон України «Про лікарські засоби», з положень якого для з'ясування сервісного спрямування держави в межах досліджуваної сфери відносин слід навести наступні приклади.

По-перше, даним законом передбачено наступні спеціальні суб'єкти у сфері фармацевтичного забезпечення, такі як аптеки, основним завданням яких є забезпечення населення, інших закладів охорони здоров'я, підприємств, установ та організацій лікарськими засобами, що свідчить про диверсифікацію державного впливу та регулювання та розподіл завдань серед приватних учасників суспільних відносин; власник реєстрації на лікарський засіб - зареєстрована в установленому законодавством України порядку юридична особа чи фізична особа - підприємець (суб'єкт господарювання) або зареєстрована в установленому законодавством відповідної держави - члена Європейського Союзу або Європейської асоціації вільної торгівлі, що є стороною Угоди про Європейську економічну зону, порядку особа, яка подає відповідну заяву про державну реєстрацію лікарського засобу (далі - заявник) або яка вже набула статусу власника такої реєстрації, що визначає місце приватних відносин в системі виконання завдань держави; брокери – торгові представники, які займаються продажем або купівлею лікарських засобів та інші учасники, присутність яких свідчить про широке залучення приватного сектору [9], що відповідає концепції публічно-сервісної діяльності держави.

По-друге, законом передбачено обов'язковість наявності Державної фармакопеї України - затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, нормативного акту, що визначає загальні стандарти якості лікарських засобів і містить вимоги у вигляді монографій та загальних статей щодо методів аналізу, тестувань, випробувань, пакування лікарських засобів [9].

По-третє, враховуючи межі втручання держави в фармацевтичну діяльність та необхідність адміністративного регулювання даної сфери, закон передбачає низку заходів нагляду (контролю) за створенням, допуском на ринок, контролем якості, безпеки та ефективності лікарських засобів [9].

По-четверте, законом передбачено ряд стандартів та реєстрів, обов'язковість дотримання та ведення яких спрямовані на виконання завдання держави, які пов'язані із створенням, фармацевтичною розробкою, доклінічними дослідженнями, клінічними дослідженнями (випробуваннями), державною реєстрацією лікарських засобів, виробництвом, виготовленням (виробництвом) в умовах аптеки, призначенням, застосуванням, імпортом, оптовою та роздрібною торгівлею, дистанційною торгівлею, контролем якості лікарських засобів, здійсненням фармаконагляду [9].

Окремо слід зазначити і п'ятий аргумент, що відображає сервісний характер фармацевтичного забезпечення, який полягає у засадах державної політики у сфері лікарських засобів, до яких належать: захист прав пацієнтів, забезпечення потреб населення у лікарських засобах для реалізації права громадян на охорону здоров'я; розвиток професійного ринкового саморегулювання, обмеження державного регулювання господарської діяльності; інтеграція до ринку лікарських засобів Європейського Союзу, адаптації законодавства України до нормативно-правових актів Європейського Союзу; підтримка сфери наукових досліджень, клінічних досліджень (випробувань), зокрема клінічних досліджень (випробу-

вань) інноваційних препаратів, створення та впровадження новітніх технологій з метою забезпечення доступу пацієнтів до інноваційних методів лікування; сприяння самозабезпеченню потреб населення України достатньою кількістю донорської крові людини, компонентів та препаратів крові; широке інформування громадськості про небезпеку, яку становлять фальсифіковані лікарські засоби [9].

**Висновки.** Таким чином, варто зробити висновок, що фармацевтичне забезпечення, будучи елементом системи охорони здоров'я України, перебуває у постійному фокусі діяльності держави. Враховуючи зміни в системі адміністративного управління та публічного урядування в Україні, держава із імперативного суб'єкта, який здійснює виключно контроль та реалізує інститути відповідальності, перетворилася на суб'єкт, який задовольняє потреби її громадян та осіб, які на законних підставах постійно чи тимчасово перебувають на її території.

Специфіка фармацевтичного забезпечення полягає в тому, що реалізуючи його громадяни можуть розраховувати на якісне надання медичних послуг, вчасний доступ до якісних, дозволених, необхідних лікарських засобів та виробів медичного призначення, відповідно отримуючи послуги у сфері охорони здоров'я на належному рівні. Разом з тим, широке коло суб'єктів сфери реалізації фармацевтичного забезпечення включає публічних суб'єктів (державу, державних органів, органів місцевого самоврядування, інші державні інституції), проте, не обмежується ними, оскільки у сфері фармацевтичного забезпечення активну участь беруть також приватно-правові суб'єкти, діяльність яких хоч і опосередкована державними вимогами, встановленими у законодавстві, проте такі суб'єкти мають можливість вибору поведінки, яка в свою чергу також безпосередньо впливає на рівень задоволення потреб громадян в частині отримання якісних послуг у сфері охорони здоров'я.

До того, закріплені у законі особливості забезпечення населення лікарськими засобами дозволяє однозначно констатувати, що фармацевтичне забезпечення

відображає баланс приватних та публічних інтересів та є структурним елементом публічно-сервісної діяльності держави та об'єктом публічного адміністрування.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII від 19 листопада 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
3. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Діа плюс, 2015. 688 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління. 2011. 692 с.
6. Сиволапенко Т. Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно-орієнтованої держави. *Молодий вчений*. 2018. № 2(24). С. 355–357.
7. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18)
8. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 103–111.
9. Закон України «Про лікарські засоби» № 2469-IX від 28 липня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-20#Text>

#### Dzhumutiia M. B. Public service nature of pharmaceutical provision

*The article contains a theoretical-applied analysis of the relationship between the categories of public service nature of state activity and pharmaceutical provision. Scientific approaches to determining the service function of the state are presented. It is substantiated that in the conditions of the development of modern democratic states, public service activity takes a leading place, because only by implementing it is it possible to achieve the proper level of observance of democratic values and ideals of modern society.*

*The content of the category of health care and social purpose of the state was analyzed separately, it was proved that pharmaceutical provision is part of the system of legal relations on health care. Therefore, it also reflects the realization of the social function of the state, and the presence of a public criterion and a public component within the sphere of health care and pharmaceutical provision that means the presence of administrative and legal regulation.*

*It was found that the absence of a definition of «pharmaceutical provision» within the framework of the legislation of Ukraine contributes to its unequal understanding. Establishing a connection between the public-service nature of the state's activity and pharmaceutical provision, it was found that within the framework of the Law of Ukraine «On Medicines» the following normative criteria for such a connection are provided: definition of the principles of state policy in the field of medicines; the presence of a special subject composition of pharmaceutical provision relations; availability of tools for standardization of activities in the field of medicines and, accordingly, pharmaceutical provision; establishment of special measures of supervision (control) over the creation, admission to the market, quality control, safety and effectiveness of medicines.*

*Conclusions are made about the specificity of pharmaceutical provision, which consists in the fact that by implementing it, citizens can get a high-quality provision of medical services, timely access to high-quality, approved, necessary medicines and medical products, accordingly, receiving services in the field of health care at the appropriate level, which, in turn, confirms the idea that pharmaceutical provision reflects the balance of private and public interests and is a structural element of public service activities of the state.*

**Key words:** public service nature of the state, public management, public administration, health care, pharmaceutical provision, social function of the state.



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.42>**І. В. Ісаєнко**здобувач Приватного вищого навчального закладу  
«Міжнародний університет бізнесу і права»

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

Стаття присвячена досвіду Великобританії щодо функціонування адміністративно-правового механізму профілактики правопорушень проти громадського порядку та безпеки. Об'єктом дослідження послуговували громадський порядок і громадська безпека як категорії адміністративно-деліктного законодавства, предметом – функціонування адміністративно-правового механізму профілактики правопорушень проти громадського порядку та безпеки в Великобританії. Мета роботи – узагальнення та систематизація провідних тенденцій профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку в Україні на прикладі Великобританії та розроблення шляхів подальшого впровадження відповідного досвіду в правову систему України.

За результатами проаналізованих позицій і думок учених та дослідників, слід підвести підсумок про те, що функціонування адміністративно-правового механізму профілактики правопорушень проти громадського порядку та безпеки в Великобританії є зразковим і показовим прикладом для запуску процесів і процедур реформування аналогічного сектору управління та правоохорони в Україні.

Автор наголошує на тому, що спеціально уповноважені органи Великої Британії кожен рік займаються організацією та детальним плануванням діяльності поліцейських у сфері охорони громадської безпеки та порядку. Завдяки спостереженням і вивченню пропозицій щодо покращення ефективності забезпечення громадського порядку поліцейські змінюють (удосконалюють) механізм своєї роботи. До того ж самі поліцейські також наділені правом вносити конкретні пропозиції з удосконалення своєї роботи.

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, Національна поліція, громадська безпека, громадський порядок, адміністративні правопорушення, адміністративно-правове регулювання, міжнародний досвід.

**Актуальність теми.** Слід зауважити, що система профілактики правопорушень у сфері громадської безпеки є дещо універсальною в різних країнах, оскільки методи та форми відповідний орган державної влади на який покладено відповідний функціонал, обирає з урахуванням того, як саме визначається, відповідно до законодавства України поняття громадської безпеки та в чому полягає зміст і сутність компетенції відповідного правоохоронного органу. Водночас, дослідники та науковці визначають громадську безпеку як базову соціально-правову категорію, що за своєю сферою дії є складником

національної безпеки й полягає в реалізації комплексу заходів що спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина в даній сфері [1, с. 153].

Належить зауважити також на позиції вчених і дослідників про те, що найбільш важливою функцією органів правопорядку є профілактика правопорушень та злочинності загалом, оскільки за умови ефективного реалізації відповідної функції найбільш продуктивним і важливим результатом у даному контексті буде недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, а не реагування на вже вчинені діяння та факти, а також необхідність сприяння відновленню порушенням прав і свобод людини і громадянина. Крім цього, питання функціону-

вання, в даному контексті, Національної поліції України полягає в необхідності визначення найбільш ефективних способів і засобів діяльності відповідного органу шляхом використання міжнародного досвіду діяльності аналогічних конструкцій і теоретико-правових інституцій [2, с. 151]. Започаткована реформа децентралізації влади в Україні, активний розвиток місцевого самоврядування, побудова громадянського суспільства, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень з центрального рівня на місцеві рівні в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування зумовила необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки разом з посиленням ролі органів місцевого самоврядування у сферах медицини й освіти, у наданні доступних та якісних адміністративних, комунальних, соціальних послуг. Варто зазначити, що в багатьох демократичних країнах світу розвиток місцевого самоврядування неодмінно пов'язують з розвитком місцевих сил правопорядку. Більш того – зв'язок між розвитком місцевого самоврядування з розвитком місцевих сил правопорядку є додатковою та обов'язковою умовою утворення місцевих сил правопорядку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно, актуальність та потреба створення муніципальної поліції в Україні – демократичній державі, не викликає сумніву, про що, додатково, свідчить активне обговорення цієї теми як серед посадовців, так і серед громадськості [3, с. 57].

Огляд наукових публікацій, огляд результатів наукових конференцій та досліджень виявив необхідність у створенні органів муніципальної поліції, проте виявив проблеми передачі частини функцій від органів Національної поліції України до органів муніципальної поліції, розподілу завдань та функцій, проблеми територіального закріплення, підпорядкування, підконтрольності та, найважливіше, фінансового забезпечення діяльності з урахуванням ментальності українського народу. Це обумовило необхідність

вивчення світового досвіду виникнення та розвитку сил муніципального правопорядку в європейських країнах та глибоких досліджень у цьому напрямі, пошуку реальної необхідності у створенні муніципальної поліції та шляхів фінансового забезпечення муніципальних сил правопорядку, а також стану правового регулювання взаємодії муніципальної поліції (варти) з підрозділами Національної поліції; визначення нерозв'язаних проблем та шляхів їх вирішення; виокремлення засад такої взаємодії.

Вагомий внесок у вивчення проблематики та покращення функціонування сил правопорядку внесли М. Stephens, S. Becker, S. Walker, J. Chandler, М. Свешніков, А. Головін та інші. Проте їхні дослідження було присвячено правовому статусу, організації роботи органів місцевого правопорядку.

Муніципальні поліцейські формування активно функціонують в європейських країнах. Структура поліцейських формувань, організація і обсяг компетенції відрізняються великим розмаїттям та залежать від специфіки державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій та компетенції поліцейської діяльності. З огляду на вищезазначене, нам вбачається, що надзвичайно цікавою і одночасно повчальною є потреба вивчення історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції, досліджень щодо її компетенції, місця у системі поліцейського обслуговування, управління і відповідно шляхів її фінансування та інше. Вивчення здобутків вчених минулого, здобутків вчених інших країн, результатів їх досліджень дає можливість визначити необхідність та спрогнозувати майбутнє муніципальної поліції в Україні.

Великобританія в підході до організації діяльності підрозділів поліції в сфері забезпечення охорони громадської безпеки та реалізації відповідної функції, що покладено відповідно до законодавства в указаній сфері. Крім цього, слід звернути увагу, що до кола сфери попередження правопорушень в Британії, віднесено також і затримання та ізоляцію соціально небезпечних осіб [4; 5]. До тридцятих

років XIX ст. Великобританія не мала організованої поліцейської системи. В Англії та Уельсі існували тоді місцеві суди і, відповідно, судді, які призначали одного або декількох констеблів для кожного міста і сільського приходу. У Лондоні поліція в самоврядних частинах міста створювалася муніципальними, а іноді, навіть парафіяльною владами. Створені таким чином поліцейські загони діяли виключно під повним контролем цих місцевих влад. Серед окремих поліцейських сил Лондона особливе становище займала поліція БоуСтріт, яка стала ядром столичної поліції: за її діяльність в даний час відповідає міністр внутрішніх справ. Такий стан обумовлювався тим, що Лондон був не тільки місцем перебування монарха, парламенту і уряду, але одночасно і суспільно-політичним центром Великобританії [6].

З прийняттям в 1829 р. Закону про створення в Лондоні столичної поліції (поліції метрополії), який поклав початок організованої і централізованої в досить великому масштабі поліції, хоча і зберіг дію норм звичайного права про констеблів та їхнє підпорядкування місцевим суддям. У 1835 р. британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, який привів муніципальні поліцейські формування Англії і Уельсу у впорядковану систему. У 1856 р. Британським парламентом було прийнято Закон про муніципальну поліцію графств і міст, які мають право самоврядування. Він передбачав створення на місцях спеціальних інспекторатів Міністерства внутрішніх справ, які контролюють роботу місцевих поліцейських формувань. Тільки в кінці XIX століття система управління поліцейськими силами в Великобританії знайшла впорядковану структуру. Між урядом і регіональною владою була остаточно розмежована компетенція по керівництву місцевими поліцейськими загонами. Професійна поліцейська служба, що склалася спершу в Англії, була обґрунтована, насамперед, політичними причинами і створювалася, в першу чергу, для посилення захисту приватної власності.

З прийняттям в 1919 р. Закону про поліцію, який надав міністру внутрішніх справ і державному секретарю по Шотландії

право приймати рішення з широкого кола питань, включаючи розміри платні і пенсій, умови служби поліцейських, тобто з таких питань, з якими будь-який місцевий поліцейський загін змушений рахуватися.

У 1946 р. було прийнято два Закони про поліцію: один для Англії та Уельсу, інший для Шотландії. Відповідно до цих Законів значну кількість невеликих місцевих поліцейських загонів було об'єднано з сусідніми поліцейськими загонами. Ці об'єднання отримали назву об'єднаних поліцейських загонів і успішно функціонують в даний час. В Англії та Уельсі були скасовані окремі місцеві поліцейські загони майже у всіх містах, які не мають статуту графства. Право утримувати свої поліцейські загони зберігалось тільки за містами з населенням понад 75 тис. чоловік.

В 1964 р. було видано Закон «Про поліцію». Цей Закон замінив усе раніше діюче законодавство про поліцію в Англії і Уельсі, зобов'язав міністра внутрішніх справ виявляти більшу ініціативу в поліпшенні поліцейської служби. В 1990-х рр. було проведено реформу поліції, суть цієї реформи полягає в зміні існуючої структури місцевого самоврядування і створенні нових укрупнених графств. Закономірно, що здійснення реформи призвело до чергового укрупнення поліцейських підрозділів.

Основним методом оцінки діяльності поліції є офіційні щорічні інспекції поліцейських загонів в районах з метою встановлення стану та ефективності діяльності. Звіти подаються міністру внутрішніх справ і державному секретарю. Щорічно складаються звіти, в яких міститься аналіз всіх аспектів діяльності муніципалітетів на управління місцевою поліцією, а головне, з підтримання правопорядку на своїй території. Звіти головних інспекторів представляються в парламент і публікуються. Якщо діяльність місцевої влади будь-якого району буде вважатися малоефективною або незадовільною, то це послужить вагомим приводом для скорочення фінансування місцевого поліцейського загону даного графства або міста. Система асигнувань, що виділяються муніципалітетам, є одним з основних засобів впливу уряду на муніципальну поліцію. Кожен місцевий

поліцейський загін отримує асигнування із спеціального «поліцейського фонду», що складається з двох основних частин. Перша частина утворюється з доходів, отримуваних муніципалітетом від збору місцевих податків, а також з деяких інших локальних джерел. Друга частина, що становить рівно половину встановлених витрат, вноситься урядом [7].

Крім цього слід звернути увагу на тому, що патрульна поліція Великобританії в широкому розумінні цього слова, здійснює охорону королівського порядку, що з урахуванням типу державності на території цієї країни логічно охоплює як державний так і громадський порядок і публічну безпеку [9]. Крім цього, питання визначення суб'єктів, що уповноважені на охорону громадської безпеки та запобігання кримінальним правопорушенням знаходиться в де регульованому стані та не визначається чітко за конкретним підрозділом, а натомість, дана функція законодавством Великобританії покладається на всіх без виключення поліцейських [8].

**Висновок.** Отже, за результатами проаналізованих позицій і думок учених та дослідників, слід підвести підсумок про те, що функціонування адміністративно-правового механізму профілактики правопорушень проти громадського порядку та безпеки в Великобританії є зразковим і показовим прикладом для запуску процесів і процедур реформування аналогічного сектору управління та правоохорони в Україні.

Варто наголосити на тому, що спеціально уповноважені органи Великої Британії кожен рік займаються організацією та детальним плануванням діяльності поліцейських у сфері охорони громад-

ської безпеки та порядку. Завдяки спостереженням і вивченню пропозицій щодо покращення ефективності забезпечення громадського порядку поліцейські змінюють (удосконалюють) механізм своєї роботи. До того ж самі поліцейські також наділені правом вносити конкретні пропозиції з удосконалення своєї роботи.

#### Список використаної літератури:

1. Шевяков М. О. Деякі аспекти досвіду зарубіжних країн щодо профілактики поліцією адміністративних проступків, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. *Ампаро. Спецви-пуск*. Т. 2. 2022. С. 151–156.
2. Гайдай В. Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України. *Public administration aspects*. 2021. V.9 (2). С. 57–67.
3. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 212 с.
4. Police Force, police service. Care and control in Britain / ed. by M. Stephens and S. Becker. London, 1994. P. 107
5. Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.
6. Капітонова Н. В. Становлення муніципальної поліції Великобританії. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. – С. 417–420.
7. Lord Hailshame of Maryenborne. Laws of England. Butterworths. London, 1990. P. 112, 200.
8. Koch B.C.M. The Politics of Crime Prevention. Aldershort. Ashgate, 1998. P.103.
9. Report of the Commissioner of Police of the Metropolis 1995/96. Secretary of State for the Home Department. London, 1996. P. 111.

#### **Isaienko I. V. Functioning of the administrative and legal mechanism for the prevention of offenses against public order and safety: experience of Great Britain**

*The article is devoted to the experience of Great Britain regarding the functioning of the administrative-legal mechanism for the prevention of offenses against public order and security. The object of the study was public order and public safety as categories of administrative-delict legislation, the subject was the functioning of the administrative-legal mechanism for the prevention of offenses against public order and safety in Great Britain. The purpose of the work is to generalize and systematize the leading trends in the prevention of offenses that encroach on public order and public safety in Ukraine on the example of Great Britain and to develop ways of further implementation of relevant experience into the legal system of Ukraine.*



*According to the results of the analyzed positions and opinions of scientists and researchers, it should be concluded that the functioning of the administrative-legal mechanism for the prevention of offenses against public order and security in Great Britain is an exemplary and demonstrative example for launching the processes and procedures of reforming a similar sector of management and law enforcement in Ukraine.*

*The author emphasizes that the specially authorized bodies of Great Britain are engaged in the organization and detailed planning of police activities in the field of public safety and order every year. Thanks to observations and study of proposals for improving the effectiveness of public order enforcement, police officers change (improve) the mechanism of their work. In addition, the police officers themselves also have the right to make specific proposals for improving their work.*

**Key words:** *crime prevention, National Police, public safety, public order, administrative offenses, administrative and legal regulation, international experience.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.43>

**М. П. Коваль**

кандидат юридичних наук,  
суддя П'ятого апеляційного адміністративного суду,  
ORCID ID: 0009-0005-4781-6431

## ОСОБЛИВОСТІ КОМПАРАТИВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЯВИЩ: ПРОПЕДЕВТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена висвітленню окремих аспектів компаративного пізнання правових явищ. Наголошено, що тривалий час перебування України у складі радянської держави є одним із чинників недостатнього опрацювання тематики порівняльно-правових досліджень. Сама радянська система, яка мала закритий характер, ідеологічно обмежувала можливість вивчення правового досвіду «буржуазних держав». Ідеологічний фактор став причиною обмеженості компаративних досліджень. Вказано, що порівняння правових явищ суто через призму юридичного позитивізму спотворює результати тих компаративних розвідок, що проводяться сучасним правознавством.

Відзначено, що гносеологія порівняльно-правових досліджень перебуває на стадії становлення та потребує більш системного вивчення.

Акцентовано увагу, що ключовим положенням, яке має бути покладено у основу порівняльно-правових досліджень правових явищ, має бути правовий ацентризм. Наголошено, що окремого розгляду потребує питання місця світогляду у методології пізнання правових явищ. Як право у різних системах права розглядаються різні явища. Право має соціокультурну природу, воно залежить від історичного контексту кожної конкретної країни чи групи країн.

Встановлено, що право, як соціокультурне явище, відображає цінності, традиції та особливості конкретного суспільства. За такого підходу право інтерпретується не лише як сукупність абстрактних норм і правил, але і як віддзеркалення культурного спадку та соціально-економічних умов, у яких воно розвивається.

Відзначено, що соціокультурна природа права обумовлює урахування ціннісних аспектів дослідження та використання у гносеології правових явищ герменевтичного підходу. Право є елементом культури відповідного соціуму, тому вивчення суто текстів нормативно-правових актів не дозволить отримати повного розуміння національного права тих держав, у яких не превалює юридичний позитивізм.

Резюмовано, що особливості порівняльно-правових досліджень обумовлені соціокультурною природою права. Соціокультурність права визначає необхідність використання аксіологічного і герменевтичного підходів до вивчення правових явищ; при цьому йдеться про їх комплексне застосування.

**Ключові слова:** аксіологічний підхід, герменевтичний підхід, порівняльне правознавство, правове явище, соціокультурність права.

**Постановка проблеми.** Прагнення удосконалити національну систему права, підвищити ефективність економічної системи (що дозволить посилити соціально-економічний захист населення), що стане підґрунтям подальшої європейської інтеграції Української держави, обумовлює необхідність вивчення досвіду економічно розвинутих демократій, що засновані на принципі верховенства права, що зі свого

боку визначає актуальність компаративних досліджень.

Актуальність означеної проблематики посилюється недостатнім опрацюванням тематики порівняльно-правових досліджень, одним із факторів чого був тривалий час перебування України у складі радянської держави, яка серед іншого була доволі «закритою». Цей період в історії країни був визначений не тільки політичними та економічними змінами, але і суттєво обмеженим доступом до зарубіж-

ного досвіду та інформації. Сама радянська система, яка мала закритий характер, ідеологічно обмежувала можливість вивчення правового досвіду «буржуазних держав».

Одним із ключових чинників, які вплинули на відсутність порівняльно-правових досліджень, є ідеологічний аспект. Режим, що існував, сприяв перекрученню сприйняття іноземного досвіду, особливо в контексті «буржуазних держав». Вивчення та аналіз правових практик інших країн було піддане ідеологічній фільтрації, що ускладнювало проведення об'єктивних порівняльних досліджень.

Окрім цього, сприйняття усіх правових явищ суто через призму юридичного позитивізму спотворює результати тих компаративних розвідок, що проводяться нині. Односторонній погляд на право як на результат волевиявлення держави може призвести до упущення соціокультурних, історичних та інших контекстуальних аспектів, які впливають на функціонування правових систем.

Відтак, вважаємо, що для покращення ситуації необхідно сприяти активній реформі науково-дослідницької діяльності в галузі правознавства, підтримувати обмін досвідом та інформацією з іншими державами, а також стимулювати розвиток міждисциплінарних підходів у порівняльно-правових дослідженнях. Подолання історичних обмежень та розвиток об'єктивної наукової бази допоможе підняти якість порівняльних досліджень та зробити значний внесок у розвиток правознавства в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання методології правових досліджень загалом та порівняльно-правових досліджень зокрема, значною мірою залишається прогалиною вітчизняного правознавства. Проблема дослідження окремих правових явищ (наприклад, адміністративного судочинства чи ін.) зазвичай висвітлюється лише в межах окремого підрозділу дисертаційних досліджень. У цьому аспекті згадаємо праці таких вітчизняних науковців, як В. Авер'янов, Л. Анохіна, О. Бачеріков, Ю. Битяк, І. Бойко, А. Бондаренко, І. Бородін, І. Винокурова, П. Едер, А. Зеле-

нов, В. Кампо, О. Капинос, О. Капля, А. Карнарук, Н. Коваленко, Ю. Кравцов, Р. Куйбіда, Є. Курінний, В. Малихіна, А. Манжула, Р. Миронюк, О. Міщенко, В. Олашин, Р. Ониско, О. Пасенюк, В. Пчелін, В. Решота, О. Свіда, М. Смокович, О. Соколенко, В. Стефанюк, Т. Тур та ін.

Такий же стан характерний і для визначення методології порівняльних досліджень окремих правових явищ чи процесів. Водночас, відсутність комплексних розробок компаративної гносеології призводить до відсутності єдності у сприйнятті відповідного гносеологічного інструментарію та його еkleктизму.

Хоча, слід згадати дисертаційне дослідження О. Тихомирова, присвячене з'ясуванню філософсько-методологічного підґрунтя правничої компаративістики. У роботі автором описано «концептуалізацію юридичної компаративістики як етапу розвитку порівняльного правознавства в умовах постнекласичної науки і пост-постмодернізму, досліджено її філософські підстави, особливості, предметні і методологічні зв'язки з юридичними і компаративними науками, специфіку прояву компаративізму в правовій реальності» [1, с. 6-7].

Ю. Баранова досліджувала правила проведення компаративних досліджень, при цьому авторкою запропоновано поняття «методологічні правила порівняльно-правового дослідження» інтерпретувати як «методологічні регулятиви та приписи, що встановлюють порядок здійснення науково-дослідної діяльності, визначають умови застосування методологічного інструментарію, порядок і послідовність дій щодо його застосування, дотримання яких у процесі дослідження є підставою та критерієм її якості» [2, с. 8].

Однак, гносеологія порівняльно-правових досліджень усе таки перебуває на стадії становлення та потребує більш системного вивчення.

**Мета статті.** Визначення особливостей компаративного дослідження правових явищ.

**Виклад основного матеріалу.** Порівняльно-правові дослідження є важливим інструментом для розвитку правознавства, вирішення проблем удосконалення

функціонування національної системи права та сприяння взаєморозумінню між різними правовими культурами.

Одним із завдань правничої науки є вивчення передового досвіду та оптимальних підходів до реформування національного права. Порівняльні дослідження надають можливість вибирати кращі елементи з різних правових систем для вдосконалення власної, зокрема і у контексті вивчення різних підходів до забезпечення прав людини та основоположних свобод. До того ж, розвиток міжнародних відносин та зростання глобальної взаємозалежності викликає потребу в розумінні різних правових концептів.

Ключовим положенням, що має бути покладено у основу порівняльно-правових досліджень правових явищ, має бути правовий ацентризм. У цьому контексті варто згадати дослідження вітчизняного вченого А. Кучука, що присвячене цій проблематиці [3], хоча автор і використав термін «правовий поліцентризм». На нашу думку, найбільш вдалим для позначення явища плюралізму розуміння права у контексті різних правових цивілізацій (систем права) є саме термін правовий ацентризм.

При цьому слід наголосити на тому, що йдеться про те, що як право у різних системах правах розглядаються різні явища. Право має соціокультурну природу, воно залежить від історичного контексту кожної конкретної країни чи групи країн.

Право, як соціокультурне явище, відображає цінності, традиції та особливості конкретного суспільства. За такого підходу право інтерпретується не лише як сукупність абстрактних норм і правил, але і як віддзеркалення культурного спадку та соціально-економічних умов, у яких воно розвивається [4-5].

Відповідно, у різних системах права право визначається через різні явища, зважаючи на культурні, історичні та інші фактори. Відтак, підходи до поняття судочинства, приватної власності, адміністративного права, сімейного права чи визначення прав та обов'язків особи можуть значно відрізнятися залежно від традицій і цінностей кожного суспільства.

Це важливо враховувати при проведенні порівняльно-правових досліджень, оскільки

відносини між правом і суспільством визначаються широким спектром факторів, включаючи історію, релігію, економіку та політику. Порівняння різних правових систем може виявити глибинні відмінності у способах регулювання та захисту прав, а також допоможе розкрити вплив культурних та історичних чинників на розвиток права в кожній конкретній системі.

Такий підхід підсилює необхідність глибокого аналізу та розуміння контексту, в якому функціонує кожна правова система, і визначає його вплив на концепцію та реалізацію правосуддя.

До того ж, слід наголосити, що соціокультурна природа права обумовлює урахування ціннісних аспектів дослідження [6-7]. Право є елементом культури відповідного соціуму, що не може не бути пов'язаним з іншими явищами культури. Відтак, вивчення суто текстів нормативно-правових актів не дозволить отримати повного розуміння національного права тих держав, у яких не превалює юридичний позитивізм.

Для прикладу згадаємо національне право Німеччини (наголосимо, що Німеччину завжди згають як складову – навіть, основу – романо-германської правової сім'ї (на що вказує і назва цього типу правової системи), в Основному законі якої не згадується право на освіту. Маємо на увазі вищу освіту, оскільки у ст. 7 Конституції Федеративної Республіки Німеччина йдеться про нагляд держави над шкільною освітою [8]. То ж до яких висновків можна дійти, порівнявши, наприклад, положення Конституції Федеративної Республіки Німеччина та України у контексті закріплення права на вищу освіту?

Навіть у романо-германській правовій сім'ї, для якої, як вказують вітчизняні правознавці, властиве превалювання закону як джерела права, закон сприймається як джерело права лише у випадку його відповідності «якості» закону, тобто принципу верховенства права. І, як бачимо, відсутність закріплення окремого з прав людини у тексті Конституції не призводить до фактичної відсутності цього права та обов'язку органів публічної влади забезпечувати це право. Доречно також вказати на конституційний припис, закріпле-



ний у ст. 22 Основного закону України, відповідно до якого відсутність формалізації прав людини у Конституції не впливає на визнання цих прав [9] і який доволі часто залишається «непоміченим» окремими вітчизняними науковцями (підтвердженням чого є, зокрема, і доволі часте використання такого терміну як «конституційні права», який взагалі не властивий західній правовій доктрині, у тому числі і національному праву типової романо-германської держави – Німеччині).

До цього слід також додати, що навіть в умовах юридичного позитивізму, який реалізувався у радянській державі, закон хоча і сприймався як відображення волі публічної влади, пріоритет насправді віддавався підзаконним нормативно-правовим актам, які визначали «механізми реалізації» приписів законів (без підзаконного правового акту приписи закону залишалися суто деклараціями; зазвичай це використовувалось радянською владою для створення «фасаду» забезпечення прав людини; демократії тощо). Знову згадаємо Конституцію, але уже радянської держави (не важливо у редакції якого року), яка існувала суто для позитивного іміджу цієї держави для «третіх країн»: важливим є не закон (і навіть не Конституція, а відтак її зміст може бути будь-яким), а підзаконний акт (можна навіть стверджувати, що не підзаконний акт, а безпосередня вказівка керівника органу).

І хоча як обґрунтування такого підходу вказувалось, що підзаконні акти надавали детальну процедуру втілення загальних положень законів, оскільки закони є загальними за своєю природою. Однак це також обумовлювало певні ризики та недоліки. Зокрема, існувала можливість того, що виконавчий орган міг використовувати підзаконні акти для зміни або розширення законів відповідно до своїх власних інтересів чи потреб.

То ж які результати може дати порівняння радянського законодавства із законодавством будь-якої демократичної держави без урахування соціокультурного контексту? Відповідь є очевидною, зважаючи на наведене вище.

Окрім цього соціокультурна природа права є чинником використання у гно-

сеології правових явищ, у тому числі і у порівняльному аспекті, герменевтичного підходу.

Соціокультурна природа права визначається взаємодією правових норм, цінностей, традицій та соціокультурних контекстів. У гносеології правових явищ, а також в порівняльному аспекті, герменевтичний підхід виявляється як інструмент розуміння і тлумачення правових явищ через призму соціокультурних впливів. «Посилюється значення герменевтики права як напряду сучасної думки та методологічного прийому, в рамках якого розробляються теорії інтерпретації та пізнання права» [10, с. 93-94], – відзначає О. Лук'янчук.

Соціокультурні фактори значно впливають на зміст національних правових систем. Герменевтичний підхід допомагає розглядати правові явища через призму традицій, звичаїв, історії та інших особливостей. Він дозволяє зрозуміти, як саме ці фактори впливають на застосування правових норм.

Тлумачення приписів законів та інших правових актів не може бути відокремлене від соціокультурного контексту, в якому ці акти приймаються та застосовуються. Окрім цього важливим є аналіз саме реалізації норм законодавства.

Герменевтичний підхід в порівняльному аспекті дозволяє вивчати як різні соціокультурні умови сприяють еволюції правових концепцій у різних країнах. Розуміння того, які соціокультурні фактори впливають на розвиток права, може допомогти прогнозувати зміни у правових системах та адаптувати їх до нових соціокультурних реалій.

Гносеологія права, орієнтована на розуміння правових явищ, враховує взаємозв'язок між культурою та правом. Герменевтичний підхід дозволяє пізнавати право через взаємодію між юридичною нормою та соціокультурним контекстом її застосування. У цьому контексті окремого розгляду потребує питання і про особливості судочинства. Так, цілком слушними є слова Д. Попова про те, що «вплив правової герменевтики на здійснення судочинства зумовлює розширення ролі судді у правотлумачній та правозастосовчій

діяльності, яка не може зводитись до формального переписування закону не розмірковуючи про його значення, а полягає у визнанні природного права безпосереднім регулятором суспільних відносин» [11, с. 74-75].

Таким чином, герменевтичний підхід в гносеології правових явищ у порівняльному аспекті визначається увагою до соціокультурних вимірів права, що сприяє більш повному і глибокому розумінню правових явищ у різних культурних та історичних контекстах.

Водночас, слід наголосити на важливості системного використання вказаних гносеологічних засобів у порівняльно-правових дослідженнях.

**Висновки.** Таким чином, особливості порівняльно-правових досліджень обумовлені соціокультурною природою права. Соціокультурність права визначає необхідність використання аксіологічного і герменевтичного підходів до вивчення правових явищ; при цьому йдеться про їх комплексне застосування.

Властивість праву соціокультурності є чинником недостатності для пізнання правових явищ вивчення нормативно-правових актів; важливим є урахування соціального контексту.

#### Список використаної літератури:

1. Тихомиров О.Д. Юридична компаративістика: філософсько-методологічні засади: дис... д-ра наук: 12.00.12. Київ, 2006. 461 с.
2. Баранова Ю.О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень: дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2015. 193 с.
3. Кучук А.М. Основи теорії правового поліцентризму: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 312 с.
4. Корнієнко М.В. Права людини в умовах воєнного стану: загальноправовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 27-31.
5. Корнієнко М.В. Важливість ратифікації Стамбульської конвенції для успішної боротьби з гендерно зумовленим та домашнім насильством. *Вчені записки. Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського*. 2021. № 6. Т. 32 (71). С. 76-90.
6. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Методологія сучасного правознавства: спроба критичного осмислення. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1 (71). С. 27-31.
7. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9-12.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
9. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Лук'янчук О. В. Герменевтика права: еволюція наукових поглядів. *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)*: у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 травня 2021 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 93-96.
11. Попов Д.І. Застосування правової герменевтики при здійсненні судового угляду. URL: <https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21367/1/Застосування%20правової%20герменевтики.pdf>

#### Koval M. P. Peculiarities of Legal Phenomena Comparative Study: Propaedeutic Aspect

*The article is devoted to covering certain aspects of legal phenomena comparative knowledge. It is emphasized that Ukraine's long stay as a part of the soviet state is one of the factors of insufficient processing of the subject of comparative and legal studies. The soviet system itself having a closed nature ideologically limited the possibility of studying the legal experience of "bourgeois states". The ideological factor became the reason for the limitation of comparative studies. It is indicated that the comparison of legal phenomena purely through the prism of legal positivism distorts the results of those comparative investigations conducted by modern jurisprudence.*

*It was noted that the epistemology of comparative legal studies is at the stage of formation and needs a more systematic study.*

*Attention is drawn to the fact that legal acentrism should be the key provision that should be the basis of comparative legal studies of legal phenomena. It is emphasized that*

*the issue of the place of worldview in the methodology of knowledge of legal phenomena requires discrete consideration. Law is considered as different phenomena in different legal systems. Law has a social and cultural nature; it depends on the historical context of each specific country or a group of countries.*

*It has been established that law, as a social and cultural phenomenon reflects the values, traditions and features of a particular society. According to this approach, law is interpreted not only as a set of abstract norms and rules, but also as a reflection of cultural heritage and social and economic conditions in which it develops.*

*It is noted that the social and cultural nature of law determines the consideration of the valuable aspects of research and the use of the hermeneutic approach in the epistemology of legal phenomena. Law is an element of culture of the respective society; therefore, studying purely the texts of normative legal acts will not allow obtaining a full understanding of the national law of those states where legal positivism does not prevail.*

*It is summarized that the peculiarities of comparative and legal studies of are determined by the social and cultural nature of law. Social culture of law determines the necessity to use axiological and hermeneutic approaches to the study of legal phenomena; at the same time, it is about their complex application.*

**Key words:** *axiological approach, hermeneutic approach, comparative jurisprudence, legal phenomenon, social culture of law.*

**Т. Р. Стисло**

асистент кафедри права та публічного управління  
Заклад вищої освіти «Університет Короля Данила»  
ORCID ID: 0009-0004-0807-436X

## ПРАВОВІ ІДЕЇ С. ТОМАШІВСЬКОГО

Актуальність статті полягає в тому, що якщо в середині – другій половині XIX ст. українські консерватори (представники русофільської течії, греко-католицьке духовенство в Галичині) виступали за збереження чинних на той час суспільних відносин і обережне впровадження реформ, то на межі XIX – XX ст. консерватизм почав трактуватися, як спосіб повернення до традиційно українських форм державності. В цьому контексті доцільно розкрити зміст правових ідей С. Томашівського. Хоч його прізвище не відоме загалу, адже більшість асоціює консерватизм з В. Липинським, саме С. Томашівський сформував ключові ідеологеми цієї політичної течії української державно-правової думки. У статті аналізуються правові ідеї С. Томашівського, який був одним із основоположників українського консерватизму. С. Томашівський не одразу став прихильником консервативних ідей. Як і більшість галицьких мислителів кінця XIX – початку XX ст. він був прихильником соціал-демократичних ідей. Нами виокремлено три ключові ідеї, які властиві консервативній концепції держави С. Томашівського. По-перше, мислитель не здійснював чіткого розмежування між монархічною та республіканською формами правління, але вважав останню непридатною українській традиції державотворення. По-друге, С. Томашівський відстоював думку, що зміна форм державного устрою є закономірною і потрібною, але повинна відбуватися винятково в мирних (тихих) спосіб. По-третє, в основі формування і розвитку держави повинна бути єдина національна ідея. Назагал, С. Томашівський був прихильником послідовної еволюції державотворчого процесу – від територіальної автономії – до національної, соборної держави. Він вважав, що боротися одразу за соборність не доречно, адже між Галичиною і Наддніпрянщиною існували політичні та ментальні відмінності, а також різні релігійні конфесії. Стосовно автономії, то С. Томашівський вважав, що спершу можлива автономія Галичини, а згодом і решти Західноукраїнських земель у складі Польщі. Основою державності мають стати політичні традиції Галицько-Волинської держави, а також греко-католицька церква. Встановлено, що ключовими ідеологемами для С. Томашівського були: 1) виняткова роль Галичини та місцевої греко-католицької церкви; 2) поступовість еволюції державних форм від національно-територіальної автономії до самостійної держави у формі монархії (український консерватизм); 3) наявність національної; 4) поєднання європейських ідей та української традиції.

**Ключові слова:** консерватизм, державно-правова думка, Галичина, С. Томашівський, М. Грушевський.

**Постановка проблеми.** Консервативний напрям державно-правової думки був одним з найнепопулярніших серед українців початку XX ст. Основною проблемою було те, що саме розуміння консерватизму не мало цілісного оформлення. На початку XX ст. консерватизм було прийнято трактувати або з політичної точки зору як світогляд окремої людини чи групи людей який не є набором певних догм, адже передбачав винятково опози-

цію до реформаційних чи революційних перетворень, або функціональної – консерватизм можна поєднати з будь-якою ідеологією, коли легітимність режиму піддається сумніву зсередини чи ззовні точки [12]. Однак, якщо в середині – другій половині XIX ст. українські консерватори (представники русофільської течії, греко-католицьке духовенство в Галичині) виступали за збереження чинних на той час суспільних відносин і обережне впровадження реформ, то на межі XIX – XX ст. консерватизм почав трактуватися, як



спосіб повернення до традиційно українських форм державності. В цьому контексті доцільно розкрити зміст правових ідей С. Томашівського. Хоч його прізвище не відоме загалу, адже більшість асоціює консерватизм з В. Липинським, саме С. Томашівський сформував ключові ідеологеми цієї політичної течії української державно-правової думки.

**Метою статті** є розкриття й аналіз правових ідей С. Томашівського, як одного із основоположників українського консерватизму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічною основою нашого дослідження стали праці Н. Бліндера, Д. Ковальова, М. Москалюка, О. Петровського, Л. Сліпченко, В. Терещенко, а також ряд публікацій С. Томашівського, які й розкривають зміст його державно-правових ідей.

**Виклад основного матеріалу.** Назагал можна констатувати, що ідеї консерватизму не були популярними серед українських мислителів початку ХХ ст. це закономірно з огляду на декілька причин. По-перше, межа ХІХ-ХХ ст. – час популярності лівих і соціалістичних ідей, які були революційними за своїм характером. По-друге, сам консерватизм не оформився як окрема політична програма чи правове вчення, а був тільки філософською течією яка апелювала до національної традиції та історії. Власне останнє можна вважати фактором, що стимулював розвитку консерватизму, адже все ХІХ ст. було часом національно-культурного відродження й активного вивчення української історії, мови, етнографії та традиції державності.

Власне й С. Томашівський, який активно цікавився й вивчав історію, був активним учасником Наукового товариства імені Т. Шевченка, сформував власну концепцію української державності, яка опиралася винятково на історико-правову традицію, моральні імперативи греко-католицької церкви та прагматично-релятивістську філософію О. Шпенглера. Власне ідеї О. Шпенглера передбачали, що всі форми духовної культури є релятивними, а отже належать винятково одній культурі [7, с. 218].

С. Томашівський не одразу став прихильником консервативних ідей. Як і

більшість галицьких мислителів кінця ХІХ – початку ХХ ст. він був прихильником соціал-демократичних ідей. Розчарування в останніх було обумовлено результатами Першої світової війни та періодом функціонування Західноукраїнської Народної Республіки. Поразка визвольних змагань показала, що соціальне питання не було умовою до утвердження держави, воно не сприяло формуванню національної ідеї, як стержня державотворчих процесів. Так само, в умовах існування ЗУНР греко-католицька церква не відігравала важливої ролі, як це було в Другій Речі Посполитій.

Основними працями в яких відображаються державно-правові ідеї С. Томашівського є «Галичина...» (1915 р.) [8], «Історія України...» (1918 р.) [9], «Під колесами історії» (1922 р.) [10].

Назагал, можна виокремити кілька ключових ідей, які властиві консервативній концепції держави С.Томашівського:

– по-перше, мислитель не здійснював чіткого розмежування між монархічною та республіканською формами правління. Ключовою умовою цього було те, що республіка, на думку С. Томашівського не була виразом демократичного ладу. Він власне одним із перших аргументував тезу, що «як демократичні, так і недемократичні режими можуть бути властиві як республіканським, так і монархічним формам правління» [3, с. 444]. Єдиною формою державного устрою, яка на думку С. Томашівського була неприйнятною – це східнодеспотична монархія. При цьому, вчений апелював винятково до Російської імперії, яка на його думку придушувала права і можливості народів [10, с. 43];

– по-друге, С. Томашівський відстоював думку, що зміна форм державного устрою є закономірною і потрібною, але повинна відбуватися винятково в мирних (тихих) спосіб. В цьому контексті С. Томашівський доводить, що й Україна, якій історично притаманна монархічна форма правління, може існувати як республіка, але за умови що будуть збережені традиційні монархічні риси – широкі повноваження правителя держави [10, с. 61]. Відстоювання монархічних ідей було пов'язане з тим, що саме самодержавство є запорукою консолідації суспільства і централізації держави. Так

само, С. Томашівський вважав, що саме монархія є ідеальною формою державного устрою в моменті створення держави [10, с. 63]. Одночасно, мислитель не навів аргументів, чому саме деспотичний тип монархії не може бути ефективними. Єдиним поясненням можна вважати тільки те, що мислитель апелював до історично-детермінованих ідей демократії та християнської етики і моралі, які назагал не могли існувати в умовах деспотії;

– по-третє, в основі формування і розвитку держави повинна бути єдина національна ідея. У праці «Під колесами історії» С. Томашівський писав, що на початок 1920-х рр. ця ідея була відсутня, адже за соборну українську державу впродовж 1918-1919 р. ніхто не боровся консолідовано [10, с. 7]. В цьому випадку, він визначав «месійну роль» Галичини в процесі відродження незалежної України. Виняткова роль Галичини пояснювалася з одного боку місцем Галицько-Волинської держави в процесах національного державотворення, а з іншого – «жертвенністю» на користь УНР. Конкретизуючи ці фактори слід звернути увагу на наступне. Історія української державності С. Томашівського зводилася до боротьби зі степом, протистояння з Польщею та боротьби з московським впливом [4]. Він власне вів мову про трикутник історично-політичного розвитку України в межах якого сформувалася національно-культурна окремішність й ідея суверенітету. Стосовно Галицько-Волинської держави, то її роль в тому, що це була перша повноцінна монархічна держава на території України, яка мала чіткі кордони в межах яких проживала єдина «нація» [9, с. 48]. Роль Галицько-Волинської держави зводилася й до того, що вона протистояла територіальним претензіям і асиміляції з боку Польщі, забезпечила доступу західноєвропейської культури, розірвала династичні і церковно-політичні зв'язки з Московщиною, стала підґрунтям національно-політичної, культурної і навіть мовної самостійності України серед інших слов'янських народів [1, с. 52].

Власне ідея провідної ролі Галичини в процесі національного державотворення була близькою до концепції «українського

П'ємонту» М. Грушевського, але на практиці обидва науковці вели жваву дискусію, в тому числі й стосовно ролі Галицько-Волинської держави. М. Грушевському не подобалася теза, що Давньоруська держава, яка розпалася під навалом кочівників, так і не стала національною, а згодом взагалі за словами С. Томашівського «розділила історичну долю російських земель і втратила національно-політичну і культурну самостійність» [9, с. 52]. М. Грушевський натомість відстоював концепт, що західноукраїнські князівства, які по відношенню до Києва були окраїнними, не могла бути «всеукраїнською державою», а згодом зазнала польської асиміляції [2, с. 21].

Іншою подією, яка на думку С. Томашівського мала ключове значення для українського державотворення було проголошення Берестейської церковної унії 1696 р. Галицький консерватор вважав, що східний варіант християнства який обрав Володимир призвів до занепаду держави, застою її культури, адже візантійська культура не мала вагомого морального потенціалу. Натомість західне християнство було засобом перетворення Давньоруської держави в повноцінного члена європейської спільноти. Останнє було досягнуто саме після формування уніатської церкви, яка одночасно європеїзувала духовну складу і враховувала традиційну духовність і мораль українців.

Ідея протистояння Сходу і Заходу була ключовою в консервативній концепції держави С. Томашівського. Мислитель вважав, що «для обох частин України державотворчий процес, в силу історичних обставин, є відмінним, а Галичина, як носій стійких національних традицій, повинна стати основою відродження української державності, оскільки завдяки своїй близькості до Заходу та підтримці церкви тільки вона зберегла український дух» [5, с. 48]. З огляду на зазначене, С. Томашівський був прихильником послідовної еволюції державотворчого процесу – від територіальної автономії – до національної, соборної держави. Він вважав, що боротися одразу за соборність не доречно, адже між Галичиною і Наддніпряниною існували політичні та мен-

тальні відмінності, а також різні релігійні конфесії.

Стосовно автономії, то С. Томашівський вважав, що спершу можлива автономія Галичини, а згодом і решти Західноукраїнських земель у складі Польщі. Основою державності мають стати політичні традиції Галицько-Волинської держави, а також греко-католицька церква. Стосовно державної моделі, то С. Томашівський пропонував орієнтуватися на англійську парламентську монархію з широкими повноваженнями громад і округів, обмеженням центральної влади та розширенням компетенцій місцевих властей [5, с. 48]. Останні мали консолідуватися довкола парламенту, а виконавча влада – належала Державній раді, яка мала бути сформована рівнопропорційно з представників греко-католицького кліру та громадськості [5, с. 48]. У віддаленій перспективі С. Томашівський не заперечував можливість встановлення республіканського устрою [6, с. 20].

**Висновки.** Отже, в основі державно-правових поглядів С. Томашівського знаходиться концепція «клерикальної монархії», яка має опиратися на чотири ідеологеми: 1) виняткова роль Галичини та місцевої греко-католицької церкви; 2) поступовість еволюції державних форм від національно-територіальної автономії до самостійної держави у формі монархії (український консерватизм); 3) наявність національної ідеї (її необхідно було сформулювати, бо на переконання С. Томашівського, її в перші десятиліття ХХ ст. не існувало; 4) за зразком греко-католицької церкви сприяти поєднанню європейських ідей та української традиції.

#### Список використаної літератури:

- Бліндер Н., Петровський О. Український консерватизм на теренах Східної Галичини: витоки та чинники формування: друга половина ХІХ – перша третина ХХ ст. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер.*
- Історія / за заг. ред. І. С. Зуляка ; редкол.: М. Алексієвець, Л. Алексієвець, М. Бармак [та ін.]. Тернопіль: [ТНПУ], 2011. С. 51–56.
- Дискусія над питанням «Откоуду єсть пошыла руская земля... и откоуду роуская земля стала єсть». Переведена на засіданнях українського історично-філологічного товариства в Празі 11 і 18 листопаду 1930 року. Прага: Видання українського історично-філологічного товариства. 1931. 36 с.
- Історія політичної думки України: підручник / за заг. ред. Н. М. Хоми; [І. Вдовичин, І. Вільчинська, Є. Перегуда та ін.]. Львів: Новий Світ-2000, 2017. 632 с.
- Квальов Д. Творець консервативно-державницької концепції історії України. URL: <https://initiativenational.blogspot.com/2012/01/t.html?m=1>.
- Москалюк М. Український християнсько-суспільний рух у Галичині: ідеологія, інституалізація, діяльність (кін. ХІХ – 30-ті рр. ХХ ст.): монографія. Івано-Франківськ, 2018. 206 с.
- Слінченко Л. В. Особливості консервативного напрямку української політичної думки І пол. 20 ст.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01. К., 1997. 24 с.
- Терещенко В. П. Морфологія історії філософії О. Шпенглера. Вісник Львівського університету. Львів. Серія філософсько-політологічні студії. 2018. Вип. 19. С. 217–218. URL: [http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/19\\_2018/32.pdf](http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/19_2018/32.pdf).
- Томашівський С. Галичина політично-історичний нарис з приводу світової війни. Б.м., 1915. 30 с. URL: <https://diasporiana.org.ua/ukrainica/19710-tomashivskiy-s-galichina-politichno-istorichniy-naris-z-privodu-svitovoyi-viyni/>
- Томашівський С. Історія України. Старинні і середні віки. Мюнхен, 1948. 134 с. URL: <https://diasporiana.org.ua/istoriya/tomashivskiy-s-istoriya-ukrayiny-starynni-i-seredn-viky/>.
- Томашівський С. Під колесами історії. Нариси і статті. Берлін: Українське слово. 1922. 108 с. URL: <https://diasporiana.org.ua/ideologiya/14567-tomashivskiy-s-pid-kolesami-istoriyi-narisi-i-statti/>

#### Styslo T. R. Legal ideas of S. Tomashivsky

*The relevance of the article is that if in the middle – second half of the 19th century. Ukrainian conservatives (representatives of the Russophile trend, the Greek-Catholic clergy in Galicia) advocated the preservation of social relations in force at that time and the careful*

implementation of reforms, then on the border of the 19th and 20th centuries. conservatism began to be interpreted as a way of returning to traditionally Ukrainian forms of statehood. In this context, it is expedient to reveal the content of legal ideas of S. Tomashivskii. Although his surname is not generally known, because most people associate conservatism with V. Lypynskyi, it was S. Tomashivskyi who formed the key ideologues of this political stream of Ukrainian state and legal thought. The article reveals and analyzes the legal ideas of S. Tomashivskyi, who was one of the founders of Ukrainian conservatism. S. Tomashivsky did not immediately become a supporter of conservative ideas. Like most Galician thinkers of the late 19th and early 20th centuries. he was a supporter of social democratic ideas. We have singled out three key ideas that are characteristic of S. Tomashivskii's conservative concept of the state. First, the thinker did not make a clear distinction between monarchical and republican forms of government, but considered the latter to be uncharacteristic of the Ukrainian tradition of state-building. Secondly, S. Tomashivskyi advocated the opinion that the change in the forms of the state system is natural and necessary, but should take place exclusively in a peaceful (quiet) manner. Thirdly, the formation and development of the state should be based on a single national idea. After all, S. Tomashivskyi was a supporter of the consistent evolution of the state-building process – from territorial autonomy – to a national, cathedral state. He believed that it was not appropriate to immediately fight for cathedral unity, because there were political and mental differences, as well as different religious denominations, between Galicia and Naddniprovyanshchyna. With regard to autonomy, S. Tomashivskyi believed that the autonomy of Galicia is possible first, and later the rest of the Western Ukrainian lands as part of Poland. The basis of statehood should be the political traditions of the Galicia-Volyn state, as well as the Greek Catholic Church. It was established that the key ideologues for S. Tomashivskyi were: 1) the exceptional role of Galicia and the local Greek Catholic Church; 2) the gradual evolution of state forms from national-territorial autonomy to an independent state in the form of a monarchy (Ukrainian conservatism); 3) availability of national; 4) a combination of European ideas and Ukrainian tradition.

**Key words:** conservatism, legal ideology, Galicia, Dnipro region, Ya. Golovatskyi, P. Kulish.



УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.45>**М. І. Чкадуа**асистент кафедри права та публічного управління  
Заклад вищої освіти «Університет Короля Данила»

ORCID ID: 0009-0006-8693-1288

## ВПЛИВ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА СУЧАСНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ПРОЦЕС

Актуальність статті полягає в тому, що розбудова демократичної, правової і соціальної держави в Україні напругу пов'язана з формуванням громадянського суспільства. У сучасних умовах воєнного стану, який запроваджено в Україні через повномасштабне вторгнення РФ інститути громадянського суспільства не можуть повною мірою здійснювати дієвий контроль над державною владою. Проте вже зараз створюються передумови для участі та зростаючої ролі інститутів громадянського суспільства, що все більше зміцнюються, в механізмі реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина й поступово екстраполюються суб'єктами й інституціями третього сектора на процес повоєнного відновлення України. Разом з тим інститути громадянського суспільства не повинні повністю поглинути державу, підмінивши здійснення її основних функцій недержавними структурами. Мета статті полягає в системному теоретико-правовому аналізі визначення ролі, взаємодії та впливу різних інститутів громадянського суспільства на демократичні процеси в сучасних суспільствах та Україні. У статті досліджуються взаємодія та вплив інститутів громадянського суспільства на формування та розвиток демократії в сучасному суспільстві, та в Україні зокрема. Аналізуються роль та функції активних громадянських груп та інших інститутів, які впливають на політико-правові процеси та прийняття відповідних рішень. Дослідження спрямоване на визначення того, які чинники і механізми інститутів громадянського суспільства сприяють або гальмують демократичні процеси в цілому. Наголошено, що всі властивості громадянського суспільства мають право на існування хоча б тому, що ці властивості вже виокремлено й на їх основі досягнуто практичного та теоретичного консенсусу. Однак, вони також підлягають критиці. По-перше, викликає сумнів ідея щодо цілковитої позадержавності громадянського суспільства, позаяк одразу зринає декілька аргументів. Держава є настільки всеосяжним і всепроникним соціальним інститутом, що в соціумі навряд чи можливий такий сегмент, який перебував би поза її регулюючим впливом. Зроблено висновок, що громадянське суспільство не є «абсолютним гарантом» демократії, але є актуальним і важливим концептом осмислення її феномену. На сучасному етапі демократизації в Україні важливо розуміти, що застосування концепту громадянського суспільства у теорії та практиці державотворення не може бути механічним, а має стати осмисленим та стратегічно вивіреним. При цьому необхідним є врахування як сильних, так і слабких сторін громадянського суспільства, що розвивається за певних суспільно-політичних умов.

**Ключові слова:** суспільство, громадянське суспільство, держава, інститути громадянського суспільства, правова держава.

**Постановка проблеми.** Процеси демократизації, конституційно закріплене положення про те, що українська держава є правовою та соціальною релевантною до процесів формування громадянського суспільства і виступають для розвитку й інституціоналізації так званого "тре-

тього сектора" належною передумовою. У сучасних умовах повномасштабного вторгнення з боку РФ громадянські інституції не можуть належним чином утримувати «баланс прозорості» у відносинах із державною владою. Однак інститути громадянського суспільства не відмежовуються від максимальної залученості у процес реалізації конституційних прав

і свобод людини і громадянина в Україні. Разом з тим інститути громадянського суспільства повинні дбати про збереження своєрідного функціонального балансу, не підміняючи здійснення основних функцій держави недержавними структурами.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В науковій літературі, окремим питанням в якій досліджуються інститути громадянського та демократії, присвячені праці М. Бойчука, В. Бабкіна, А. Акайомова, А. Колодія, О. Корнієвського, І. Кресіної, О. Косілової, О. Михайловської, І. Федірка, Ф. Фукуями, Ю. Шемшученка та інших, однак, мало дослідженими залишаються саме питання впливу інститутів громадянського суспільства на сучасні демократичні процеси.

**Мета статті** полягає в системному теоретико-правовому аналізі визначення ролі, взаємодії та впливу різних інститутів громадянського суспільства на демократичні процеси в сучасних суспільствах та Україні.

**Результати дослідження.** Необхідною умовою функціонування громадянського суспільства саме у контексті еволюції демократичного процесу є досягнення високого ступеня зворотного зв'язку із населенням, що уможливорює отримання активними громадянами статусу агентів соціальних змін, підвищує їх спроможність фокусуватися на існуючих соціальних проблемах та обирати ефективні методи для їх розв'язання. Нарешті, суттєвою умовою успішного функціонування громадянського суспільства є створення конституційного підґрунтя для ефективного розвитку недержавних інституцій.

Метою діяльності інститутів громадянського суспільства є розробка ефективної стратегії для просування або захисту власного і водночас колективного інтересу у легітимний та підзвітний суспільству спосіб. До основних атрибутів громадянського суспільства науковці відносять:

- наявність відкритого простору, майданчиків для громадського обговорення, створення яких відбулося не коштом держави, внаслідок чого здійснюється формування громадського (публічного) життя і громадської думки;

- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чії права

захищені Конституцією та законами;

- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівнях. [2, с.77].

Стосовно функціональної складової зазначимо, що громадянське суспільство характеризується виконанням таких функцій:

- самоорганізація громадського механізму для здійснення впливу на усі сфери життя та створення протидії владним структурам, щоб можливим спробам узурпації влади;

- засіб соціалізації, що зменшує відчуженість індивідів та орієнтує їх на "суспільно корисні справи";

- сприятливе суспільне середовище для поширення громадянської політичної культури і через неї – для зміцнення демократичного ладу, надання процесові демократизації незворотного характеру [2, с.77].

Кожна демократична країна в наш час має горизонтальну мережу інституцій у структурі громадянського суспільства. Функціональний потенціал громадянського суспільства виявляється передусім у діяльності, яка спрямована на утвердження і захист його головних цінностей, впровадження та оптимізацію інституційних механізмів демократії, а також політико-правових засад її відтворення та вдосконалення. [Ф, с.302].

Громадські організації, за сутністю - це добровільні формування, формалізовані самодіяльні (неурядові), неприбуткові об'єднання громадян, що спрямовані на реалізацію різноманітних спільних інтересів і захист колективних прав. Визначальною особливістю громадських організацій, на слушну думку А. Колодія, є спонтанність їх утворення. Діяльність інститутів громадянського суспільства ґрунтується виключно на ініціативі та активності громадян як приватних осіб. Найчастіше інститути та організації громадянського суспільства класифікуються за функціями: 1) об'єднання за інтересами (це різного роду гуртки, спілки, товариства, які організують дозвілля членів); 2) об'єднання, які виконують економічні та соціальні функції (профспілки, асоціації бізнесменів та споживачів, самоврядні

професійні організації та союзи тощо); 3) групи, в центрі яких перебувають політичні та громадські свободи та обов'язки (так звані сторожові). Існують об'єднання, які можуть претендувати на виконання двох-трьох або більше функцій. [3, с.53].

Згідно з цими критеріями здійснюється ідентифікація громадянських інституцій та досягається практичний і теоретичний консенсус щодо їх ролі у суспільному житті. Ці критерії не слід абсолютизувати. Часто держава сама виступає засновницею різноманітних громадських організацій, надає їм різноманітні преференції, щоб збільшити регулятивний вплив на "третій сектор".

Зазвичай йдеться про організації, активно залучені у сферу економічної діяльності, вони, фінансуючи громадські організації, переслідують не лише суто філантропічні, але й цілком економічні цілі, зокрема, намагаючись своєю доброчинною діяльністю привернути увагу споживача, або ж уникнути оподаткування. Тому й громадянське суспільство лише умовно може називатися "третім сектором", перебуваючи в залежності від державно-адміністративної та ринково-економічної царин, діяльність яких повною мірою забезпечується завдяки регулятивній функції правоохоронних органів держави.

Характеристика громадянського суспільства як сфери автономної самоорганізації таким чином викликає певні застереження, позаяк сама національна держава є результатом самоорганізації в масштабах всієї нації – найвищою формою такої самоорганізації. [2, с.79].

Філософське осмислення громадянського суспільства може існувати і в нормативній формі – як ідеал та цінність. При цьому необхідно наголосити, що у такому контексті осмислення категорії громадянського суспільства ускладнюється реаліями політичного життя. Йдеться про те, що не всі традиційні демократії мають розвинений "третій сектор", а його відсутність повністю компенсується "прямою демократією" і розвиненими структурами місцевого самоврядування. [10, с.304].

Натомість існують приклади тоталітарних держав (росія), які мають у своєму складі розвинений громадський сек-

тор з комплексною мережею інституцій, щоправда незадіяних у політичній сфері. Таким чином формується аполітична соціальна практика, що актуалізує уявлення про громадянське суспільство як сферу суспільних відносин, яка дає можливість захистити й утвердити в суспільному житті інтереси знедолених та упосліджених верств населення.

Характеризуючи демократичний процес, що уможливлює функціонування на практиці недержавних організацій, слід першочергово визначитись у трактуванні демократії як такої: "... демократія – форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства." [11, с. 61]. У свою чергу демократична політична практика доводить, на наш погляд, що громадянське суспільство є засобом реалізації інтересів середнього класу, представники якого таким чином гарантують собі участь у політичному житті.

Роль громадянського суспільства у демократичному процесі розкривається через вивчення механізмів інституціалізації громадянського суспільства. Інституційний розвиток громадянського суспільства відбувається завдяки горизонтальним формам взаємодії соціальних груп на предмет покращення усіх сфер життєдіяльності суспільства. Це важлива складова внутрішньої політики держави, завдяки якій забезпечується баланс суспільних відносин, політична стабільність, громадський консенсус та інклюзивність недержавного сектора. [2, с.51].

Інститути громадянського суспільства здійснюють регулюючий та стабілізуючий вплив на суспільно-політичні відносини, встановлюють і закріплюють певний порядок у суспільстві. Коректною дефініцією поняття "інститут громадянського суспільства" є наступна: "...сукупність осіб, які мають мету, володіють матеріальними засобами та здійснюють суспільно значущі функції" [10, с. 303]. Громадянські інститути мають різні соціально-політичні орієнтації, у відповідності до яких викону-

ють соціальні ролі, завдяки специфічним формам самоорганізації, що характеризуються автономією щодо держави та адаптованістю до суспільного середовища.

Навіть побіжна характеристика поняття „інститут” розкриває його полісемантичність. Виходячи із цього існують різноманітні, нерідко кардинально протилежні підходи щодо рівня інституціональності громадських організацій у демократичному процесі. Тому постійно виникають дискусії щодо того, належать до них чи ні політичні партії, органи місцевого самоврядування тощо, оскільки вони перебувають „на пограниччі” суспільних, громадських державних інтересів і виступають своєрідним посередником між суспільством і державою. Аналіз найбільш поширених підходів до дефініції поняття „політичний інститут” дає змогу розкрити його, з одного боку, як комплекс принципів та норм, формальних і неформальних правил, котрі регулюють процеси у сфері політики, а з іншого – як специфічну форму організації владної діяльності та сталий засіб впорядкованості політичних відносин, що забезпечують стабільне, тривале функціонування політичної організації суспільства як важливого елемента політичної системи. [9, с. 172]

На слушну думку дослідників І. Федірка та О. Косілової, з якою повністю солідаризуємось, „... найбільш широкі можливості для реалізації політичних функцій інститутами громадянського суспільства існують у правовій державі, оскільки саме така держава забезпечує нормальне функціонування інститутів громадянського суспільства, сприяє вирішенню проблем, які постають перед його членами. Правове поле утворює можливість розвитку громадянського суспільства, яка може бути реалізована ініціативою знизу, діяльною та постійною активною позицією громадян. Громадянське суспільство і правова держава відображають найважливіші характеристики та невід’ємні сторони сучасної демократії. З одного боку, реалізація засад правової держави не може не спиратися на відносно автономні механізми саморегуляції громадянського суспільства, а з іншого, - органічним доповненням функціонування громадянського суспільства виступають сформовані на правових засадах інститути держави.” [10, с. 306-307]

Головними перешкодами на шляху імплементації базових принципів функціонування та політичного впливу інститутів громадянського суспільства в Україні, на думку А. Колодія, є індиферентність та зневіра населення у демократичних інститутах, брак прозорості судової системи, розмитість соціальної структури, бідність широкого загалу, високий ступінь поляризації громадської політичної культури, негромадянськість, в сенсі тотальної закритості, політичної еліти [4, с.282]. Важливим моментом становлення інститутів громадянського суспільства є фактична їх легітимізація громадянами, а також визнання їх права і спроможності реагувати на процеси, які відбуваються в суспільстві, позитивно впливати на їх перебіг. На думку В. Бабкіна, належне функціонування державно-правового механізму дає реальні підстави для розвитку громадських організацій у демократичному процесі, адже такий стан „... виключає можливість зосередження влади в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної структури. З позицій права законірно відбувається незворотний процес поступового поглинання державної влади громадянським суспільством і передача його інститутам більшої частини повноважень. Владні повноваження держави зводяться до необхідного для життєзабезпечення суспільства мінімуму.” [1, с.28]

Інституціоналізація громадянського суспільства, з нашої точки зору, повністю релевантна формуванню соціальних інститутів, що організовують механізм соціально-політичної залученості громадян у демократичні процеси різних рівнів, і таким чином відіграють важливу роль у просторово-часовій організації політичної системи, оформленні організаційних, правових структур для задоволення суспільних потреб. У цьому контексті інституціоналізацію „третього сектора” слід сприймати як процес, що характеризується розвитком кількісних і якісних ознак у формуванні суб’єктів політичної взаємодії, соціально-політичною активністю та громадянською участю щодо реалізації їх специфічних функцій, зокрема, поширенням демократичних цінностей і норм, детермінується способом стихійного або цілеспрямованого формування різних структур, інститутів і організацій, що відповідають різноманітним інтересам і формам



активності, вимогам нормативного порядку політичної системи, обмежуються рамками існуючої в ньому правової культури.

Умовами успішної інституціоналізації громадянського суспільства є: відносна самостійність і незалежність, фаундрейзінг як механізм пошуку джерел фінансування громадських організацій, комфортна взаємодія між окремими особами та інститутами, функціональна еластичність конкретних громадських організацій, яку слід розуміти як спроможність адаптуватися для виконання різноманітних суспільних завдань [4, с. 53].

Внаслідок ефективної інституціоналізації формалізуються громадські організації, в сенсі закріплення правового та організаційного статусу, стають здатними більш чітко формулювати власні цілі та функції, розподіляти матеріальні ресурси та соціальний капітал. Чинниками, які найбільшою мірою впливають на розвиток "третього сектора" є кількість інститутів у громадянському суспільстві, умови їх функціонування, підтримка суспільством громадських організацій. Розвиток і удосконалення інституційних зв'язків у громадянському суспільстві (як зв'язків типу "особа - соціальна організація") здійснюються за допомогою внутрішньо зумовлених механізмів саморегуляції. [5, с. 25].

Механізми ефективного внутрішнього впорядкування діяльності громадських організацій, на думку О. Корнієвського, доцільно поділити на декілька груп: механізми досягнення балансу між реальними можливостями, потенціалом самої організації та очікуваннями з боку її членів (механізми, які регулюють взаємообмін пануючих у соціальній організації громадянського суспільства норм із рольовими очікуваннями (експектаціями) учасників інтерсуб'єктивної взаємодії, у результаті якої формуються їх нормативні експектації); механізми громадської легітимації (механізми взаємозв'язку системи норм і експектації з регулюючими їхніми цінностями); механізми ціннісної регуляції громадянського життя (механізми, що з'єднують вироблені в процесі соціальної взаємодії ціннісні орієнтації його учасників із загальноприйнятими в громадянській культурі ціннісними критеріями та уявленнями); механізми громадянської тотожності (механізми, що регулюють взаємозв'язок пануючих у громадянському

суспільстві цінностей та індивідуальних орієнтацій учасників взаємодії) [6, с. 335].

Виходячи з такого підходу, як соціальний капітал, що генерується членами інституцій "третього сектора", так і наявні соціальні, політичні й економічні передумови, перманентно впливають на розвиток недержавних інститутів [7, с.19].

Беручи до уваги усе вищевикладене можна стверджувати, що громадянське суспільство – це сукупність громадських об'єднань, що сформовані добровільно для забезпечення всебічного розвитку особистості, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, задоволення інших загальних інтересів. А тому, насамперед, оскільки побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку України вкрай необхідно внести зміни до Розділу 1 Конституції України, присвятивши окремі статті громадянському суспільству та його конкретним інститутам, а саме: народу України; національним меншинам та корінним народам; політичним партіям та іншим об'єднанням громадян; місцевому самоврядуванню; соціальному захисту осіб похилого віку; соціальній підтримці дитинства, материнства, молоді і т.д. Адже, проголосивши себе правовою державою, Україна жодного разу у тексті Основного Закону не згадала про громадянське суспільство, загалом. Усі вищезгадані ознаки можна узагальнити та звести до трьох найбільш важливих та сутнісних, а саме стверджувати, що громадянське суспільство характеризується, по-перше, демократичністю, по-друге, соціальною спрямованістю, і, по-третє, урегульованістю соціально-справедливим правом.

**Висновки.** Підсумовуючи, варто наголосити, що громадянське суспільство не є «абсолютним гарантом» демократії, але є актуальним і важливим чинником поступального розвитку демократичного процесу, який забезпечується завдяки досягненню балансу інтересів держави та громадських організацій. На сучасному етапі демократизації в Україні важливо розуміти, що застосування концепту громадянського суспільства у теорії та практиці державотворення не може бути механічним, а має стати осмисленим та стратегічно вивіреним. При цьому необхідним є врахування як сильних, так і слабких сторін громадянського суспільства, що розвивається за певних суспільно-політичних умов.

**Список використаної літератури:**

1. Бабкін В. Д. Україна на шляху до громадянського суспільства і правової держави. Громадянське суспільство і підприємництво в Україні: проблеми і шляхи становлення. Київ, 1996. С. 27–36
2. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії. Київ : Атлант ЮЕмСі, 2007. С. 76–78
3. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи. Збірник наукових праць. НАН України, Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України»; [Акаймова А. В. та ін.]; за заг. ред. дир. Держ. установи «Ін-т всесвіт. історії Нац. акад. наук України» д-ра іст. наук, проф. А.І. Кудряченка. Київ.: Фоліант, 2012. 465 с.
4. Колодій А. Концепція громадянського суспільства: проблема узгодженості теоретичних підходів та емпіричних моделей. Львів: Львівський національний університет ім. І. Франка, 1999. 384с.
5. Колодій А. Феномен Майдану в контексті пошуку моделі врядування в Україні. Агора. Випуск 13: Революція відбулася: що далі? Київ.: Стилос, 2014. С. 22–36
6. Корнієвський О.А. Методологічна роль концепту громадянського суспільства в політичній модернізації України. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування: міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2012, 12 грудня. Київ.: НІС, 2013. С. 335–342.
7. Кресіна І. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії. Київ.: Логос. 2007. 314 с.
8. Михайловська О. Держава і розвиток інститутів громадянського суспільства. Політичний менеджмент. № 3. 2005. С. 108–114.
9. Політична наука: Словник: категорії, поняття, терміни. За ред. В. Кухти. Львів: Кальварія, 2003. С. 172. 497с.
10. Федірко І. П., Косілова О. І. Громадянське суспільство і держава: напрямки взаємодії. Політологічний вісник. № 90. 2021. С.302–311.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ.: «Укр. енцикл.», 1998. Т.2: Д-Й. 1999. 744 с.

**Chkadua M. I. The influence of civil society institutions on the modern democratic process**

*The relevance of the article lies in the fact that the development of a democratic, legal and social state in Ukraine is directly related to the formation of civil society. In the modern conditions of the Ukrainian reality, civil society institutions cannot fully exercise effective control over state power. However, there are already trends in the participation and growing role of civil society institutions, which are getting stronger, in the mechanism of realizing the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen in Ukraine. At the same time, civil society institutions should not completely absorb the state, replacing the performance of its main functions with non-state structures. The purpose of the article is a systematic theoretical and legal analysis of the definition of the role, interaction and influence of various institutions of civil society on democratic processes in modern societies and Ukraine. The article examines the interaction and influence of civil society institutions on the formation and development of democracy in modern society, and in Ukraine in particular. The role and functions of active civil groups and other institutions that influence political and legal processes and the adoption of relevant decisions are analyzed. The research is aimed at determining which factors and mechanisms of civil society institutions promote or inhibit democratic processes in general. It is emphasized that all properties of civil society have the right to exist, if only because these properties have already been identified and based on them, a practical and theoretical consensus has been reached. However, they are also subject to criticism. First of all, the idea of the complete non-statehood of civil society is questionable, as several arguments collapse at once. The state is such a comprehensive and all-pervading social institution that it is hardly possible for such a segment of society to be outside its regulatory influence. It was concluded that civil society is not an «absolute guarantor» of democracy, but is a relevant and important concept for understanding its phenomenon. At the current stage of democratization in Ukraine, it is important to understand that the application of the concept of civil society in the theory and practice of state-building cannot be mechanical, but must become meaningful and strategically verified. At the same time, it is necessary to take into account both the strengths and weaknesses of civil society, which develops under certain socio-political conditions.*

**Key words:** society, civil society, state, institutions of civil society, rule of law.

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.46>**Р. Г. Петрів**асистент кафедри права та публічного управління  
ЗВО «Університет Короля Данила»  
ORCID ID: 0009-0006-1836-4971

## РОЗКРИТТЯ ПОНЯТТЯ МЕНТАЛІТЕТУ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВПЛИВ НА СУЧАСНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ПРАВОВУ СВІДОМІСТЬ ГРОМАДЯН

Актуальність статті полягає в тому, що менталітет концентрує у собі специфіку культури як на рівні індивіда, так і на рівні колективу. Він формується під впливом конкретних соціальних і культурних умов, будучи відображенням цих умов, і, у свою чергу, істотно впливає на розвиток суспільства і поетапність історії. Тому, поняття «менталітет» є ключовим інструментом розуміння та аналізу соціокультурних процесів, виявлення можливостей вдосконалення правової культури та підвищення правової свідомості громадян у сучасному суспільстві. Метою статті є розкриття сутності менталітету, виявлення особливостей його формування під впливом різних факторів, таких як культурні, історичні, соціальні та економічні, а також вивчення впливу менталітету на сучасне суспільство та правову свідомість громадян. Стаття присвячена розкриттю поняття менталітету та його впливу на сучасне суспільство та правову свідомість громадян. В роботі проаналізовано основні аспекти формування менталітету під впливом культурних, історичних, соціальних та економічних чинників. Розглянуто механізми трансляції ментальних уявлень та цінностей через покоління, та його вплив на розуміння, прийняття законодавства громадянами, а також на різні аспекти життя сучасного суспільства. Український менталітет сформований під впливом історичних та культурних аспектів, традицій та обрядів. Історичні події визначають характер та психологію народу, а глобалізація ставить традиційні цінності на випробування. Важливо зберігати та розвивати український менталітет, забезпечуючи збереження культурної спадщини та сприяючи взаєморозумінню між поколіннями. Зроблено висновок, що менталітет, сформований на основі культурних, історичних, соціальних та економічних факторів. Визначення особливостей менталітету, дає підстави для твердження, що розуміння даного поняття громадянами України, здійснює надзвичайний вплив на їх ставлення до права та законодавства. Зрозуміння цих впливів дозволяє ефективніше створювати та впроваджувати правові норми, сприяючи підвищенню правової свідомості та розвитку правової культури в суспільстві. Дослідження менталітету є важливим завданням для сучасної юридичної науки та соціальних наук, оскільки воно дозволяє краще зрозуміти індивідуальні та колективні відмінності, що формують сучасне суспільство, а також для забезпечення правової стабільності та розвитку суспільства в цілому.

**Ключові слова:** менталітет, ментальність, характер, національний характер, правова свідомість, суспільство, національний менталітет, право, норма права.

**Актуальність теми.** Варто розпочати з того, що менталітет концентрує у собі специфіку культури як на рівні індивіда, так і на рівні колективу. Він формується під впливом конкретних соціальних і культурних умов, будучи відображенням цих умов, і, у свою чергу, істотно впливає на розвиток суспільства і поетапність історії. Тому, поняття «менталітет» є ключовим

інструментом розуміння та аналізу соціокультурних процесів, виявлення можливостей вдосконалення правової культури та підвищення правової свідомості громадян у сучасному суспільстві.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Окремі наукові дослідження були присвячені розкриттю сутності українського менталітету, та його особливостей впливу суспільство. Однак дані дослідження, не зосереджували свою увагу саме на мен-

тальних уявленнях та цінностях крізь призму впливу на формування правової свідомості громадян. Зокрема, праці таких вітчизняних дослідників ми аналізували у нашій роботі: С.М. Скуріхін, О.М. Козлова, Ю.В. Візниця, І.М. Федорченко, І. Скринник, В. Гаврилюк та інші.

**Метою статті** є розкриття сутності менталітету, виявлення особливостей його формування під впливом різних факторів, таких як культурні, історичні, соціальні та економічні, а також вивчення впливу менталітету на сучасне суспільство та правову свідомість громадян.

**Результати дослідження.** Так, вірогідно, що кожний етнос має своє унікальне духовно-культурне переконання, яке визначає його сприйняття світу, цінностей, норм поведінки та інших аспектів життя. Релігійні уявлення, моральні цінності, традиції, звичаї, легенди, мовленнєві особливості та інші аспекти культури, в сукупності можуть включати в себе духовно-культурні переконання.

Історично різні етнічні групи розвивали свої унікальні способи розуміння світу і взаємодії з ним. Ці переконання можуть утримуватись та передаватись через покоління, формуючи ідентичність і структуру суспільства. Вони впливають на усі аспекти життєдіяльності, включаючи соціальну організацію, економічну діяльність, мистецтво, мовлення і багато інших. Їхній вплив на суспільство та культуру в минулому можна відстежити через вивчення історії, мистецтва, релігії та інших аспектів життя етнічних груп.

Однак, ось так і виникла потреба в розробці терміну «менталітет» адже, сьогоднішнім дослідникам стало не вистачати суб'єктивної інформації та свідчень людей минулих часів про себе. Потрібно було поняття, яке характеризує та пояснює причинно-наслідковий зв'язок поведінки людей [1].

Саме ментальність дає можливість відкрити у більшості випадків приховану історію нації, що полягає насамперед у манері розуміти двозначні речі, які для когось мають лише одне і тільки одне значення. Етнічна культура, відтворює етнічні уявлення про рівень розвитку даної спільності, про позитивні якості і недоліки,

головні елементи духовного життя, місце традицій і новаторства, – зазначає у своїй праці В. Гаврилюк [1].

На нашу думку, для того щоб виокремити особливості саме українського менталітету, варто розглянути що ж собою являє поняття «менталітет», а також провести паралелі з поняттям «ментальність» та «характер».

Поняття «менталітет» («ментальність») широко поширене і використовується в усіх сферах суспільного життя, як на буденному, так і на професійному рівні, як у художній, так і в науковій літературі. За допомогою категорії «менталітет» зазвичай характеризують важко вловимі особливості культури, підкреслюють етнічну та соціальну обумовленість способу мислення й стереотипів поведінки, виділяють ті явища суспільного життя, які часто складно раціонально пояснити. У подібному значенні Освальд Шпенглер використовував образ «душа культури» [2, с.61].

У матеріалах Української Вікіпедії, поняття менталітету та ментальності трактується, як спосіб сприйняття та тлумачення світу, що поширене в певній спільноті та виражається в її соціокультурних феноменах. Ментальність визначається архетипами та стереотипами культури цієї спільноти [3].

Варто відзначити, що розуміння терміну «менталітет» в різних мовах може мати свої особливості та акценти. У французькій літературі вказується на сукупність інтелектуальних навичок, вірувань та характерних рис думки колективу та окремих його членів. У цьому контексті «менталітет» визначається як своєрідний спосіб мислення, що є характерним для певної спільноти.

Щодо англійського трактування, термін «ментальність, менталітет» може визначати здатність мислення, інтелект, склад розуму та умонастрій. Така широка інтерпретація може вказувати на універсальність поняття, яке може включати різні аспекти психіки та інтелектуальних здібностей.

З приводу появи поняття «менталітет» в українській науці, варто відзначити, що відповідно до Української Вікіпедії, вперше з'явився у творі Ральфа Емерсона та отри-



мав широке вживання в культурі і науці, зокрема в Франції в 20-х роках ХХ століття. Марсель Пруст, використовуючи це поняття у своїй епопеї «У пошуках втраченого часу», сприяв його поширенню та узагальненню в літературному та філософському вжитку [3].

У науковий обіг дану категорію запровадив у 1922 році французький філософ, соціолог, етнограф Люсьєн Леві-Брюль у своїй праці «Первісне мислення». Використовуючи етнографічний матеріал про життя народів Африки, Австралії, Океанії, які перебувають на різних етапах соціокультурного розвитку, він сформулював положення, згідно з яким певним соціально-культурним структурам відповідають певні колективні типи мислення [2, с.61].

Леві-Брюль використовував термін «ментальність» для опису способу мислення, вірувань та символіки у примітивних суспільствах. Він досліджував релігійні та магічні практики, а також спілкування в цих суспільствах, щоб відзначити їхні особливості порівняно з західноєвропейськими культурами.

Лексикографи визначають ментальність; ментальний – з лат. *mentalis* – розумовий; *mens, mentis* – розум, думка, інтелект. Ментальність – це глибинний рівень колективної та індивідуальної свідомості, що вміщує і несвідоме; це і сукупність готовностей, установ та нахилів індивіда чи соціальної групи діяти, мислити, відчувати та сприймати світ певною мірою [1; 4, с. 412].

Так, визначення терміну «менталітет», яке навели лексикографи, досить точно відображає його значення та походження. В основному воно відображає психологічний та розумовий аспект поняття, а також вказує на глибинний рівень колективної та індивідуальної свідомості.

Розглянемо кілька ключових елементів цього визначення.

По-перше, стосовно походження терміну: «менталітет» походить від латинського слова «*mental*» зі значенням «розумний». Також вказується на латинські слова «*mens, mentis*», що означають «розум, думка, інтелект».

По-друге, «менталітет» розглядається як глибинний рівень свідомості, що включає і несвідоме. А саме, сукупність готов-

ностей, установ, нахилів індивіда чи соціальної групи діяти, мислити, відчувати та сприймати світ.

По-третє, термін визначає як колективні, так і індивідуальні риси свідомості. Він вказує на те, що ментальність може бути властива як групі людей, так і конкретній особі.

По-четверте, – «менталітет» включає готовність діяти, мислити, відчувати і сприймати світ. Це підкреслює комплексний характер психічних процесів та їх вплив на поведінку та довкілля.

Отже, зазначене визначення добре характеризує ментальність як складний та багатогранний аспект психічного життя людини чи соціальної групи.

У політологічному енциклопедичному словнику зазначено, що ментальність (менталітет) – стійкі структури глибинного рівня колективної чи індивідуальної свідомості й підсвідомості, що визначають устремління, орієнтири людей, у яких виявляється національний характер, загальноновизнані цінності, суспільна психологія. Ментальність означає щось спільне, яке лежить в основі свідомого і підсвідомого, логічного та емоційного, тобто вона є глибинним джерелом мислення, ідеології та віри, почуттів та емоцій [1; 5, с. 334].

Варто говорити, що дане визначення розкриває ментальність (менталітет) як комплексний феномен, що визначає спосіб мислення, вірувань та емоційний стан на індивідуальному та колективному рівнях. Адже, ментальність охоплює як колективну, так і індивідуальну свідомість та підсвідомість. Це вказує на те, що вона формується та виявляється як у групі, так і в окремих особах, а також визначає бажання, наміри та орієнтири людей, що в свою чергу вказує на наявність національного характеру, цінностей, які загальноновизнані у конкретному соціумі.

Ментальність (менталітет) вважається глибинним джерелом для різноманітних аспектів психіки, включаючи мислення, ідеологію, віру, почуття та емоції. Це підкреслює її важливість для розуміння формування світогляду та психології індивіда чи спільноти.

Цікавою є позиція Ю.В. Візниць, з приводу потреби провести певне розмежу-

вання між поняттями «ментальність» та «характер». На нашу думку, таке розмежування важливе для розуміння особливостей менталітету, оскільки ці терміни вказують на різні аспекти особистісного та колективного досвіду.

Розмежування понять «характер» і «менталітет» допомагає краще розуміти різноманітні аспекти української культури та поглиблює аналіз взаємин між індивідами та групами в українському суспільстві.

Характер, як особливість поведінки та моральних принципів, грає важливу роль у формуванні особистості. Це сукупність рис, які визначають, як людина сприймає світ, взаємодіє з іншими та реагує на події.

Ідея Іммануїла Канта про цілісність характеру являє собою важливий аспект філософії. Досконалість людини в його розумінні пов'язана з внутрішньою гармонією, моральною інтегрованістю та здатністю визначати свої вчинки на основі внутрішніх принципів, а не тільки зовнішніх обставин. Це відображає ідею, що сутність людини та її моральність консолідовані в характері, який виявляється в повсякденних діях та виборах.

Ця концепція підкреслює важливість розвитку внутрішніх цінностей та моральних якостей для досягнення повноцінного розвитку особистості [6].

Є спроби побудувати системи показників національного характеру. Так, Є.Р. Боринштейн серед показників національного характеру називає: статуси особистості, звичаї, символічний і ситуативний самовираз, мова, модальність особистості, соціальні і етнічні стереотипи [6]. Ці показники взаємодіють та впливають на формування національного характеру, який, зі своєї сторони, відображає особливості мислення, взаємодії та соціального життя конкретної нації чи групи людей.

Стосовно ж національної ментальності, то М.В. Попович вказує, в тому числі, на її пізнавальний, спонукальний та експресивний виміри [6]. Пізнавальний аспект вказує на те, як національний характер впливає на спосіб сприйняття та розуміння світу. Пізнавальний охоплює когнітивні якості, такі як мислення, освіта, погляди на науку та знання. Спонукаль-

ний вказує на те, як характер може впливати на поведінку та дії людей. Тобто, такий аспект може бути пов'язаний з моральними цінностями, етикою, соціальними нормами та іншими аспектами, що формують спосіб дії. Експресивний аспект стосується того, як характер виявляється в культурному вираженні, мистецтві, мові та інших формах виразності. Він може включати творчість, національні традиції в мистецтві та культурі, способи висловлення ідентичності через творчий вираз [6; 7, с. 15-29].

Дані виміри взаємодіють та співвідносяться, формуючи складний образ національного характеру. Вони допомагають розуміти, як національна ідентичність та культурні особливості впливають на когнітивні, поведінкові та емоційні аспекти життя спільноти чи нації.

Таким чином, погоджуємось з твердженням Ю.В. Візницької, яка стверджує, що поняття «національний характер» потрібно віднести, передусім, до діяльного, перетворюючого, такого, що проявляється в протидії аспекту існування етнічної спільноти (або у взаємодії з ним); тоді як «національна ментальність» належить до сфери розумових процесів, характеристики підвалин свідомості, успадкованих традицій і стереотипів [6].

Зі своєї сторони, вважаємо за необхідне зазначити наступне: поняття «характер» і «менталітет» використовуються для опису особливостей психології та культурних рис індивідів чи груп. Однак ці терміни мають свої відмінності в значенні.

Характер – це набір особистісних рис, які визначають спосіб поведінки та реагування людини на різні ситуації. Це внутрішні якості особистості, такі як чесність, відповідальність, толерантність тощо. Характер часто пов'язують із внутрішнім світом індивіда, його моральними цінностями, якостями характеру та способом виявлення цих рис.

Менталітет – це система поглядів, уявлень, цінностей та психологічних особливостей, що характеризує певну групу людей чи національність. В даному випадку відбувається вплив на спосіб сприйняття світу, підходи до роботи, соціальні стандарти тощо.

Менталітет більше орієнтований на культурні, історичні та соціальні чинники, які впливають на формування певних характеристик групи людей.

Тому, щоб детальніше розібратися у відмінностях між характером і менталітетом, можна зазначити, що характер більше стосується особистісних рис конкретної людини, тоді як менталітет охоплює більше групові та культурні особливості. Характер може визначати, як людина веде себе в індивідуальних ситуаціях, тоді як менталітет може впливати на її підходи до роботи, родинних відносин, взаємодії з іншими групами тощо.

Крім того, менталітет є більш широким і може включати в себе різноманітні аспекти культури, такі як мова, традиції, релігійні вірування та інші аспекти, які формують спосіб мислення і підходи до життя в цілому.

Терміни «ментальність» і «менталітет» часто використовуються як синоніми, але вони можуть мати трохи різні відтінки значень в залежності від контексту та наукового підходу. Однак деякі автори вважають їх інтерпретацію аналогічною.

Ментальність вказує на систему думок, вірувань і культурних особливостей, які властиві конкретній групі людей або суспільству, включаючи спосіб мислення, погляди на світ, цінності та віровчення, які впливають на спосіб життя і взаємодію членів цієї групи.

Менталітет також відображає спосіб думання, вірувань і характерних рис певної групи чи спільноти, включаючи етнічні, культурні або соціальні властивості, які визначають спільний психологічний клімат чи суспільний настрій.

У своїй роботі С.М. Скуріхін зазначає, що існує й інше бачення співвідношення понять «ментальність» і «менталітет». Наприклад, деякі дослідники вважають, що вони є близькими, але не рівнозначними поняттями. По-перше, «менталітет» первинний, а «ментальність» – вторинна у зв'язку з тим, що з'явилася як похідна від першого поняття, і по-друге, «менталітет» має теоретичну значущість, він абстрактний, а «ментальність» виступає як ознака, характерна для реально існуючого, конкретного носія, вона «персоніфікована» [2, с.62].

Згідно з цією точкою зору, «менталітет» є більш загальним поняттям, яке характеризує сукупність духовних цінностей, норм і установок, що притаманні певній соціальній групі або народу. «Ментальність», в свою чергу є більш конкретним поняттям, яке характеризує індивідуальний спосіб мислення, світогляду та поведінки людини.

Інколи терміни використовуються взаємозамінно, і вони можуть означати схожі аспекти колективного мислення і психічного устрою групи. У своїй суті, обидва терміни описують психічні характеристики, які виникають у результаті культурних, історичних і соціальних факторів в певній групі людей або суспільстві.

Тому, яку точку зору вважати правильною, залежить від того, яку мету ставить перед собою дослідник. Якщо він вивчає менталітет певної соціальної групи або народу в цілому, то для нього може бути достатнім використання поняття «менталітет». Якщо ж він вивчає індивідуальний спосіб мислення, світогляду та поведінки людини, то йому може бути потрібне більш конкретне поняття «ментальність».

У контексті нашого дослідження, про особливості українського менталітету, а також вплив його інтелектуальних, емоційних та поведінкових особливостей на правову свідомість громадян України, вважаємо за необхідне використовувати поняття «менталітет». Адже, це поняття є більш загальним і дозволяє охопити широкий спектр рис, характерних для більшості українців.

Важливим аспектом нашого дослідження, є визначення особливостей впливу менталітету на національну ідентичність українців та формування їх правової свідомості.

Національна ідентичність є складним і багатограним поняттям, яке включає в себе різні аспекти, такі як історія, культура, мова, релігія, традиції та звичаї. Одним з важливих факторів національної ідентичності є менталітет. Адже, саме менталітет формується під впливом таких факторів, як історія, культура, географічне розташування, клімат та інші.

Вивчення особливостей менталітету дозволяє краще зрозуміти національну

ідентичність. Це пов'язано з тим, що ментальність є основою для формування таких важливих елементів національної ідентичності, як цінності, норми, світогляд та поведінкові моделі.

Особливості менталітету проявляються в різних сферах життя суспільства, в тому числі в повсякденній поведінці, спілкуванні, взаємодії з іншими народами. Вони можуть впливати на такі фактори національної ідентичності, як: відношення до інших народів (ментальність українського народу, яка характеризується гостинністю та відкритістю, сприяє позитивному ставленню до інших народів); цінності та норми (до прикладу – ментальність німецького народу, яка характеризується дисциплінованістю та працьовитістю, сприяє формуванню таких цінностей, як порядок та прагнення до успіху; світогляд (наприклад ментальність китайського народу, яка характеризується прагненням до гармонії та балансу, сприяє формуванню такого світогляду, як Дао). Тому, вивчення особливостей менталітету є важливим для розуміння національної ідентичності. Дане розуміння дозволяє краще збагнути, як формується національна ідентичність, які фактори на неї впливають і як вона проявляється в різних сферах життя суспільства, зокрема її вплив на формування національної самосвідомості та розвиток міжкультурного діалогу.

Вважаємо, за необхідне розкрити вплив на формування українського менталітету історичних та культурних аспектів, зокрема вплив традицій та обрядів на вираження ментальних особливостей, вплив історичних подій на формування характеру та психології народу, вплив глобалізації на традиційні цінності.

Український менталітет сформований під впливом історичних та культурних аспектів, традицій та обрядів. Історичні події визначають характер та психологію народу, а глобалізація ставить традиційні цінності на випробування. Важливо зберегти та розвивати український менталітет, забезпечуючи збереження культурної спадщини та сприяючи взаєморозумінню між поколіннями.

Усі складники українського національного характеру розвивались протягом

багатьох століть. Основна соціокультурна лінія формування українського національного характеру пролягає від Трипільської доби, через Скіфську добу та епоху Київської Русі до Козащини та періоду визвольних змагань. Найсуттєвіше вплинули на формування українського національного характеру (землеробської, європейсько-цивілізаційної та козацької складових) такі спільноти: трипільці — осілі хліборобські племена Скіфії — літописні племена Київської Русі — український народ козацької доби та періоду визвольних змагань. Наші попередні дослідження свідчать, що основні риси землеробської складової національного характеру українців були започатковані в Трипільську добу і закріплені (з певними інноваціями) протягом I–II тис. н. е.; основні риси козацької складової національного характеру українців були започатковані у Скіфську добу, в антські часи та в добу Київської Русі і закріплені в епоху Козащини та національно-визвольних змагань; основні риси європейсько-цивілізаційної складової частини національного характеру українців були започатковані в добу Київської Русі, закріплені в епоху Галицько-Волинської держави, в польсько-литовський період та в добу національного відродження; тенденції до відновлення і посилення цієї складової частини національного характеру українців простежувались на початку і в кінці XX та на початку XXI ст. [8, с. 20].

Історія є своєрідним вчителем, який формує уявлення і погляди людей. Національна ідентичність та характер кожного народу нерозривно пов'язані з історією його розвитку. Наприклад, події війн, революцій, або національних визвольних рухів можуть залишити значний негативний досвід у психології народу, формуючи його особливий підхід до життя.

Посттравматичний стрес може передаватися через покоління, впливаючи на сприйняття світу та ставлення до подій. Наприклад, покоління, яке пережило війну, може розвивати певний страх або обережність у відносинах з іншими країнами.

Натомість, перемоги та труднощі нації в історії мають безперечний позитивний



вплив на її характер. Успіхи сприяють в основному національному розвитку самосвідомості громадян. З іншої сторони, труднощі можуть зміцнювати національну єдність та витягати на поверхню приховані резерви сили та витримки.

Традиції та обряди грають важливу роль у формуванні українського менталітету. Сімейні свята, весілля, обряди урочистого збирання врожаю, Великдень, весняні та осінні обряди – всі ці події відображають українську культуру та сприяють утвердженню національних цінностей.

Кожна нація, кожен народ, навіть кожна соціальна група має свої звичаї та традиції, що виробилися протягом багатьох століть і освячені віками. Але звичаї – це не відокремлене явище в житті народу, це – втілені в рухи і дію світовідчуття, світосприймання та взаємини між окремими людьми. А ці взаємини і світовідчуття безпосередньо впливають на духовну культуру даного народу, що в свою чергу впливає на процес становлення народної творчості. Звичаї народу – це ті прикмети по яких розпізнається народ не тільки в сучасному, але й в його історичному минулому [9].

Традиції та звичаї віддзеркалюють історичний досвід та спільні цінності суспільства. Вони допомагають зберігати та передавати національну, етнічну або релігійну ідентичність. Традиційні обряди, свята та звичаї відображають уявлення про те, хто ми є, звідки ми прийшли та які цінності нам важливі.

Традиції впливають на структуру та функції суспільства, визначаючи норми поведінки та соціальні ролі. Вони регулюють взаємовідносини між індивідами, групами та спільнотами, встановлюючи рамки для спілкування та взаємодії.

Використання національних традицій у вихованні громадян – це важливий шлях до формування особистості, яка любить свою Батьківщину, пишається її культурою та прагне зробити її кращою.

**Висновки.** Варто відзначити, що менталітет, сформований на основі культурних, історичних, соціальних та економічних факторів. Визначення особливостей менталітету, дає підстави для твердження, що розуміння даного поняття громадянами

України, здійснює надзвичайний вплив на їх ставлення до права та законодавства. Зрозуміння цих впливів дозволяє ефективніше створювати та впроваджувати правові норми, сприяючи підвищенню правової свідомості та розвитку правової культури в суспільстві.

Дослідження менталітету є важливим завданням для сучасної юридичної науки та соціальних наук, оскільки воно дозволяє краще зрозуміти індивідуальні та колективні відмінності, що формують сучасне суспільство, а також для забезпечення правової стабільності та розвитку суспільства в цілому.

### Список використаної літератури:

1. Українська ментальність: минуле та майбутнє. Віктор Гаврилук. Український парламентський клуб. Нація. URL: <http://www.nacija.com.ua/?article=5864>.
2. Скуріхін С. М. Правовий менталітет: структура та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 61-64.
3. Ментальність, менталітет. Підходи до визначення. Матеріали Вільної Енциклопедії Вікіпедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%>.
4. Козлова О.М. Етимологія та сутність поняття «ментальність». П'яті юридичні читання: М-ли Міжн. Наук. конф. К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова. 2009, С. 412-414.
5. Горбатенко В.П., Шемшученко Ю.С., Бабкін В.Д. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П.Горбатенка. 2-е вид., доп. і перероб. К.: Генеза. 2004, 736с.
6. Візниця Ю.В. Національна ментальність та риси її українського виміру. Соціологія. URL: [https://ukr-socium.org.ua/wp-cons/2010/04/13-19\\_\\_no-2\\_\\_vol-33\\_\\_2010\\_\\_UKR.pdf](https://ukr-socium.org.ua/wp-cons/2010/04/13-19__no-2__vol-33__2010__UKR.pdf).
7. Проблеми теорії ментальності / під ред. М.В. Поповича. К., 2006.
8. Федорченко І. М. Становлення національного характеру українського народу: теоретико-методологічні засади. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Українознавство*. 2007. Випуск 11. С. 17-20.
9. Скринник І. Роль сімейних традицій та обрядів у формуванні української ментальності. Наука. Освіта. Молодь. URL: [https://library.udpu.edu.ua/lis/stud\\_konferenzia/2014/69.pdf](https://library.udpu.edu.ua/lis/stud_konferenzia/2014/69.pdf).

**Petriv R. H. Disclosure of the concept of mentality: features of formation and influence on modern society and legal awareness of citizens**

*The relevance of the article lies in the fact that the mentality concentrates the specificity of culture both at the level of the individual and at the level of the collective. It is formed under the influence of specific social and cultural conditions, being a reflection of these conditions, and, in turn, significantly affects the development of society and the phasing of history. Therefore, the concept of «mentality» is a key tool for understanding and analyzing sociocultural processes, identifying opportunities for improving legal culture and raising the legal awareness of citizens in modern society. The purpose of the article is to reveal the essence of mentality, to identify the peculiarities of its formation under the influence of various factors, such as cultural, historical, social and economic, as well as to study the influence of mentality on modern society and the legal consciousness of citizens. The article is devoted to the disclosure of the concept of mentality and its influence on modern society and the legal consciousness of citizens. The work analyzes the main aspects of the formation of mentality under the influence of cultural, historical, social and economic factors. Mechanisms of transmission of mental ideas and values across generations, and its impact on citizens' understanding and acceptance of legislation, as well as on various aspects of modern society's life, are considered. The Ukrainian mentality was formed under the influence of historical and cultural aspects, traditions and rituals. Historical events determine the character and psychology of the people, and globalization puts traditional values to the test. It is important to preserve and develop the Ukrainian mentality, ensuring the preservation of cultural heritage and promoting mutual understanding between generations. It was concluded that the mentality formed on the basis of cultural, historical, social and economic factors. The determination of the features of the mentality gives grounds for the assertion that the understanding of this concept by the citizens of Ukraine exerts an extraordinary influence on their attitude to law and legislation. Understanding these influences allows for more effective creation and implementation of legal norms, contributing to the increase of legal awareness and the development of legal culture in society. The study of mentality is an important task for modern jurisprudence and social sciences, as it allows a better understanding of individual and collective differences that shape modern society, as well as to ensure legal stability and development of society as a whole.*

**Key words:** *mentality, mentality, character, national character, legal consciousness, society, national mentality, law, rule of law.*

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.47>**Р. І. Дуда**

асистент кафедри права та публічного управління  
Заклад вищої освіти «Університет Короля Данила»  
ORCID ID: 0009-0007-8085-8574

## ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЇ ГРАМОТНОСТІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Актуальність статті полягає в тому, що у сучасному суспільстві увага зосереджується на гендерному аспекті правової грамотності, оскільки він відіграє ключову роль у забезпеченні рівних прав і можливостей для всіх людей, незалежно від їх статі. Гендерна рівність у правовій грамотності означає, що чоловіки та жінки мають однаковий доступ до правової інформації, розуміють свої права і обов'язки, а також вміють ефективно користуватися правовими механізмами. Метою статті є дослідження гендерного аспекту та впливу таких важливих питань на правову грамотність молодого покоління. Аналіз механізмів, що застосовуються у навчальних закладах задля подальшого розкриття та тлумачення цього питання молоді. Також виокремити недоліки та прогалини, з якими стикається молодь при вивченні цього питання, та шляхи їх вирішення. У статті здійснено аналіз поняття гендерного аспекту та його вплив на побудову та створення позитивного плацдарму для розвитку правосвідомості молоді та подальшої ґрунтовної розбудови правової держави. Виокремлено ряд чинників за яких виникає дискримінація на фоні необізнаності у гендерних питаннях молоді, та, як наслідок, дезорієнтує саме молоде покоління у розвитку та правильного тлумачення правосвідомості та його складових. Зроблено наступні висновки: гендер відіграє важливу роль у формуванні правової грамотності, оскільки відбиває соціокультурні уявлення про ролі та статеві стереотипи в суспільстві; рівний доступ до правової інформації є важливим для забезпечення гендерної рівності (недостатній доступ може призвести до виникнення нерівностей та дискримінації; важливо активно боротися з гендерними стереотипами, які перешкоджають розумінню та захисту прав кожної статі. Це вимагає комплексу освітніх та інформаційних заходів; наявність законодавства, що гарантує гендерну рівність та захищає права жінок і чоловіків, є важливою складовою розвитку правової грамотності); освіта відіграє ключову роль у формуванні гендерної свідомості та правової грамотності (шкільна та вища освіта мають сприяти усвідомленню гендерних проблем та розвитку критичного мислення; існує потреба в подальших дослідженнях, спрямованих на вивчення впливу гендерного аспекту на правову грамотність та розробку ефективних стратегій забезпечення гендерної рівності в правовій сфері).

**Ключові слова:** гендер, правосвідомість, правова культура, правова грамотність, дискримінація.

**Актуальність теми.** У сучасному суспільстві увага зосереджується на гендерному аспекті правової грамотності, оскільки він відіграє ключову роль у забезпеченні рівних прав і можливостей для всіх людей, незалежно від їх статі. Гендерна рівність у правовій грамотності означає, що чоловіки та жінки мають однаковий доступ до правової інформації, розуміють свої права і обов'язки, а також вміють ефективно користуватися правовими механізмами.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Питання гендерного аспекту та правової грамотності, на жаль, не були досліджені науковцями вітчизняними на належному рівні. Деякі праці, щодо гендерної рівності та її впливу на правосвідомість молодого покоління були висвітлені наступними науковцями Вихор С. Т., Дороніна Т. О., Кононко О. Л., Кравець В. П., Матвієнко С. І. Міщик Л. І.

Однак, варто звернути увагу на те, що тема дуже обширна та нова для незалежної України, саме тому подальше дослідження є дуже актуальним.

**Метою статті** є дослідження гендерного аспекту та впливу таких важливих питань на провосвідомість та правову грамотність молодого покоління. Аналіз механізмів, що застосовуються у навчальних закладах задля подальшого розкриття та тлумачення цього питання молоді. Також виокремити недоліки та прогалини, з якими стикається молодь при вивченні цього питання, та шляхи їх вирішення.

**Результати дослідження.** Гендерний аспект охоплює аналіз різниць у соціальних ролях, поведінці, ідентифікації та статевих стереотипах, що виникають на основі соціокультурних уявлень про чоловіків і жінок. У контексті правової сфери, гендерний аспект означає розгляд питань прав та обов'язків, пов'язаних зі статевою приналежністю особи, і визначення впливу гендерних стереотипів на правові норми, їх тлумачення та застосування у практиці. Гендерний аспект управління правом досліджує співвідношення між статевими ролями та правами, а також виявляє можливі форми дискримінації на основі статі у правовій системі [5, с. 31].

У розвитку правових норм і цінностей протягом історії гендер відіграв важливу роль, відображаючи соціокультурні, політичні та економічні аспекти кожної епохи. Нижче розглянемо деякі ключові моменти:

У багатьох суспільствах існували стереотипи про ролі чоловіків і жінок, що відображалися в правових нормах, які обмежували права та обов'язки кожної статі. Наприклад, жінки часто мали обмеження в правах на власність, спадщину та участь у політичному житті.

Протягом багатьох століть жінкам відмовляли у праві на участь у політичному процесі та здійсненні правової влади. Багато правових норм та конституційних документів визначали право голосу та участь у владних структурах тільки для чоловіків.

Проте з розвитком громадянських прав і соціальних рухів у 20-21 столітті почалася зміна у підході до гендерних норм у правових системах.

Жінки активно виступали за свої права на рівність перед законом, доступ до освіти, працевлаштування та участь у політичному процесі.

У багатьох країнах були прийняті закони та рішення судів, які гарантують гендерну рівність та захищають права жінок і чоловіків від дискримінації на основі статі. Ці норми спрямовані на усунення нерівності у всіх сферах життя [8, с. 183-185].

Україна, як учасник міжнародних правових угод, має обов'язок дотримуватися стандартів щодо гендерної рівності та прав людини, що вимагає зосередження уваги на гендерному аспекті у всіх сферах життя.

Україна виконує свої зобов'язання стосовно забезпечення гендерної рівності на різних рівнях відповідно до міжнародних зобов'язань, зокрема: участь у Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок (КДВФДЖ), що передбачає заходи для забезпечення рівних прав жінок і чоловіків у всіх сферах життя.

Дотримання принципів гендерної рівності, визначених у статуті Ради Європи, яка є членом.

Приєднання до Стратегії розвитку ООН до 2030 року, що визначає підвищення рівня гендерної рівності та забезпечення всіх жінок доступом до освіти, охорони здоров'я, зайнятості та участі у прийнятті рішень.

Виконання положень Європейської соціальної хартії, що передбачає захист прав жінок, включаючи права на робочому місці та у сфері соціального забезпечення [1, с. 113-116].

Виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, в рамках якої Україна зобов'язалася впроваджувати принципи гендерної рівності в усі сфери життя та законодавство, а також забезпечувати захист прав жінок.

Ці міжнародні зобов'язання встановлюють рамки для української влади та суспільства стосовно реалізації політик та програм на користь гендерної рівності, включаючи освіту, охорону здоров'я, зайнятість та участь у прийнятті рішень.

Забезпечення правової грамотності є важливим елементом розвитку суспільства. Розуміння гендерних аспектів дозволяє громадянам бути більш свідомими у сфері права та активніше використовувати свої права та свободи. Важливим аспектом гендерної правової грамотності



є доступ до правової інформації, що допомагає ухилитися від порушень закону та захищати свої інтереси.

Доступність правової інформації є важливою складовою для забезпечення гендерної рівності в суспільстві. Наприклад, дослідження показують, що в багатьох країнах жінки мають обмежений доступ до правових послуг через соціокультурні чи економічні бар'єри. Це може бути пов'язано з недостатньою освіченістю жінок у питаннях права та обмеженим доступом до юридичної допомоги [4, с. 207-209].

Особливу увагу потребує забезпечення доступності правових послуг для жінок у вразливих категоріях, таких як жінки з інвалідністю, мігрантки, чи жінки з низьким рівнем освіти. Для цього важливо розробляти програми, спрямовані на підвищення їхньої правової грамотності та забезпечення доступу до юридичної допомоги.

Популяризація прав жінок в суспільстві також сприяє розвитку гендерної свідомості. Наприклад, в інформаційних кампаніях та програмах освіти важливо акцентувати увагу на правах жінок, щоб вони могли бути свідомими та готовими їх захищати.

Боротьба з гендерною дискримінацією також вимагає системного підходу до забезпечення доступу до правової інформації. Наприклад, в багатьох країнах уряди спільно з неприбутковими організаціями та міжнародними організаціями розробляють програми, спрямовані на підвищення правової грамотності жінок та створення доступних правових послуг [7, с. 88-90].

Такий комплексний підхід до забезпечення доступу до правової інформації та послуг сприяє побудові більш рівного та справедливого суспільства для всіх його членів.

Створення рівних умов для жінок і чоловіків у доступі до правової інформації та участі в правових процесах вимагає комплексного підходу та різноманітних стратегій. Розглянемо деякі з них:

- **Освітні програми.** Розробка та впровадження освітніх програм з правової грамотності для жінок і чоловіків у всіх сферах життя. Ці програми повинні бути доступними, зрозумілими та адаптованими до потреб різних груп населення.

- **Юридична допомога.** Забезпечення доступу до безкоштовної або доступної юридичної допомоги для всіх, незалежно від статі та соціального статусу. Це може включати консультації з юридичних питань, представництво в суді та інші правові послуги.

- **Інформаційні кампанії.** Проведення інформаційних кампаній з питань прав людини та гендерної рівності, спрямованих на підвищення свідомості про права та обов'язки громадян [2, с. 210].

- **Законодавчі ініціативи.** Розробка та прийняття законодавчих актів, які гарантують рівні права для жінок і чоловіків, а також захищають їх від будь-якої форми дискримінації.

- **Розвиток медіа-та інформаційних ресурсів.** Створення та підтримка медіа-та інформаційних ресурсів, що сприяють поширенню правової інформації серед населення, зокрема серед жінок.

- **Створення мереж і партнерств.** Розвиток мереж і партнерств між урядовими органами, громадськими організаціями та міжнародними установами для спільної реалізації програм та проектів з підвищення правової грамотності.

Ці стратегії та заходи спрямовані на створення сприятливого середовища для рівного доступу до правової інформації та участі у правових процесах для всіх членів суспільства [6, с. 95-96].

У сфері створення рівних умов для доступу до правової інформації та участі в правових процесах існують деякі недоліки, серед яких: недостатня доступність інформації, фінансові обмеження, гендерні стереотипи, недостатня освіченість, бюрократичні бар'єри, дискримінація, недостатній розвиток правової системи.

Часто правова інформація недостатньо доступна та зрозуміла для всіх шарів населення, особливо для людей із низьким рівнем освіти або з обмеженими можливостями.

Деякі люди можуть мати обмежений доступ до юридичної допомоги через фінансові обмеження. Високі вартості юридичних послуг можуть ускладнювати доступність правосуддя для бідних і вразливих груп.

Деякі гендерні стереотипи можуть призводити до того, що жінки мають менший

доступ до правової інформації або відчують себе менш впевнено у використанні своїх прав.

Недостача освіченості про правові процедури та права може призвести до того, що люди не знають про свої права або не можуть використовувати їх ефективно.

Складність правових процедур та бюрократичні бар'єри можуть ускладнювати доступ до правосуддя та утруднювати участь громадян у правових процесах [3, с. 101-104].

У деяких випадках особи можуть зустрічатися з дискримінацією у сфері правосуддя через їхню расу, стать, етнічне походження або інші характеристики.

У деяких країнах правова система може бути слабкою або недостатньо розвинутою, що ускладнює доступ до правосуддя та може сприяти корупції та безправ'ю.

Ці недоліки потребують уваги та вирішення з боку урядових та громадських організацій для забезпечення більшого доступу до правосуддя та правової інформації для всіх громадян.

Усунення стереотипів стосовно ролей статей у формуванні правосвідомості молоді є важливим завданням для побудови справедливого та рівноправного суспільства. Для досягнення цієї мети необхідно:

- освітні програми. Розробка та впровадження освітніх програм, які спрямовані на відмову від стереотипів щодо гендерних ролей та на підвищення гендерної свідомості серед молоді [5, с. 23].

- Гендерно-чутливе навчання. Включення гендерно-чутливих підходів до навчання у шкільні та університетські програми, що дозволить молоді критично осмислювати статеві стереотипи та розуміти гендерну рівність.

- Популяризація ролей. Заохочення молоді до вибору професій незалежно від їх статі, а також популяризація прикладів успішних жінок та чоловіків у різних сферах життя.

- Активне залучення. Створення умов для активної участі молоді у вирішенні гендерних питань, забезпечення можливостей для їхнього голосування та участі у громадських організаціях.

- Контроль над медіа. Зменшення гендерних стереотипів у медіа шляхом під-

тримки позитивного представлення різноманітних гендерних ролей та зменшення стереотипного уявлення про ролі чоловіків і жінок [8, с. 198].

- Тренінги та розвиток навичок. Проведення тренінгів та розвиток навичок у сфері міжособистісних відносин, які сприяють усуненню гендерних стереотипів та формуванню поваги до кожної статі.

- Підтримка від держави. Розробка та впровадження законодавства, яке гарантує рівні права та можливості для всіх незалежно від їх статі, а також активна підтримка програм, спрямованих на боротьбу з гендерними стереотипами [2, с. 164].

Ці заходи спрямовані на створення сприятливого середовища для усунення гендерних стереотипів та розбудови гендерної рівності серед молоді.

**Висновки.** У процесі вивчення гендерного аспекту правової грамотності виявлено наступне:

- гендер відіграє важливу роль у формуванні правової грамотності, оскільки відбиває соціокультурні уявлення про ролі та статеві стереотипи в суспільстві;

- рівний доступ до правової інформації є важливим для забезпечення гендерної рівності. Недостатній доступ може призвести до виникнення нерівностей та дискримінації;

- важливо активно боротися з гендерними стереотипами, які перешкоджають розумінню та захисту прав кожної статі. Це вимагає комплексу освітніх та інформаційних заходів;

- наявність законодавства, що гарантує гендерну рівність та захищає права жінок і чоловіків, є важливою складовою розвитку правової грамотності;

- освіта відіграє ключову роль у формуванні гендерної свідомості та правової грамотності. Шкільна та вища освіта мають сприяти усвідомленню гендерних проблем та розвитку критичного мислення;

- існує потреба в подальших дослідженнях, спрямованих на вивчення впливу гендерного аспекту на правову грамотність та розробку ефективних стратегій забезпечення гендерної рівності в правовій сфері.

Отже, розуміння гендерного аспекту правової грамотності є ключовим для побудови справедливого та рівноправного суспільства, де кожна людина має рівні можливості та захищені права.

**Список використаної літератури:**

1. Вихор С. Т. Гендерне виховання учнів старшого підліткового та раннього юнацького віку : дис. ...кандидата пед. наук : 13.00.07 / Вихор Світлана Теодозіївна. Тернопіль, 2005. 272 с.
2. Дороніна Т. О. Теоретико-методологічні засади ґендерної освіти та виховання учнівської молоді : [монографія] / Тетяна Олексіївна Дороніна ; НАПН, Інститут вищої освіти, КДПУ, МОНМС України. Кривий Ріг : Видавничий дім, 2011. 331 с.
3. Кононко О. Л. Статева самосвідомість як складова морального розвитку дошкільника. Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді : зб. наукових праць. Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г. 2000. С. 101-104.
4. Кравець В. П. Гендерна педагогіка : [навч. посіб.] / Володимир Кравець. Тернопіль : Джура. 2003. 416 с.
5. Кравець В. П., Говорун Т. В., Кікінежді О. М. Стратегії статевого виховання школярів : методичні рекомендації класним керівникам, практич. психологам та вчителям валеології. Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2000. 31 с.
6. Матвієнко С. І. Методика формування у дошкільників соціальної компетентності : навчально-методичний посібник. Ніжин : НДУ ім. Миколи Гоголя, 2012. 106 с.
7. Міщик Л. І. Формування ґендерної рівності майбутніх соціальних педагогів в умовах соціального партнерства «факультет-громадська організація» : [монографія] / Л. І. Міщик, Т. П. Голованова, В. В. Васильєва. Запоріжжя : Вид-во «Просвіта», 2006. 220 с.
8. Цокур О. Основи ґендерного виховання / О. Цокур, І. Іванова // Ґендерний розвиток у суспільстві : [конспекти лекцій]. К. : ПЦ «Фоліант», 2005. С. 183-223.

**Duda R. I. Gender aspect of legal literacy: current state and development prospects**

*The relevance of the article lies in the fact that in modern society attention is focused on the gender aspect of legal literacy, as it plays a key role in ensuring equal rights and opportunities for all people, regardless of their gender. Gender equality in legal literacy means that men and women have equal access to legal information, understand their rights and responsibilities, and know how to effectively use legal mechanisms. The purpose of the article is to research the gender aspect and the influence of such important issues on the legal awareness and legal literacy of the younger generation. Analysis of mechanisms used in educational institutions for further disclosure and interpretation of this issue to young people. Also highlight the shortcomings and gaps that young people face when studying this issue, and ways to solve them. The article analyzes the concept of the gender aspect and its influence on the construction and creation of a positive bridgehead for the development of legal awareness of young people and further thorough development of the rule of law. A number of factors are singled out for which discrimination occurs against the background of youth's ignorance of gender issues, and, as a result, disorients the young generation itself in the development and correct interpretation of legal awareness and its components. The following conclusions were drawn: gender plays an important role in the formation of legal literacy, as it reflects socio-cultural ideas about roles and gender stereotypes in society; equal access to legal information is important to ensure gender equality (insufficient access can lead to inequalities and discrimination; it is important to actively fight against gender stereotypes that prevent the understanding and protection of the rights of each gender. This requires a complex of educational and information measures; the existence of legislation that guarantees gender equality and protects the rights of women and men, is an important component of the development of legal literacy); education plays a key role in the formation of gender awareness and legal literacy (school and higher education should promote awareness of gender issues and the development of critical thinking; there is a need for further research aimed at studying the impact of the gender aspect on legal literacy and the development of effective strategies for ensuring gender equality in legal sphere).*

**Key words:** gender, legal awareness, legal culture, legal literacy, discrimination.

**Т. В. Волошанівська**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-1060-5412

## ТИПОВІ СЛІДОВІ КАРТИНИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ ДІТЬМИ

У статті розглядаються типові слідові картини кримінальних правопорушень, вчинених дітьми. Вказується, що традиційно, в криміналістичній науці всі сліди диференціюються на матеріальні та ідеальні. Матеріальні сліди – це сліди, які утворились внаслідок взаємодії кримінального правопорушника із оточуючим середовищем та можуть бути сприйняті іншими особами шляхом візуального огляду. Ідеальні сліди – це сліди, які відобразились у пам'яті людини та можуть бути відтворені виключно нею особисто, шляхом ретроспективного відтворення подій. Логічно, що для розслідування матеріальні сліди мають більше значення, оскільки вони можуть бути не тільки вивчені та співставлені із іншою доказовою інформацією, а і продемонстровані під час судового розгляду. Звертається увага на те, що на факт приховування кримінального правопорушення неповнолітньою особою можуть вказувати такі ознаки: 1) наявність взаємовиключних обставин, які утворюють підстави для сумніву в достовірності інформації; 2) фрагментарна відсутність множинних за природою слідів, що може свідчити про спроби їх видалити; 3) наявність факторів, які свідчать про спробу інсценування події кримінального правопорушення (шляхом приховування більш тяжкого кримінального правопорушення та інсценування його під менш тяжкий); 4) наявність слідів, які свідчать про спробу здійснити зовнішній деструктивний вплив на слідову картину з метою її знищення (дія термічних факторів тощо). Підсумовується, що слідові картини кримінальних правопорушень, які вчиняються неповнолітніми особами відрізняються від протиправних діянь дорослих осіб. Це можна пояснити специфічним механізмом реалізації кримінально протиправного умислу, а також особливостями розвитку особи дитини-кримінального правопорушника. Саме за слідовими картинами за відсутності інформації про суб'єкта кримінально протиправного діяння органи досудового розслідування мають можливість побудувати слідчу версію щодо неповнолітнього віку кримінального правопорушника. Така версія може бути підкріплена і відповідними судовими експертизами, зокрема – дактилоскопічною (шляхом визначення за папілярними візерунками віку особи) тощо.

**Ключові слова:** неповнолітній, кримінальне правопорушення, слідові картини, ідеальні сліди, матеріальні сліди, доказування, пізнання, розслідування, кримінальне провадження.

**Постановка проблеми.** Доказування є ретроспективним процесом отримання істини у кримінальному провадженні. Встановлення обставин кримінального правопорушення вимагає від органу досудового розслідування вивчення доказової інформації, яка представлена у виді матеріальних та ідеальних слідів. Фактично, тільки шляхом пізнання слідових картин можна довести або спростувати факт причетності конкретної особи до кримінально протиправної

події. Таким чином, слідові картини кримінального правопорушення утворюють підґрунтя для побудови алгоритму досудового розслідування та доведення вини особи. Слідові картини також мають значення не тільки безпосередньо для досудового розслідування, а і під час судового розгляду. Необхідно зауважити, що виходячи зі слідів, які було виявлено під час огляду місця події, можна встановити ознаки особи, яка його вчинила, зокрема також вік та стать.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Типові слідові картини кри-



мінальних правопорушень взагалі та тих, що вчиняються неповнолітніми зокрема часто стає предметом дослідження учених. Зокрема, окрема увага таким питанням була присвячена такими вченими як В.М. Шевчук, В.В. Тіщенко, В.А. Журавель, Т.В. Романенко, С.С. Чернявський та ін. Проте, окремі проблеми залишилися невирішеними, що і зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті є** вивчення особливостей слідових картин, які залишаються внаслідок вчинення неповнолітніми особами суспільно небезпечних діянь.

### **Викладення основного матеріалу.**

Відтак, традиційно, в криміналістичній науці всі сліди диференціюються на матеріальні та ідеальні. Матеріальні сліди – це сліди, які утворились внаслідок взаємодії кримінального правопорушника із оточуючим середовищем та можуть бути сприйняті іншими особами шляхом візуального огляду. Ідеальні сліди – це сліди, які відобразились у пам'яті людини та можуть бути відтворені виключно нею особисто, шляхом ретроспективного відтворення подій. Логічно, що для розслідування матеріальні сліди мають більше значення, оскільки вони можуть бути не тільки вивчені та співставлені із іншою доказовою інформацією, а і продемонстровані під час судового розгляду. Матеріальні сліди надають об'єктивну інформацію та не піддаються зміні за умов їх правильного збереження та використання. Ідеальні сліди повною мірою залежать від розумової діяльності людини та її особистісного сприйняття тієї або іншої інформації. Теоретично, говорячи та відтворюючи певну подію, носій такої інформації подає її суб'єктивно, виходячи із власних характеристик та ставлення до неї. Отже, слідові картини уявляють собою симбіоз із матеріальних та ідеальних слідів, які у сукупності є доказовою інформацією у кримінальному провадженні.

Більшість слідів залишаються на місці їх учинення, тому зрозумілим є їх взаємозв'язок з обстановкою вчинення злочину. Подія злочину – один із матеріальних процесів дійсності, що пов'язана і взаємозумовлена з іншими процесами, подіями і явищами, відбивається в них і сама є відо-

браженням якихось процесів. Будь-яка подія пов'язана зі змінами в навколишньому середовищі і для того, щоб дізнатися про подію злочину, необхідно виокремити пов'язані з ним зміни. Лише за слідами, які досліджуються в ході розслідуваної події, можна судити про його зміст [1]. Так, дійсно, відомості про сліди злочину можуть ставати після відповідного закріплення джерелами доказів та й взагалі надають можливість встановити інформацію про способи вчинення злочину, обстановку, особу злочинця тощо [2]. В науці існує низка думок з приводу недоцільності вживати термін «слідова картина», замінивши його на більш адаптований варіант «слідова обстановка». Проте, як здається, ці два поняття є взаємозалежними, але не тотожними. Так, слідова картина – це сукупність матеріальних та ідеальних слідів, які залишилися внаслідок взаємодії кримінального правопорушника із оточуючим середовищем до, під час та після вчинення суспільно небезпечного діяння. Слідова картина входить до структури обстановки кримінального правопорушення. У свою чергу, обстановка кримінального правопорушення є поняттям більш широким та комплексним, оскільки включає в себе зокрема також і учасників кримінального правопорушення (потерпілого, його родичів тощо), механізм взаємодії кримінального правопорушника із потерпілим, механізм слідоутворення тощо. Таким чином, слідова картина та обстановка кримінального правопорушення співвідносяться як ціле та частина.

Механізм слідоутворення це система компонентів процесу утворення слідів-відображень. Такий механізм може бути різним: слідоутворення може здійснюватися в результаті фізичних, хімічних, біологічних та інших процесів. Матеріально-фіксовані сліди виникають у результаті механічної контактної взаємодії двох об'єктів: один об'єкт утворює слід – слідоутворюючий об'єкт, інший – сприймає слід – слідо-сприймаючий. Ділянки поверхні об'єктів, якими вони стикаються під час утворення сліду, називаються контактними поверхнями, а факт взаємодії – слідовим контактом. Сліди завжди залишаються на слідоприймаючих об'єктах. Слід виникає

за умови, що слідоутворюючий об'єкт є твердішим, ніж слідосприймаючий і діє з такою силою, яка зможе викликати його відбиття. Утворення слідів при взаємодії слідоутворюючого і слідосприймаючого об'єктів залежить від низки чинників: твердості об'єктів, напрямку взаємодії, розташування об'єктів, сили і характеру взаємодії. У трасології сліди класифікуються за різними підставами [3]. Неповнолітні кримінальні правопорушники у більшості випадків не мають сталого кримінально протиправного досвіду, що зумовлено їх віком та особливостями психічного та фізичного розвитку. Через це діти рідко вміють ретельно приховувати сліди кримінальної події, зокрема також і ідеальні. Як свідчить статистика та практика, діти схильні до вчинення кримінальних правопорушень корисливо-насильницької спрямованості, які часто є спонтанними (заздалегідь не запланованими). Такі суспільно небезпечні діяння рідко залишаються поза уваги оточуючих, а тому залишають низку свідків, свідчення яких використовуються органами досудового розслідування для побудови слідчих версій та пошуку матеріальних слідів. Необхідно зауважити, що одним з типових ідеальних слідів, які закладаються в основу матеріальних є ідентифікація особи за мисленим образом.

Вчені вказують, що можна говорити про те, що свідок виступає структурним елементом обстановки злочину як в момент скоєння злочину, так і після його реалізації. У першому випадку він безпосередньо впливає на лінію поведінки злочинця і, як наслідок, виступає в ролі причини зміни первісного задуму реалізації діяння. У другому - виступає в ролі носія суттєвої інформації. Також слід зауважити, що свідка, як структурний елемент, можна віднести до тієї частини обстановки, яка стрімко змінюється і важко, а в деяких випадках зовсім не прогнозується. Таким чином можна зробити висновок, що обстановка злочину - це комплексна категорія, яка включає ряд елементів, котрі впливають на можливість вчинення злочину. В наукових положеннях виділяють типові ознаки обстановки злочину для цілеспрямованого пошуку слідів і дослідження інших обставин. Слід відмітити, що обста-

новку злочину не можна розглядати тільки статично, оскільки вона може змінюватись, іноді дуже стрімко і безпосередньо слугувати своєрідною передумовою, яка певною мірою формує і направляє розвиток злочину, ускладнює його реалізацію або взагалі унеможлиблює. Складно собі уявити жодну систему відомостей без центрального елемента, котрий слугує своєрідним каркасом її структурних елементів. Можна говорити про те, що обстановка злочину займає саме таке місце в структурі криміналістичної характеристики, оскільки пізнання події злочину розпочинається з вивчення факторів, котрі безпосередньо або опосередковано направляли вектор поведінки злочинця та слугували своєрідним флюгером реалізації задуманого діяння, а вже потім на основі отриманої інформації аналізувати характер взаємозв'язку з іншими елементами криміналістичної характеристики, котрі виступають не як посереднє механічне поєднання, а як діалектична єдність [4]. Необхідно відмітити, що не дивлячись на те, що матеріальні сліди є більш інформативними, ніж ідеальні, вони також залежать від особи, яка їх виявляє, досліджує та надає відповідний висновок. Таким чином, можна сказати, що зміст матеріального сліду залежить від органу досудового розслідування та спеціаліста/експерта, який буде із ним працювати. Проте, що стосується слідчого, варто вказати, що його пізнавальна діяльність утворюється шляхом поєднання двох взаємозалежних рівнів: теоретичного та емпіричного. Більш значимим є емпіричний рівень, оскільки він надає можливість слідчому отримати інформацію про подію кримінального правопорушення крізь власний досвід взаємодії із доказовою інформацією.

Вчені зауважують, що пізнання слідчого здійснюється на двох рівнях: емпіричному й теоретичному. Емпіричний рівень - це такий рівень пізнання, який реалізується переважно за допомогою органів чуття, тобто завдяки безпосередній взаємодії органів чуття з навколишнім середовищем. Він формується та здійснюється завдяки часто повторюваним діям упродовж тривалого часу. Емпіричний рівень пізнання досліджує об'єкт із боку

його зовнішніх проявів, ознак і властивостей, доступних на рівні відчуттів. Щодо використання емпіричного пізнання слідчим варто говорити про повсякчасне його використання під час здійснення практичної діяльності, оскільки первинне пізнання події злочину й обстановки злочину слідчим відбувається саме на чуттєвому рівні сприйняття інформації. Емпіричні методи пізнання, такі як спостереження, вимірювання, експеримент та інші, ефективно використовуються слідчим для пошуку, виявлення, дослідження та застосування інформації для ефективного розслідування злочину [5]. Фактично, на теоретичному рівні особа має можливість отримати певні знання (наприклад, про подію чи окремі обставини кримінального правопорушення), порівняти їх, дослідити від загального до спеціального та від спеціального до загального та отримати певний результат мисленої діяльності, який має бути перевірений на емпіричному рівні, що надасть можливість зробити його більш об'єктивним.

Теоретичний рівень – це рівень пізнавального процесу, що являє собою процедуру виявлення, аналізу, синтезу й узагальнення фактів, яка в підсумку дає змогу сформулювати певні висновки щодо об'єкта чи явища, що досліджується. За допомогою спеціально розроблених теорій, методологій, методів і принципів з'являється можливість вивчення й аналізу не лише зовнішніх, а й внутрішніх властивостей, осягнення суті та змісту об'єкта дослідження. Якщо мова йде про пізнання як діяльність слідчого, то можна стверджувати, що слідчий також осягає теоретичний рівень пізнання, оскільки він використовує всі запропоновані наукою прийоми, методи й засоби дослідження реалій дійсності. Раціональність і ступінь ефективності використання теоретичних здобутків залежить від рівня освіти й розумових здібностей слідчого. Під час дослідження обстановки злочину слідчий використовує як емпіричне, так і теоретичне пізнання реалій дійсності. Він виявляє середовище, у якому було вчинено злочин, вивчає внутрішню складову, аналізує її, виявляє криміналістично важливу інформацію, визначає зв'язки з іншими

обставинами справи [5]. В.Г. Лукашевич переконує: «Основна мета пізнавальної діяльності слідчого полягає в пошуку, виявленні, фіксації, дослідженні, аналізі, оцінці, передачі й використанні інформації (доказів) та її джерел стосовно події, що розслідується» [6, с. 29]. Пізнавальна діяльність слідчого має певні особливості, які вирізняють її серед інших видів пізнання: 1) пізнавальна діяльність слідчого носить ретроспективний характер, тобто відтворення події, яка сталась у минулому, відбувається на підставі наявної інформації в теперішньому часі; 2) характеризується обмеженням об'ємом інформації, що найчастіше носить фрагментарний характер і низький рівень достовірності; 3) спрямовується на встановлення істини, тобто з'ясування всіх обставин злочинної події; 4) процес пізнання обмежується правовим полем, тобто діяльність слідчого суворо регламентується нормами закону, що певною мірою ускладнює та звужує можливості пізнання реалій дійсності; 5) пізнавальна діяльність слідчого є обмеженою щодо суб'єктного складу, оскільки він також визначається в нормативно-правових актах; 6) об'єктом пізнання є злочин на етапі його готування, реалізації й подальшого приховання слідів вчинення [5]. Таким чином, пізнавальна діяльність слідчого є складним процесом, який залежить як від суб'єктивних особливостей особи, так і від об'єктивних умов, в яких така інформація нею сприймається. Проте, в криміналістичній практиці існує низка випадків, коли процес пізнання та доказування ускладнюється впливом на обстановку кримінального правопорушення, зокрема, наприклад, шляхом приховування слідів протиправного діяння.

Досліджуючи обстановку вчинення приховування злочинів, вважаємо за доцільне виділити такі її елементи: матеріально-фізичні та соціально-психологічні елементи. Серед матеріально-фізичних ми виділяємо місце та час, погодні умови, оточуючі предмети (знаряддя та засоби). Серед соціально-психологічних – ціннісну орієнтацію, соціально-побутове та фінансове становище злочинця, стосунки із злочинцем причинного злочину, психологічну обстановку та психологічний стан учас-

ників кримінального правопорушення. Зауважимо, що найбільшу увагу в юридичній літературі приділено таким елементам обстановки вчинення злочинів, як місце та час. Зокрема, це пояснюється тим, що такі елементи є предметом доказування та невід'ємною частиною об'єктивної сторони кримінальних правопорушень. Досліджуючи обстановку вчинення приховування злочинів, відзначимо, що особливістю місця їх вчинення є те, що комплекс дій із приховування злочину часто відбувається в декількох місцях. Наприклад, предмет злочинного посягання, труп та знаряддя злочину були сховані в різних місцях. Результати узагальнення практики розслідування приховування злочинів свідчать про те, що часто приховування злочинів починається з місця вчинення причинного злочину. Окрім того, об'єкти приховування можуть переховуватися декілька разів. Матеріали слідчо-судової практики свідчать, що типовими місцями приховування злочинів, які вчинено шляхом неповідомлення про злочин та приховування трупа, є ділянки місцевості, що рідко відвідуються людьми. До таких місць належать лісиста місцевість, береги водойм, самі водойми, смітники та чагарники біля них, окраїни парків у містах. Як правило, злочинці в таких місцях вдаються до приховування трупа чи його частин шляхом закопування, утоплення. Непроодинокими є випадки, коли труп залишають просто неба, прикривши його гілками чи сміттям. Окрім того, місцем приховування трупа може бути також місце проживання потерпілого, особи, що спричинила його смерть, а також місце проживання приховувача. Типовими місцями приховування злочинів, які вчинені шляхом неповідомлення про злочин та приховування предмета злочинного посягання, є житло приховувача (будинок, квартира, інші будівлі та територія господарства); лісопосадки та ліси; транспортні засоби приховувача [7]. Варто відмітити, що неповнолітні менш ретельно обирають способи приховування кримінального правопорушення, віддаючи перевагу найбільш швидким та простим заходам. Це можна пояснити нездатністю не в повній мірі сформованої психіки реагувати на стресові чинники належним чином. У більшості випадків дитину після вчинення

кримінального правопорушення охоплює паніка, яка ускладнює інтелектуальний процес, що примушує підлітка діяти швидко без створення попереднього алгоритму дій.

Типовими місцями приховування злочинів, які вчинені шляхом неповідомлення про злочин та приховування його знарядь і засобів, є смітники, чагарники, помешкання та інші приміщення приховувача, а також територія, на якій учинений причинний злочин. Визначаючи місце приховування знарядь та засобів вчинення злочинів, приховувач приймає до уваги їх цінність, габарити, зовнішній вигляд та властивості. Наприклад, вогнепальну зброю приховувач, як правило, не знищує, а зберігає за місцем свого проживання чи в іншому місці. Крім того, матеріали слідчо-судової практики свідчать, що приховувач вдається до повторного приховування знарядь і засобів вчинення злочину, коли довідується про те, що правоохоронці запідозрили його в зберіганні таких знарядь та засобів. Характеризуючи місце приховування слідів злочину, відмітимо, що найчастіше місцем їх приховування є місце вчинення причинного злочину. Зауважимо, що приховування слідів відбувається майже одразу після вчинення причинного злочину. Типовими місцями приховування злочинів, що вчинені шляхом неповідомлення про злочин та приховування особи злочинця, є місце проживання самого приховувача, орендовані ним квартири. Слід зазначити, що особа, яка вчинила тяжкий чи особливо тяжкий злочин, переховується подалі від місця вчинення злочину, тому нерідко місцем переховування обирається інший населений пункт, а також сільська місцевість. Окрім того, місцем приховування можуть бути також транспортні засоби приховувача, коли останній перевозить злочинця [7]. Так, на факт приховування кримінального правопорушення неповнолітньою особою можуть вказувати такі ознаки: 1) наявність взаємовиключних обставин, які утворюють підстави для сумніву в достовірності інформації; 2) фрагментарна відсутність множинних за природою слідів, що може свідчити про спроби їх видалити; 3) наявність факторів, які свідчать про спробу інсценування події



кримінального правопорушення (шляхом приховування більш тяжкого кримінального правопорушення та інсценування його під менш тяжкий); 4) наявність слідів, які свідчать про спробу здійснити зовнішній деструктивний вплив на слідову картину з метою її знищення (дія термічних факторів тощо).

*Типові сліди кримінального правопорушення, вчиненого неповнолітньою особою можна диференціювати таким чином:* 1) *сліди трасологічного походження.* У більшості випадків, під час вчинення кримінального правопорушення неповнолітні заздалегідь не опрацьовують механізм реалізації кримінально протиправного умислу, внаслідок чого не використовують засоби та способи приховання своєї кримінально протиправної діяльності. Внаслідок цього на місці події залишаються сліди взуття (як шляхом нашарування бруду, пилу тощо, так і шляхом відшарування – на м'яких поверхнях, наприклад, на снігу, в бруді, піску тощо), сліди робочих поверхонь знарядь зламу (якщо мало місце проникнення до приміщення), сліди протекторів шин (якщо особа використовувала транспортний засіб), сліди рукавичок; 2) *сліди дактилоскопічного походження.* Необхідно відмітити, що діти рідко використовують рукавички, у зв'язку із чим на місці події часто залишаються сліди рук або потожирова речовина. За умови правильного виявлення та вилучення, а також своєчасної диференціації таких слідів зі слідами рук господарів приміщення/потерпілого тощо, сліди рук можуть пришвидшити процес розшуку особи, особливо, якщо вона вже притягувалась до юридичної відповідальності та в базі даних є її сліди; 3) *сліди балістичного походження.* Ця група слідів також має свою специфіку, яка полягає у виді зброї, яку використовують неповнолітні особи. Необхідно відмітити, що діти рідко використовують вогнепальну зброю, виготовлену промисловим способом. Часто знаряддям кримінальних правопорушень стають саморобні пристрої, призначені для проведення пострілів (типу дульнозарядних пістолетів), перероблена саморобним способом зброя, яка за своїм призначенням не є вогнепальною (газові та сиг-

нальні пістолети та револьвери, пристрої призначені для відстрілу снарядів несмертельної (травматичної) дії тощо. Така зброя залишає специфічні сліди (включаючи також і відстріляні снаряди та гільзи), вивчення яких може надати інформацію про походження зброї та її власників (як теперішніх, так і попередніх).

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що слідові картини кримінальних правопорушень, які вчиняються неповнолітніми особами відрізняються від протиправних діянь дорослих осіб. Це можна пояснити специфічним механізмом реалізації кримінально протиправного умислу, а також особливостями розвитку особи дитини-кримінального правопорушника. Саме за слідовими картинами за відсутності інформації про суб'єкта кримінально протиправного діяння органи досудового розслідування мають можливість побудувати слідчу версію щодо неповнолітнього віку кримінального правопорушника. Така версія може бути підкріплена і відповідними судовими експертизами, зокрема – дактилоскопічною (шляхом визначення за папілярними візерунками віку особи) тощо.

### Список використаної літератури:

1. Зав'ялов С. М. Спосіб вчинення злочину: сучасні проблеми вивчення та використання у боротьбі зі злочинністю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Київ, 2005. 20 с.
2. Тищенко В. В. Концептуальные основы расследования корыстно-насильственных преступлений : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. Харьков, 2003. 445 с.
3. Копча В. В., Фрідманський Р. М., Копча Н. В., Правове дослідження слідів на місці злочину: які сприяють ефективному розкриттю і попередженню злочинів. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/10/36.pdf>
4. Динту В.А. Обстановка злочину в структурі криміналістичної характеристики злочину. URL: <http://www.apdp.in.ua/v60/34.pdf>
5. Динту В.А. Обстановка злочину як об'єкт пізнання. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/62.pdf>

6. Лукашевич В.Г. Моделювання у криміналістиці та пізнавальній діяльності слідчого : монографія. К. : КНТ, 2008.184 с.
  7. Рень Ю. Кримінологічна характеристика осіб, які вчиняють приховування злочинів. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2020/1/29.pdf>
  8. Корнієнко М.В. Концепт забезпечення людських прав у надзвичайних умовах. Південноукраїнський правничий часопис. 2022. № 3. С. 3–7.
- 

**Voloshanivska T. V. Typical trace patterns of juvenile criminal offenses**

*The article examines typical trace patterns of criminal offenses committed by children. It is indicated that traditionally, in forensic science, all traces are differentiated into material and ideal. Material traces are traces that were formed as a result of the criminal offender's interaction with the environment and can be perceived by other persons through visual inspection. Ideal traces are traces that have been reflected in a person's memory and can be reproduced exclusively by him personally, through retrospective reproduction of events. It is logical that material traces are more important for the investigation, because they can not only be studied and compared with other evidentiary information, but also demonstrated during the trial. Attention is drawn to the fact that the fact of concealment of a criminal offense by a minor may be indicated by the following signs: 1) the presence of mutually exclusive circumstances that create grounds for doubting the reliability of the information; 2) fragmentary absence of multiple traces, which may indicate attempts to remove them; 3) the presence of factors that testify to an attempt to stage the event of a criminal offense (by concealing a more serious criminal offense and staging it under a less serious one); 4) the presence of traces that indicate an attempt to exert an external destructive influence on the trace pattern with the aim of destroying it (action of thermal factors, etc.). It is concluded that the traces of criminal offenses committed by minors differ from the illegal acts of adults. This can be explained by the specific mechanism of realization of criminally illegal intent, as well as the peculiarities of the personality development of a child criminal offender. In the absence of information about the subject of the criminal offense, the pre-trial investigation bodies have the opportunity to build an investigative version of the minor age of the criminal offender based on the trail pictures. Such a version can be supported by relevant forensic examinations, in particular - dactyloscopic (by determining the age of a person based on papillary patterns), etc.*

**Key words:** juvenile, criminal offense, trace pictures, ideal traces, material traces, evidence, knowledge, investigation, criminal proceedings.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.49>**Н. А. Лисенко**

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

## ОБСТАНОВКА ТА УМОВИ УЧИНЕННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ТА БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Метою статті є вирішення дискусійних питань, пов'язаних із визначенням поняття «обстановка вчинення кримінального правопорушення», а також з'ясування обстановки та умов вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, та розкриття її змісту. У науковій статті досліджено поняття обстановки учинення кримінального правопорушення та порівняно наукові погляди щодо її змісту. Наголошено, що обстановку кримінального правопорушення низкаучених визначають по-різному і покладають в її основу різні складові. Одні вчені є прихильниками позиції щодо матеріальної складової у змісті обстановки вчинення злочину, інші вважають обов'язковими як об'єктивні, так і суб'єктивні її параметри. Є такі автори, які покладають у зміст обстановки вчинення кримінального правопорушення соціологічні, політичні, географічні, природно-кліматичні, виробничі та низка інших умов навколишнього середовища і об'єктивної реальності. Визначено, що, насамперед, обстановка та умови учинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності визначаються особливим характером потреб, які виникають у зв'язку із війною, пандемією та іншими надзвичайними станами. Під час особливих правових режимів люди потребують не лише матеріальної допомоги, але й моральної підтримки, відчуття безпеки та захищеності, на чому наживаються шахраї, які можуть пропонувати низку послуг та матеріальних благ, насправді не маючи таких можливостей. У зв'язку із чим обстановка та умови вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності аналізується у розрізі законодавчого регулювання правовідносин у вказаній сфері. Адже прогалини у нормативно-правовій базі, що регулює порядок функціонування волонтерської та благодійної діяльності зумовлюють можливості для шахраїв, які створюють фейкові волонтерські та благодійні організації, благодійні фонди, соціальні сторінки щоб заволодіти майном або правами на майно потерпілих. Розкривається зміст обстановки учинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності та визначається її вплив на інші елементи криміналістичної характеристики. Розглядаються окремі фактори та обставини, що впливають на виникнення злочинних проявів у сфері волонтерської та благодійної діяльності.

**Ключові слова:** шахрайство, кримінальне провадження, обстановка та умови учинення шахрайства, волонтерство, благодійність, сфера волонтерської та благодійної діяльності, досудове розслідування.

**Постановка проблеми.** Обстановка та умови вчинення кримінальних правопорушень завжди були об'єктами пильних дискусій науковців. Разом із тим, шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності визначаються особливим характером потреб, які виникають у зв'язку із війною, пандемією та іншими надзвичайними станами. Під час особливих правових режимів люди потребують не лише матеріальної допомоги, але й моральної підтримки, відчуття безпеки та

захищеності, на чому наживаються шахраї, які можуть пропонувати низку послуг та матеріальних благ, насправді не маючи таких можливостей.

Крім того, під час війни часто виникають нові волонтерські організації та благодійні фонди, які не завжди мають сумлінну репутацію. Водночас, прогалини у нормативно-правовій базі, що регулює порядок функціонування волонтерської та благодійної діяльності зумовлюють можливості для шахраїв, які створюють фейкові волонтерські та благодійні організації, благодійні фонди, соціальні сторінки

щоб заволодіти майном або правами на майно потерпілих.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми,** свідчить, що за різних часів обстановка вчинення кримінального правопорушення досліджувалася низкою вчених, зокрема: В. П. Бахіним, В. А. Динту, В. А. Журавлем, О. Н. Колесніченком, В. О. Коноваловою, М. В. Салтєвським, В. В. Тіщенком, В. М. Шевчуком, В. Ю. Шепітьком та ін. Проте, говорячи про обстановку вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, слід зазначити, що вона визначається низкою умов, що сприяють заволодінню шахраями майном або правами на майно потерпілих. Ці умови мають низку унікальних аспектів, які відрізняють їх від умов вчинення шахрайства в інших сферах.

Тому проблема обстановки вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності у криміналістиці є малодослідженою, а деякі аспекти потребують додаткового висвітлення у зв'язку із постійними змінами у правовому полі.

**Метою статті** є вирішення дискусійних питань, пов'язаних із визначенням поняття «обстановка вчинення кримінального правопорушення», а також з'ясування обстановки та умов вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, та розкриття її змісту.

**Виклад основного матеріалу.** Обстановку кримінального правопорушення низка вітчизняних учених визначають по-різному і покладають в її основу різні складові. Так, на думку В. А. Динту, вона складається з матеріального, мікросоціального та морально-психологічного середовища, у якому вчинялися дії з підготовки, реалізації й приховування злочину [1, с. 393]. Втім, В. В. Тіщенко, визначаючи структуру обстановки скоєння кримінального правопорушення, пропонує включити до неї такі елементи: а) часову характеристику розвитку події злочину; б) просторову характеристику на всіх її етапах; в) матеріальну обстановку місця підготовки, вчинення і приховування злочину; г) погодні та інші природно-кліматичні умови; г) поведінку учасників злочинної події; д) соціально-побутові і

психологічні відносини; е) умови загального характеру, на фоні яких відбувалася злочинна подія; є) обставини, що сприяють чи перешкоджають підготовці, здійсненню і приховуванню злочину [2, с. 69].

У свою чергу, В. Д. Берназ, досліджуючи обстановку вчинення кримінальних правопорушень, до її структури відносить такі елементи: а) матеріальне середовище, тобто час, місце, об'єкт, макро- і мікропогодні умови; б) організаційно-управлінське середовище, тобто виробничо-функціональні об'єкти, правоохоронні елементи; в) соціально-психологічне середовище: мікроклімат у колективі за місцем роботи, ціннісну орієнтацію, психологічну обстановку за місцем проживання [3, с. 45].

З цього виходить, що одні вчені є прихильниками позиції щодо матеріальної складової у змісті обстановки вчинення злочину, інші вважають обов'язковими як об'єктивні, так і суб'єктивні її параметри. Є такі автори, які покладають у зміст обстановки вчинення злочину соціологічні, політичні, географічні, природно-кліматичні, виробничі та ряд інших умов навколишнього середовища і об'єктивної реальності. Натомість, не так багато вчених пов'язують змістовне наповнення обстановки вчинення кримінального правопорушення з умовами вчинення злочинного діяння. У той час, як обстановка, як ознака об'єктивної сторони злочину, або створює умови для його вчинення, полегшує і провокує його, або ускладнює, перешкоджає його вчиненню [4, с. 69].

Говорячи про обстановку вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, слід зазначити, що вона також визначається низкою умов, що сприяють заволодінню шахраями майном або правами на майно потерпілих. Ці умови мають ряд унікальних аспектів, які відрізняють їх від умов вчинення шахрайства в інших сферах.

Чинне законодавство України, яке регулює суспільні відносини у сфері благодійної діяльності, забезпечує сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій шляхом спрощення процедур реєстрації благодійних організацій, а запровадження нових інструментів



благодійної діяльності дає благодійникам значно ширші можливості для розвитку [5, с. 11]. Натомість, ця спрощена процедура також впливає на рівень зловживань, пов'язаних із благодійністю.

До умов, які визначають обстановку вчинення шахрайств у сфері волонтерської та благодійної діяльності можна також віднести зростання рівня економічної нестабільності.

Зниження реальних доходів населення, зростання безробіття, зниження рівня соціального захисту малозабезпечених верств населення, збільшення кількості осіб, які потребують допомоги через втрату житла, роботи, потребують реабілітації після хвороб та поранень, отриманих внаслідок воєнних дій тощо безумовно впливають на рівень зловживань.

Ці фактори створюють сприятливі умови для шахрайства, оскільки вони підвищують потребу людей у матеріальній та психологічній допомозі та зменшують їхню здатність критично оцінювати інформацію. Шахраї можуть використовувати ці фактори, щоб запропонувати людям, які потребують допомоги, різноманітні послуги або обіцяти певні можливості, що заздалегідь є нереальними.

У цьому розрізі слід зауважити, що рівень правової культури населення бажає бути кращим, адже правова безграмотність населення створює сприятливі умови для шахраїв, які можуть використовувати неправдиву інформацію або маніпуляції для заволодіння майном або правами на майно потерпілих. Наприклад, шахраї можуть використовувати термінологію, яка є незрозумілою для потерпілих, щоб ввести їх в оману, надавати підписувати різноманітні фіктивні документи тощо.

Обстановку вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності визначають й санітарно-епідеміологічні умови, а також природно-кліматичні фактори, що склалися як у певному регіоні, так і в державі в цілому.

Наразі виклики соціально небезпечних хвороб становлять велику проблему не тільки для національних систем охорони здоров'я, так й для світової спільноти, що вимагає консолідованої масштабної та ефективної відповіді світу. На сучас-

ному етапі відбулося значне погіршення епідеміологічної ситуації щодо особливо небезпечних інфекцій як в Україні, так і в усьому світі. Це обумовлено політичною та економічною нестабільністю, масовою міграцією населення, військовими конфліктами та передислокацією військ, новими умовами господарювання з порушенням стабільності систем епізоото-епідеміологічного нагляду, що діяли раніше, послабленням профілактичних заходів. На територіях, які постраждали від наслідків надзвичайних ситуацій можливе різке погіршення санітарно-епідемічної ситуації, що викликає потребу в проведенні санітарних та протиепідемічних заходів по забезпеченню санітарного та епідемічного благополуччя постраждалого населення [6, с. 5].

Стимулювала новий виток волонтерського руху та пандемія COVID-19, яка оголила чергову низку проблем в охороні здоров'я, місцевому самоуправлінні й науці. Як і на початку воєнних дій, волонтери займалися закупівлями та фандрейзингом, а також винахідництвом, яке може приносити користь і після виходу з гострої фази епідемії. Для попередження розповсюдження COVID-19 із державного бюджету було виділено велику суму грошей для придбання необхідних медичних засобів та засобів індивідуального захисту для пенсіонерів та соціально незахищених верств населення. Було здійснено роздачу багаторазових масок, рідкого мила, гумових рукавичок та антисептика пенсіонерам, багатодітним сім'ям, самотніми матерям, переміщеним особам, учасникам АТО, ліквідаторам ЧАЕС, людям з інвалідністю, афганцям тощо [7].

Натомість, активний волонтерський рух та благодійність під час надзвичайних ситуацій – це ті фактори, які також використовують шахраї з метою ошукування громадян, які потребують допомоги.

Слід сказати, що динаміка шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності має залежність від регіону, де воно вчинене. Тобто, географічні координати визначають місце вчинення таких кримінальних правопорушень.

На жаль, надати чітку статистику щодо регіонів України, де найчастіше вчиня-

ються шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, складно через високу латентність таких протиправних діянь. Натомість, аналіз судово-слідчої практики та опитування респондентів свідчить, що найчастіше шахрайства досліджуваної категорії вчиняються у таких областях: Дніпропетровська, Харківська, Кіровоградська, Запорізька, Донецька, Київська, а також у західних областях України (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Волинська і Рівненська).

З початком воєнних дій в Україні, шахрайство у місцях, які надають притулок для переселенців, особливо на західній Україні, дійсно значно зросло. Це пов'язано з декількома факторами:

а) збільшення кількості людей, тобто, з початку війни на захід України, у Дніпропетровську та інші області, віддалені від зони бойових дій, переселилося мільйони людей. Це створило сприятливі умови для шахраїв, які шукають «легких» жертв;

б) вразливість людей. Переселенці (внутрішньо переміщені особи) часто емоційно виснажені, дезорієнтовані, і не знають місцевих законів та звичаїв. Це робить їх більш вразливими до шахрайства;

в) нестача інформації. Шахраї нерідко використовують дезінформацію та плутанину, щоб обдурити людей.

Поширилися й випадки шахрайства, пов'язаного із грошовими компенсаціями для тих осіб, які прихистили в себе переселенців.

Разом із тим, місцями вчинення таких протиправних дій можуть бути й прикордонні та прифронтові регіони, гуманітарні хаби та пункти видачі гуманітарної допомоги.

Ще одним із факторів, який визначає обстановку вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності є особлива популярність Інтернету та соціальних мереж (деджиталізація). Інтернет та соціальні мережі широко використовуються для поширення інформації про волонтерські організації та благодійні фонди. Шахраї можуть використовувати ці канали для поширення неправдивої інформації про свої послуги або організації. Наприклад, шахраї можуть створювати фейкові сторінки в соціальних мережах, які видають себе за волонтерські органі-

зації або благодійні фонди. У цьому розрізі слід говорити про місце вчинення шахрайства у віртуальному просторі.

З цього приводу М. М. Єфімов, Н. В. Павлова та С. В. Чучко зауважують, оскільки точка є віртуальною, то і місце вчинення шахрайства носить віртуальний характер. Тобто, місцем вчинення шахрайства у широкому розумінні є інтернет-простір. З іншого боку потерпілий та шахрай, домовляючись про певні умови, здійснюють таке віртуальне спілкування із матеріального середовища, маючи кожний свою ІР-адресу [8].

Трохи складним є й встановлення часу вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності. У 88 % випадків такі протиправні діяння, пов'язані з багатоетапним механізмом, який полягає у здійсненні ряду дій, спрямованих на досягнення кінцевого результату. Тому можна говорити про певні розпливчасті межі визначення місця та часу.

**Висновки.** Отже, нам здається найбільш прийнятним включення до обстановки вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності таких елементів, як: місце, час та умови його вчинення. Водночас, рівень вчинення шахрайств у вказаних сферах визначається низкою факторів, які сприяють їх динаміці. Такі фактори можуть залежати від ряду умов політичного, соціального, правового, економічного, психологічного, природно-кліматичного, технологічного, санітарно-епідеміологічного та ін. характеру.

#### Список використаної літератури:

1. Динту В. А. Обстановка злочину як об'єкт пізнання. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/62.pdf>
2. Тіщенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія. Одеса: Фенікс, 2007. 260 с.
3. Берназ В. Д. До питання про поняття обстановки вчинення крадіжок майна на морському транспорті. *Криміналістика та судова експертиза*. № 3. 1985. Київ: Вища школа, С. 44-47.
4. Чучко С. В. Розслідування шахрайства при купівлі-продажу товарів через мережу Інтернет : дис. док-ра філософії. 081 – Право. Дніпропетровський дер-

- жавний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 276 с.
5. Русских В. О. Адміністративно-правові засади діяльності благодійних організацій : автореф. дис. ... на здобуття наук ступ канд. юрид. наук / 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 20 с.
  6. Висоцька С. Інституційні засади адміністрування проти епідемічних заходів в умовах сучасної охорони здоров'я України. *Науковий вісник Державне управління*. 2021. № 2(8). С. 5-16.
  7. Громади протидіють COVID-19: URL: <https://www.auc.org.ua/> (дата звернення 12.01.21 р.).
  8. Павлова Н. В., Єфімов М. М., Чучко С. В. Методика розслідування шахрайств, пов'язаних із купівлею-продажем товарів через мережу Інтернет: теоретичні та праксеологічні засади: монографія: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 202 с.

### **Lysenko N. A. Environment and conditions of commitment of fraud in the sphere of volunteer and charity activities**

*The purpose of the article is to resolve controversial issues related to the definition of the concept of "circumstances of committing a criminal offense", as well as clarifying the circumstances and conditions of committing fraud in the field of volunteer and charitable activities, and revealing its content. The scientific article examines the concept of the circumstances of the commission of a criminal offense and compares scientific views on its content. It is emphasized that a number of scientists define the situation of a criminal offense in different ways and base it on various components. Some scientists are supporters of the position regarding the material component in the content of the circumstances of the commission of the crime, while others consider both its objective and subjective parameters to be mandatory. There are authors who put sociological, political, geographical, natural-climatic, production and a number of other environmental conditions and objective reality into the content of the circumstances of the commission of a criminal offense. It was determined that, first of all, the situation and conditions for committing fraud in the field of volunteer and charitable activities are determined by the special nature of the needs that arise in connection with war, pandemic and other emergency situations. During special legal regimes, people need not only material assistance, but also moral support, a sense of security and protection, which is taken advantage of by fraudsters who can offer a number of services and material goods, without actually having such opportunities. In connection with this, the situation and conditions of committing fraud in the field of volunteer and charitable activities are analyzed in terms of the legislative regulation of legal relations in the specified field. After all, gaps in the regulatory and legal framework regulating the functioning of volunteer and charitable activities create opportunities for fraudsters who create fake volunteer and charitable organizations, charitable funds, and social pages in order to take possession of the property or rights to the property of the victims. The content of the situation of committing fraud in the field of volunteer and charitable activities is revealed and its influence on other elements of the forensic characteristics is determined. Individual factors and circumstances affecting the emergence of criminal manifestations in the field of volunteer and charitable activities are considered.*

**Key words:** fraud, criminal proceedings, situation and conditions of committing fraud, volunteering, charity, field of volunteer and charitable activities, pre-trial investigation.

**В. Я. Репалюк**

аспірантка заочної форми навчання,  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0009-0005-1946-2031

## **МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ**

*У статті досліджується інститут матеріальної відповідальності в трудовому праві, який перебуває в процесі реформування. Матеріальна відповідальність працівника, як об'єкт правового регулювання, має особливе значення і для сторін трудових відносин, і для кожної держави загалом. В рамках регулювання не лише реалізуються функції права, орієнтовані на захист законних прав і інтересів сторін трудового договору (контракту), але й розкривається участь у ньому держави, яка є гарантом дотримання цих прав, як на законодавчому рівні, так і на правозастосовному рівні, коли може об'єктивно знадобитися контроль за дотриманням норм трудового законодавства.*

*За українським законодавством передбачено шість видів відповідальності: конституційна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова, у трудовому праві: дисциплінарна і матеріальна. При цьому такі види відповідальності можуть застосовуватися незалежно один від одного.*

*Метою статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів правового регулювання інституту матеріальної відповідальності за законодавством зарубіжних держав порівняно із трудовим законодавством України.*

*Наукова новизна зумовлена тим, що досліджено питання теорії та практики правового регулювання інституту матеріальної відповідальності працівника охоплюють інтереси не лише найманих працівників, а й кожного роботодавця незалежно від його організаційно-правової форми або форми власності як в Україні, так і в зарубіжних державах.*

*Зроблено висновок, що розуміння правової природи матеріальної відповідальності в якості суто самостійного виду правопоновлювальної юридичної відповідальності. Має важливу особливість – окрім майнових інтересів роботодавця, захищаються права працівника, що завдав матеріальної шкоди, передусім через встановлення меж матеріальної відповідальності в розмірі середньомісячного заробітку (за українським законодавством), а також обмеження розміру щомісячних стягнень із заробітної плати (за українським законодавством і законодавством досліджуваних держав).*

**Ключові слова:** *трудове право, суб'єкти трудового права, працівник, правопоновлювальна юридична відповідальність, матеріальна відповідальність*

**Постановка проблеми.** Реформування соціально-правової системи в умовах воєнного стану в Україні за останні роки зумовило зміни в правовому регулюванні інституту відповідальності (матеріальної) суб'єктів трудового права. Матеріальна відповідальність працівника, як об'єкт правового регулювання, має особливе значення і для сторін трудових відносин, і для держави загалом. У рамках цього регулювання не тільки реалізуються функції права, орієнтовані на захист законних інтересів сторін трудового дого-

вору, але й розкривається участь у ньому держави, яка є гарантом дотримання цих інтересів, як на законодавчому рівні, так і на правозастосовному рівні, коли може об'єктивно знадобитися контроль за дотриманням норм трудового законодавства. Особливої уваги потребує дослідження аналогічної відповідальності в зарубіжних державах ЄС та постсоціалістичних, з метою імплементації норм у перспективне трудове законодавство України та розвитку науки трудового права.

**Аналіз джерел та досліджень.** У трудовому праві проблеми матеріальної відповідальності досліджуються в науко-



вих працях В.С. Венедіктова, С.В. Гуцу, М.М. Клемпарського, С.І. Кожушко, А.В. Колосовського, Л.В. Могілевського, О.М. Потопахіна, С.М. Прилипка, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенка та інших дослідників.

**Метою статті** є дослідження теоретичних та практичних аспектів правового регулювання інституту матеріальної відповідальності за законодавством зарубіжних держав порівняно із трудовим законодавством України.

**Виклад основного матеріалу.** Матеріальна відповідальність має особливості правового регулювання в багатьох державах під час укладання трудового договору між суб'єктами – найманим роботодавцем і працівником. Під регулюючою дією трудового права сторони трудових правовідносин, як за загальним, так і за спеціальним законодавством, на думку С.І. Кожушко, встановлюють взаємозв'язок у вигляді суб'єктивних прав та обов'язків [1, с.54-57].

У доктрині трудового права і для цілей цього дослідження матеріальну відповідальність доцільно розглядати як засіб відшкодування збитків, завданих стороні трудових правовідносин у результаті винної протиправної поведінки іншої сторони. Винятком є матеріальна відповідальність роботодавця за шкоду, заподіяну працівникові внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, що не є наслідком дій роботодавця [2].

Аналіз доктринальних положень доводить, що у випадках покладення матеріальної відповідальності, права і законні інтереси працівників гарантуються через встановлення відповідальності тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника. Ця відповідальність, як правило, обмежується певною частиною заробітку працівника і не мусить перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених трудовим законодавством.

Відповідно до ст. 130 КЗпП України «Загальні підстави і умови матеріальної

відповідальності працівників», наймані працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків.

Підставою матеріальної відповідальності є трудове майнове правопорушення. Це винне порушення однієї зі сторін трудового договору своїх обов'язків, що спричинило заподіяння майнової шкоди іншій стороні. Елементи трудового майнового правопорушення є одночасно умовами матеріальної відповідальності сторін трудового договору [3, с.15].

О. М. Потопахіна виділяє такі умови:

1. наявність прямої дійсної шкоди, під якою в науці розуміють втрату, погіршення чи зниження цінності майна, необхідність підприємства зробити витрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей чи зайві виплати;

2. протиправні дії або бездіяльність однієї зі сторін (невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків);

3. причинний зв'язок між протиправним порушенням стороною трудового договору свого обов'язку і майновим збитком, що настав у іншій сторони.

4. вина працівника, власника чи уповноваженого ним органу [3, с.16].

Період реформування трудового права в державах центральної та Східної Європи розпочався з 90-х років ХХ століття через: прийняття законів з окремих питань трудових відносин; внесення поправок та доповнень у чинні Трудові кодекси.

Основною метою матеріальної відповідальності працівника, на справедливе твердження Л.В. Могілевського, є відшкодування шкоди, заподіяної роботодавцю незаконними діями чи протиправною бездіяльністю працівника. Для досягнення цієї мети Трудовий кодекс Литви вказує правові можливості захисту реальних інтересів роботодавця, які можуть визначатись у конкретних умовах та обставинах [4, с.72-75].

Польща перша з колишніх соціалістичних держав стала на шлях реформування трудового законодавства. Нині в Польщі діє Закон від 26 червня 1974 р. – Kodeks pracy (Трудовий кодекс), що складається з 15

розділів. Відповідно до ст. 1 «Kodeks pracy визначає права та обов'язки працівників та роботодавців» ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks\\_pracy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks_pracy)). Розділ п'ятий: «Фінансова відповідальність працівників» регламентує визначення фінансової (матеріальної) відповідальності.

У Трудовому кодексі Польщі законодавець передбачив два види відповідальності працівника за шкоду, заподіяну роботодавцю під час виконання працівником своїх обов'язків:

- загальна відповідальність – це загальна відповідальність, що поширюється для всіх співробітників,
- відповідальність за довірене майно – працівнику за додатковим договором довіряється майно роботодавця для обліку чи повернення майна.

Матеріальна відповідальність працівника за загальними правилами виникає з початку трудових відносин – укладення трудового договору, тому потреби в додатковій угоді з працівником немає.

До загальної матеріальної відповідальності працівника належать:

- збитки, заподіяні ненавмисно (*англ. limited liability* – обмежена відповідальність),
- шкода, заподіяна наміром (*англ. full liability* – повна відповідальність).

Відповідно до Розділу (Rozdział) 5, працівник несе матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну роботодавцю, якщо шкода заподіяна навмисне, тобто спричинена винним невиконанням або неналежним виконанням обов'язків, але обов'язок доведення заподіяння шкоди та вини працівника лежить на роботодавцеві [6].

У разі навмисного завдання збитків працівник зобов'язаний відшкодувати повну суму шкоди з урахуванням упущеної вигоди роботодавця, пов'язаної, наприклад, із простоем зламаної машини [6].

Якщо ж шкода завдана недбалим невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх обов'язків, відповідальність працівника обмежується і не може перевищувати суму тримісячного заробітку, на яку працівник мав право у день ушкодження.

Заробітна плата працівника за три місяці в такій ситуації розраховується за правилами,

застосовними до визначення грошового еквівалента відпустки, та без урахування зміни умов оплати праці або рівня складових винагороди, внесених після дати збитку [6].

Законодавством врегульовано ситуації та, хто і за що несе відповідальність за довірене майно.

Так, вручення – передача майна (наприклад, обладнання) працівнику на підставі отримання предмета через проведення фізичної інвентаризації або опису здавання.

Працівнику можуть бути передані, не лише речі, наприклад, інструменти, предмети, у тому числі засоби індивідуального захисту, робочий одяг та взуття, а і гроші, цінні папери чи цінності тощо.

Відповідальність за довірене майно поділяється на:

При заподіянні шкоди довіреному майну працівник несе відповідальність у повному обсязі незалежно від того, чи завдано шкоди навмисне чи ненавмисне.

Однак бувають випадки, коли працівника може бути звільнено від такого виду матеріальної відповідальності. До таких випадків належать обставини, які перебувають поза контролем працівника, такі як, наприклад:

- крадіжка третьою особою,
- недостатня безпека від доступу ззовні,
- відсутність правильної організації праці.

Таким чином, у разі розкрадання майна третьою особою за наявності незалежних обставин працівник, якому довірено майно, може бути звільнено від відповідальності за це майно.

Доцільно зазначити, трудове законодавство Польщі містить аналогічні норми з українським законодавством щодо солідарної (колективної) відповідальності. Kodeks pracy визначає підстави і порядок укладення договору часткової власності (*англ. joint entrustment agreement*).

Так, роботодавець також може доручити охорону майна кільком працівникам. Тут ми говоримо про угоду про спільне довірче управління. Його можна укласти, якщо чисельність працівників за місцем доручення не перевищує:

- при однозмінній роботі – 8 осіб,
- при двозмінній роботі – 12 осіб,
- при тризмінній роботі – 16 осіб [6].

Однак треба враховувати, що будь-яка зміна кількості працівників, на яких поширюється солідарна матеріальна відповідальність, вимагатиме укладання нового документу – договору.

У такому випадку працівники, які мають солідарну матеріальну відповідальність, несуть відповідальність у частинах, передбачених договором. Однак, якщо буде встановлено, що збитки були завдані повністю або частково деякими працівниками, лише працівники – особи, які завдали шкоди, несуть відповідальність за шкоду повністю або частково, за яку вони несуть відповідальність [6].

Також, важливим є те, що договір солідарної відповідальності за довірене майно перестає діяти з припиненням трудових відносин суб'єктів трудового договору.

У Німеччині проблематика правового регулювання матеріальної відповідальності стоїть особливо гостро, зазначають практикуючі правники, з огляду, наскільки педантичні місцеві роботодавці. Тому, якщо мова зайшла про відшкодування збитків, перш, ніж настає матеріальна (фінансова) відповідальність працівника в Німеччині, відбувається службове розслідування. У процесі цього з'ясовується, чи йшлося про ненавмисний збиток чи діяння було навмисним. Зазвичай різниця в наступних за кожним із пунктів санкціях прописується окремим параграфом у трудовому договорі. Деякі роботодавці вдаються до спеціального страхування, яке покликано захистити їхнє майно від зловмисних чи випадкових дій працівників.

До основних умов, на підставі яких настає матеріальна відповідальність, належать:

- невиконання трудових обов'язків;
- неналежне виконання трудових обов'язків;
- бездіяльність із боку найманого працівника;
- навмисне завдання шкоди;
- чинники незалежні від працівника;
- нещасний випадок на роботі тощо.

Таким чином, матеріальна відповідальність у Німеччині може оцінюватися в суму тримісячної винагороди працівника, що провинився, а іноді і більше. Все залежить від конкретної ситуації та поведінки самого

працівника. Але захист прав та інтересів доступний будь-якому громадянину [7].

**Висновки та перспективи.** Питання теорії та практики правового регулювання інституту матеріальної відповідальності працівника охоплюють інтереси не лише найманих працівників, а й кожного роботодавця незалежно від його організаційно-правової форми або форми власності.

Вірним видається розуміння правової природи матеріальної відповідальності в якості суто самостійного виду правопоновлювальної юридичної відповідальності. Має важливу особливість – окрім майнових інтересів роботодавця, захищаються права працівника, що завдав матеріальної шкоди, передусім через встановлення меж матеріальної відповідальності в розмірі середньомісячного заробітку (за українським законодавством), а також обмеження розміру щомісячних стягнень із заробітної плати (за українським законодавством і законодавством досліджуваних держав).

#### Список використаної літератури:

1. Кожушко С.І. Суб'єкти трудового права. *Трудове право України: сучасний стан та перспективи*: мат. наук.-практ. конф. (Сімферополь, 22–24 трав. 2008 р.) / за ред. проф. В.С. Венедіктова. Сімферополь: Укр. асоц. фахівців труд. права, 2008. С. 54–57.
2. What is Material Liability. URL: <https://www.igi-global.com/dictionary/liability-in-labor-legislation/95123>.
3. Потопахіна О.М. Матеріальна відповідальність в трудовому праві. *Управління, господарство і право*. 2002. №4. С. 15–20.
4. Mohilevskyi L. Disciplinary and material liability as a means of ensuring labour discipline. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №12. С.72–75.
5. [Poland] Labour Code – what is an employee's material liability? URL: <https://ca-staff.eu/en/publications/labour-code-what-is-an-employees-material-liability/>
6. Kodeks pracy. URL: <https://antal.pl/wiedza/kodeks-pracy/dzial-i-przepisy-ogolne>
7. Lawyer in Europe: Financial liability of an employee in Germany. URL: <https://advokatveurope.com>
8. Клемпарський М.М. Правове забезпечення статусу державних службовців як суб'єктів трудового права: стан, проблеми, перспективи. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 88–93.

**Repalyuk V. Ya. Material liability of worker (employee) under the legislation of foreign states**

*The article examines the institution of liability in labour law, which is in the process of reform. The material (financial) liability responsibility of a worker (employee) as an object of legal regulation is of particular importance both for the parties to labour relations and for each state as a whole. Within the framework of regulation, not only the functions of law are implemented, aimed at protecting the legal rights and interests of the parties to the employment agreement (contract), but also the participation in it of the state, which is the guarantor of the observance of these rights, is revealed, both at the legislative level and at the law enforcement level, when it can it is objectively necessary to monitor compliance with labour legislation.*

*According to Ukrainian legislation, six types of liability are provided: constitutional, administrative, criminal, civil, and in labour law: disciplinary and material. However, these types of liability can be applied independently of each other.*

*The purpose of the article is to study the theoretical and practical aspects of the legal regulation of the institution of liability under the laws of foreign countries in comparison with the labour legislation of Ukraine.*

*The scientific novelty is due to the fact that the issues of theory and practice of legal regulation of the institution of material liability are explored, covering the interests not only of employee, but of each employer, regardless of its organizational and legal form or form of ownership, both in Ukraine and in foreign countries.*

*The conclusion is formulated that the understanding of the legal nature of material liability as a purely independent type of legally renewable legal liability. It has an important feature – in addition to the property interests of the employer, the rights of an employee who has caused material damage are protected, primarily by establishing limits of material (financial) liability in the amount of average monthly earnings (according to Ukrainian legislation), as well as limiting the amount of monthly collections from wages (according to Ukrainian legislation and foreign countries).*

**Key words:** labour law, subjects of labour law, worker (employee), legally renewable legal liability, material (financial) liability.



УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.51>**С. В. Сокирко**здобувач наукового ступеня кандидата наук  
Державного університету «Житомирська політехніка»

## ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Ця стаття присвячена аналізу фінансово-економічного механізму держави у контексті боротьби з корупцією. Вона висвітлює різні аспекти цього механізму, починаючи з фінансового моніторингу та аудиту, і закінчуючи розбудовою культури етичності серед державних службовців. Стаття обговорює важливість створення ефективної правової бази, регулювання фінансових потоків та вдосконалення системи контролю для запобігання корупційним правопорушенням. Зокрема, акцентується увага на значенні культури етичності як ключовому чиннику успішної боротьби з корупцією. Стаття викликає увагу до необхідності спільних зусиль уряду, громадськості та бізнесу для побудови справедливого та прозорого суспільства. Зокрема, стаття розглядає різні аспекти контролю над фінансовими потоками та впровадження стратегій попередження корупційних дій. Вона акцентує на необхідності постійного оновлення законодавства, вдосконалення механізмів аудиту та моніторингу, а також впровадження ефективних інструментів для виявлення та реагування на корупційні порушення. Визначена важливість розбудови культури етичності та відповідальності серед державних службовців. Вона обговорює значення формування етичних стандартів та внутрішньої культури, яка сприяє дотриманню принципів чесності в управлінні та прийнятті рішень. Усі ці аспекти статті спрямовані на підвищення ефективності боротьби з корупцією та побудову справедливого та прозорого суспільства. Вона закликає до спільних зусиль всіх зацікавлених сторін для досягнення цієї мети та підкреслює важливість подальшого дослідження та розвитку стратегій протидії корупції. У статті наголошується на необхідності постійного вдосконалення системи контролю та превентивних заходів, оскільки корупція є складною проблемою, яка постійно еволюціонує. Вона також вказує на важливість широкого залучення громадськості до процесу боротьби з корупцією та забезпечення відкритості та прозорості в управлінні. Загальним висновком статті є те, що ефективна боротьба з корупцією є важливим завданням для будь-якої країни, і її досягнення потребує комплексного підходу, що охоплює не лише законодавчі та технічні заходи, але й культурні та етичні аспекти. Тільки шляхом спільних зусиль уряду, громадськості та приватного сектору можна створити умови для зменшення рівня корупції та побудови справедливого та розвинутого суспільства.

**Ключові слова:** корупція, фінансово-економічний механізм, боротьба з корупцією, фінансовий моніторинг, аудит.

**Постановка проблеми.** Корупція залишається однією з найбільших загроз економічному та соціальному розвитку країн у всьому світі. Вона впливає на ефективність управління, підриває довіру до владних структур, спричиняє нерівність та втрати для громадян та підприємств. Однак, завдяки постійному аналізу та розвитку фінансово-економічний механізм держави може стати ефективним інструментом у боротьбі з цією пробле-

мою. За останні десятиліття країни світу спрямовують значні зусилля на боротьбу з корупцією через фінансово-економічні засоби. Це стало ключовим напрямком політики багатьох урядів. Проте, існуючі механізми часто не досягають очікуваних результатів через недостатню координацію, відсутність ефективного моніторингу та недостатню прозорість. Створення ефективного фінансово-економічного механізму держави для боротьби з корупцією є ключовим завданням для забезпечення сталого розвитку та демократії.

Корупція підриває довіру громадян до уряду, спотворює ринкові механізми, уповільнює економічне зростання та сприяє соціальній нерівності. Тому розробка та впровадження комплексних фінансово-економічних інструментів для її подолання є важливою умовою ефективного управління державою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний вклад у розвиток методології протидії корупції був зроблений наступними українськими та міжнародними науковцями: О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребало, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, М. Флейчук та інші.

**Мета статті** полягає в аналізі та розробці комплексного фінансово-економічного механізму держави для боротьби з корупцією, з акцентом на його ефективність та адаптивність до змінних умов сучасного суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Правова база відіграє фундаментальну роль у фінансово-економічному механізмі держави для боротьби з корупцією. Вона включає в себе комплекс законодавчих актів, нормативно-правових документів та інших регулятивних заходів, які визначають правові рамки для запобігання корупційним діям, встановлюють відповідальність за корупцію та регулюють діяльність антикорупційних органів.

Законодавство проти корупції: Основні закони, які визначають корупцію, її види, механізми запобігання та покарання за вчинення корупційних дій. Це може включати закони про публічну службу, фінансовий контроль, державні закупівлі, прозорість державного управління та інше.

Міжнародні зобов'язання: Участь у міжнародних конвенціях та угодах проти корупції, таких як Конвенція ООН проти корупції, яка зобов'язує держави-учасниці до створення ефективних механізмів боротьби з корупцією.

Антикорупційні органи: Законодавче врегулювання діяльності спеціалізованих антикорупційних органів, їхні повноваження, структура та механізми взаємодії з

іншими державними інституціями та громадськістю.

Законодавство про відмивання грошей: Норми, спрямовані на запобігання відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, включаючи вимоги до фінансових установ щодо ідентифікації клієнтів, ведення обліку та звітності про підозрілі транзакції [1].

Прозорість і доступ до інформації: Законодавство, яке забезпечує громадянам право на доступ до інформації про діяльність уряду, державні фінанси, державні закупівлі та інші аспекти державного управління.

Фінансовий моніторинг є ключовим інструментом у боротьбі з корупцією та іншими злочинними діями, пов'язаними зі спробами легалізації доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму. Цей процес включає систематичне спостереження, аналіз та оцінку фінансових транзакцій та інших фінансових операцій для виявлення незвичайних або підозрілих патернів, які можуть вказувати на корупційну діяльність.

Основні принципи фінансового моніторингу включають в себе:

Ідентифікація клієнта та відстеження операцій: Фінансові установи зобов'язані проводити процедури ідентифікації клієнта та вести детальні записи про їхні фінансові операції. Це допомагає відслідковувати потенційно підозрілі транзакції та виявляти незаконні дії [2].

Аналіз ризику та класифікація операцій: Фінансові установи проводять аналіз ризику операцій для виявлення тих, які можуть бути пов'язані з корупцією чи іншими злочинними діями. Операції класифікуються за рівнем ризику для подальшого вивчення.

Співпраця та обмін інформацією: Фінансові установи та відповідні органи влади співпрацюють та обмінюються інформацією щодо підозрілих транзакцій та осіб, які можуть бути пов'язані з корупцією чи іншою злочинною діяльністю.

Застосування технологій: Використання спеціалізованих програмних засобів та технологій для автоматизації процесу фінансового моніторингу та виявлення підозрілих патернів у фінансових операціях.

Законність та конфіденційність: Фінансовий моніторинг повинен здійснюватися в рамках встановлених законів та з урахуванням вимог щодо захисту конфіденційної інформації клієнтів.

Фінансовий моніторинг відіграє важливу роль у запобіганні корупції, оскільки дозволяє виявляти, припиняти та розслідувати незаконні фінансові операції, які можуть бути пов'язані зі зловживанням владою, відмиванням коштів чи іншими формами корупції. Однак ефективність фінансового моніторингу вимагає постійного вдосконалення та адаптації до змін у сфері фінансових технологій та корупційних схем.

Аудит є важливим елементом в системі боротьби з корупцією та забезпеченням фінансової прозорості і довіри до державних та комерційних організацій. Цей процес полягає в систематичному та незалежному перегляді фінансової звітності, операційних процесів та внутрішніх контрольних систем для переконання у їхній правильності, достовірності та відповідності встановленим стандартам та законодавству [3].

Основні аспекти аудиту у контексті боротьби з корупцією включають:

Перевірка дотримання внутрішніх процедур та контролю: Аудитори оцінюють ефективність та ефективність внутрішніх систем контролю, що включають в себе політики, процедури та механізми для запобігання, виявлення та реагування на корупційні дії.

Виявлення потенційних фінансових аномалій: Аудитори досліджують фінансові транзакції та звіти з метою виявлення незвичайних або підозрілих патернів, які можуть свідчити про корупційну діяльність, включаючи факти відмивання грошей чи зловживання владою.

Перевірка дотримання вимог законодавства та стандартів: Аудитори переконуються, що фінансова звітність та операційні процеси відповідають вимогам встановленого законодавства, стандартів та регуляторних вимог.

Аналіз ризику та рекомендації щодо покращень: Аудитори визначають потенційні ризики корупційних дій та надають рекомендації щодо удосконалення систем

контролю та управління для зменшення цих ризиків.

Співпраця зі службами правопорядку та антикорупційними органами: У разі виявлення підозрілих або незаконних дій аудитори повинні співпрацювати з відповідними органами правопорядку та антикорупційними службами для подальшого розслідування та прийняття відповідних заходів.

Аудит є важливим інструментом у підвищенні прозорості та підвищенні довіри до державних та комерційних організацій, а також у виявленні та запобіганні корупції. Його систематичне проведення та впровадження рекомендацій може допомогти зміцнити системи управління та контролю та зменшити вплив корупції на економіку та суспільство (таблиця 1).

Однією з ключових стратегій боротьби з корупцією є розвиток ефективного механізму забезпечення прозорості та відкритості у веденні фінансових операцій державними та комерційними установами. Це може включати публічне оприлюднення фінансової звітності, створення онлайн-платформ для моніторингу витрат та контролю за фінансовими операціями, а також забезпечення доступу до інформації про власність та фінансові інтереси посадових осіб [4].

Ще однією стратегією є вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень. Це включає в себе створення незалежних антикорупційних органів, які мають достатні ресурси та повноваження для розслідування корупційних справ, проведення аудитів та надання рекомендацій щодо удосконалення систем управління та контролю.

Вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень є ключовим завданням для ефективної боротьби з корупцією. Це вимагає комплексного підходу, що включає в себе розробку та впровадження стратегічних заходів, а також постійний моніторинг та оновлення системи контролю. Основні напрямки вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень включають:

Удосконалення законодавства: необхідно постійно оновлювати та вдоско-

**Структура інструментів фінансово-економічного механізму держави  
щодо боротьби з корупцією**

Інструмент	Опис	Переваги	Недоліки	Приклади
1. Фінансування антикорупційних органів	Виділення бюджетних коштів на діяльність антикорупційних органів, а також на програми з запобігання та протидії корупції.	- Забезпечує незалежність та ефективність антикорупційних органів. - Сприяє впровадженню антикорупційних програм та заходів.	- Необхідність значних бюджетних витрат. - Ризик неефективного використання коштів.	- Бюджет НАБУ на 2023 рік становить 1,2 млрд грн. - Програма запобігання та протидії корупції на 2023-2025 роки.
2. Контроль за доходами та витратами	Перевірка декларацій про доходи та витрати публічних службовців, а також декларацій про майновий стан.	- Виявляє факти незаконного збагачення. - Запобігає корупційним діянням.	- Потребує значних ресурсів та часу. - Може бути використано для політичного тиску.	- Електронна декларація публічних службовців. - Перевірки НАЗК щодо незаконного збагачення.
3. Антикорупційна експертиза	Обов'язкова перевірка проектів нормативно-правових актів на предмет корупціогенних факторів.	- Запобігає прийняттю корупційних законів та підзаконних актів. - Сприяє прозорості та підзвітності влади.	- Може уповільнити процес прийняття рішень. - Необхідність кваліфікованих кадрів.	- Антикорупційна експертиза НАЗК.
4. Конфіскація незаконно набутих активів	Вилучення у власність держави майна, набутого внаслідок корупційних діянь.	- Позбавляє корупціонерів незаконно набутого майна. - Зменшує стимулювання до корупції.	- Складність доведення незаконного походження майна. - Тривалі судові процеси.	- Закон "Про конфіскацію незаконно набутих активів". - Справи НАБУ про конфіскацію майна.
5. Економічні санкції	Застосування штрафів, анулювання ліцензій, заборона на ведення певної діяльності до корупціонерів.	- Створює економічні стимули для некорупційної поведінки. - Додаткове джерело надходжень до бюджету.	- Може мати негативні наслідки для економіки. - Необхідність чіткої та прозорої процедури застосування.	- Штрафи за корупційні правопорушення. - Анулювання ліцензій у корупціонерів.

*Джерело: систематизовано автором*

налювати законодавство, що стосується боротьби з корупцією. Це включає в себе запровадження більш жорстких покарань за корупційні правопорушення, розробку нових законів та політик для запобігання корупції та підвищення прозорості управління [5].

Запровадження ефективних механізмів контролю: слід розробляти та впроваджувати системи моніторингу, аудиту та перевірок, які дозволять виявляти незаконні дії та корупційні схеми. Це може включати автоматизовані системи аналізу даних, аудиторські перевірки та періодичні огляди фінансової звітності.

Підвищення прозорості та відкритості: важливо забезпечити доступ громадськості до інформації про фінансові операції та діяльність державних та комерційних установ. Це може бути досягнуто шляхом

публікації фінансових звітів, розкриття інформації про угоди та контракти, а також створення механізмів звітності перед громадськістю.

Створення ефективної системи скарг та звернень: необхідно забезпечити можливість анонімного звернення громадян та працівників зі скаргами на корупційні дії та випадки порушення закону. Це допоможе вчасно виявляти та реагувати на корупційні правопорушення.

Запровадження системи етичного лідерства та культури відповідальності: важливо створити середовище, в якому керівники та працівники будуть діяти етично та відповідально. Це може бути досягнуто шляхом проведення навчальних заходів, розвитку кодексів етики та встановлення механізмів стимулювання дотримання етичних стандартів.



Вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень вимагає від уряду, бізнесу та громадськості спільних зусиль та постійного вдосконалення. Це важлива умова для побудови прозорого та справедливого суспільства, де корупція не буде мати місця.

Додатковою важливою стратегією є розбудова культури етичності та відповідальності серед державних службовців, бізнес-структур та громадян. Забезпечення професійності, прозорості та відкритості у діяльності, а також вжиття ефективних заходів заохочення та покарання можуть допомогти у створенні атмосфери невідповідності корупції. Розбудова культури етичності та відповідальності серед державних службовців є важливим елементом в боротьбі з корупцією та забезпеченні ефективного та справедливого управління. Це вимагає систематичного підходу та впровадження різноманітних заходів для формування етичних цінностей та стимулювання відповідальної поведінки серед державних службовців. Основні напрямки розбудови культури етичності та відповідальності включають [6]:

Проведення навчальних програм. Навчальні програми з етики та відповідальності повинні бути обов'язковими для державних службовців на різних рівнях управління. Ці програми мають на меті ознайомлення з етичними принципами, нормами та стандартами поведінки в державній службі.

Створення кодексів етики. Уряд повинен розробити та впровадити кодекси етики, які визначають стандарти та принципи етичної поведінки для державних службовців. Ці кодекси повинні включати заборону конфлікту інтересів, принципи прозорості, відкритості та відданості громадському інтересу.

Стимулювання відповідальної поведінки. Необхідно створити систему стимулів та винагород за етичну поведінку та відповідальну діяльність. Це може бути включено в систему оцінки працівників, де враховується їхня етична та відповідальна поведінка.

Проведення антикорупційних заходів. Важливо організовувати антикорупційні кампанії та заходи для підвищення свідомості

серед державних службовців щодо наслідків корупції та важливості етичної поведінки.

Створення механізмів звернення зі скаргами та порушеннями. Для сприяння виявленню корупційних порушень та недотримання етичних стандартів, слід створити ефективні механізми для звернення зі скаргами та порушеннями, які гарантують конфіденційність та захист осіб, які надають інформацію.

Лідерство та приклад зверху. Керівництво державних установ повинно демонструвати відданість етичним принципам та відповідальній поведінці шляхом власного прикладу та активного заохочення етичних стандартів серед персоналу.

Розбудова культури етичності та відповідальності серед державних службовців є ключовим чинником у забезпеченні чесного та ефективного управління, а також важливим кроком у боротьбі з корупцією та підвищенні довіри громадян до державних інституцій.

**Висновки.** У даній статті було розглянуто різні аспекти фінансово-економічного механізму держави щодо боротьби з корупцією. Починаючи з аналізу фінансового моніторингу та аудиту, розглянуто важливість створення ефективної правової бази, регулювання фінансових потоків та вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень. Особлива увага була приділена розбудові культури етичності та відповідальності серед державних службовців, як ключовому чиннику у боротьбі з корупцією. Зазначено, що вдосконалення системи контролю та попередження корупційних правопорушень вимагає не лише технічних заходів, але й формування етичних стандартів та внутрішньої культури, що сприяє дотриманню принципів чесності та інтегритету. У висновках можна підкреслити, що ефективна боротьба з корупцією потребує комплексного підходу, який об'єднує законодавчі ініціативи, механізми фінансового контролю, розвиток культури етичності та відповідальності. Тільки шляхом спільних зусиль держави, громадськості та бізнесу можна створити стійке, прозоре та справедливе суспільство, в якому корупція не буде мати місця.

**Список використаної літератури:**

1. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1–2(1). С. 141–149.
2. Сайт Світового банку. URL: [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).
3. Ільяшенко В.А. «Податкова політика в системі регулювання соціально-економічного розвитку держави» Науково-практичний журнал «Економіка та держава». 2013. № 8. С. 22–24.
4. Сурмін Ю. Стан, методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень державного управління в Україні. Вісник НАДУ при Президентові України. 2011. № 2. С. 34–43.
5. Transparency International Ukraine. Official site. URL: <https://ti-ukraine.org/about>.
6. Державне бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/>

---

**Sokyrko S. V. State financial and economic mechanism for fighting corruption**

*This article is devoted to the analysis of the financial and economic mechanism of the state in the context of the fight against corruption. It highlights various aspects of this mechanism, starting with financial monitoring and auditing, and ending with the development of a culture of ethics among civil servants. The article discusses the importance of creating an effective legal framework, regulating financial flows, and improving the control system to prevent corruption offenses. In particular, attention is focused on the importance of a culture of ethics as a key factor in the successful fight against corruption. The article draws attention to the need for joint efforts of the government, the public and business to build a fair and transparent society. In particular, the article considers various aspects of control over financial flows and the implementation of strategies to prevent corruption. She emphasizes the need for constant updating of legislation, improvement of audit and monitoring mechanisms, as well as implementation of effective tools for detecting and responding to corruption violations. The importance of building a culture of ethics and responsibility among civil servants is determined. She discusses the importance of establishing ethical standards and an internal culture that promotes honesty in management and decision-making. All these aspects of the article are aimed at improving the effectiveness of the fight against corruption and building a fair and transparent society. It calls for joint efforts by all stakeholders to achieve this goal and emphasizes the importance of further research and development of anti-corruption strategies. The article emphasizes the need for continuous improvement of the system of control and preventive measures, since corruption is a complex problem that is constantly evolving. She also points to the importance of broad public involvement in the process of fighting corruption and ensuring openness and transparency in governance. The general conclusion of the article is that the effective fight against corruption is an important task for any country, and its achievement requires a comprehensive approach that covers not only legislative and technical measures, but also cultural and ethical aspects. Only through the joint efforts of the government, the public, and the private sector can conditions be created to reduce the level of corruption and build a just and developed society.*

**Key words:** corruption, financial and economic mechanism, fight against corruption, financial monitoring, audit.

УДК 343.625.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.52>**Т. К. Яковлева**

аспірантка

Донецького державного університету внутрішніх справ

## ПРИЧИНИ ТА УМОВИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ. 164 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

В статті розглядаються причини та умови, що впливають на вчинення ухилення від сплати аліментів на утримання дітей. Вказується, що У більшості випадків причини ухилення особами від сплати аліментів на утримання дітей, дійсно, є схожими із тими, що пов'язані із домашнім насильством та зумовлені специфічними міжособистісними відносинами між батьками такої дитини, а також їх психо-емоційним станом до та одразу після розлучення. Ухилення від сплати аліментів на утримання дитини може бути пов'язано також зі спробою аліментозобов'язаної особи здійснювати психологічний тиск на того з батьків, хто проживає з дитиною, помститись їй або примусити відновити шлюб чи сімейні стосунки поза шлюбом. Як свідчить аналіз судових вироків у більшості випадків розлучені особи перебувають у стані конфлікту, який стає додатковим мотивом ухилення від утримання дитини. Якщо кримінальне правопорушення пов'язано із ухиленням від утримання повнолітньої працездатної особи, воно також може бути зумовлено конфліктом між такою особою та особою, яка повинна її утримувати. Вказується, що кримінологічними детермінантами ухилення від сплати аліментів на утримання дітей є: 1) висока латентність таких кримінальних правопорушень, що часто пов'язано із віктимною поведінкою отримувачів аліментів, які проживають разом із дитиною; 2) відсутність сукупності специфічних заходів та засобів, а також регіональних та загальнодержавних програм протидії таким суспільно небезпечним діям; 3) низька ефективність розслідування ухилення від сплати аліментів на утримання дитини через низький рівень суспільної небезпечності відносно інших кримінальних правопорушень; 4) відсутність внутрішніх міждисциплінарних зв'язків між кримінальним правом та кримінологією.

**Ключові слова:** ухилення, аліменти, дитина, кримінальне правопорушення, кримінальна відповідальність, причини та умови, виконавче провадження.

**Постановка проблеми.** Кримінально протиправна діяльність є складним, динамічним феноменом, який залежить від низки об'єктивних та суб'єктивних факторів, зумовлений впливом курсу державного управління. Політико-економічні та соціальні перетворення майже завжди призводять до трансформації злочинності, виникнення кількісно-якісного дисбалансу між окремими видами кримінальних правопорушень, що дестабілізує механізм запобігання та протидії суспільно небезпечним діям. У цьому контексті своєчасне виявлення та узагальнення сучасних детермінантів кримінальних правопорушень має бути закладено в основу прогнозування стану злочинності

з метою своєчасного виявлення криміногенних ризиків та загроз. Проте, поняття детермінізму в сучасній кримінологічній науці в останні роки все частіше піддається критиці, що зумовлено потребою в удосконаленні його змістовного наповнення та приведенні його до вимог сучасної держави та суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Детермінанти, які впливають на вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 164 КК України розглядалися у працях таких учених як А.М. Бабенко, О.М. Джужа, Д.П. Євтеєва, Є.С. Назимко, І.В. Семенов, Т.І. Пономарьова та ін. Проте, окремі питання залишилися вирішеними не в повній мірі, що і зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є аналіз та унормування причин та умов, що впливають на вчинення ухилення від сплати аліментів на утримання дітей.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідно відмітити, що в останні роки кримінальні правопорушення проти сім'ї за детермінаційний комплексом вчені часто порівнюють із кримінальними правопорушеннями, пов'язаними із домашнім насильством. Співвідношення ухилення від сплати аліментів на утримання дітей із домашнім насильством в межах детермінаційного комплексу відбувається крізь об'єктивну сторону кримінального правопорушення, передбаченого ст. 126-1 КК України, а саме через економічне насильство. Зокрема, у Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII [1] визначено, що економічне насильство – форма домашнього насильства, що включає умисне позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна, коштів чи документів або можливості користуватися ними, залишення без догляду чи піклування, перешкоджання в отриманні необхідних послуг з лікування чи реабілітації, заборону працювати, примушування до праці, заборону навчатися та інші правопорушення економічного характеру.

Слід відмітити, що причини та умови взаємопов'язані між собою, адже умови самі по собі не можуть породити злочин, а без наявності умов причина не може сформуватися чи реалізуватися. Розглянемо спочатку види причин і умов злочинності, з позиції дуалістичного підходу, як узагальненого поняття «криміногенні детермінанти». Причини і умови злочинності за рівнем їх дії поділяють на: 1) причини і умови злочинності в цілому; 2) причини і умови окремих видів злочинів (злочини у сімейній сфері); 3) причини і умови конкретних кримінальних правопорушень. Причинами і умовами домашньої злочинності можна визначити як негативні соціально-економічні явища, які створюють, сприяють, видозмінюють та обумовлюють існування домашньої злочинності. За змістом детермінанти злочинності поділяють на: соціально-економічні, політичні, психологічні, виховні, біологічні, географічні,

духовні, ідеологічні, організаційно-управлінські тощо [2]. У більшості випадків причини ухилення особами від сплати аліментів на утримання дітей, дійсно, є схожими із тими, що пов'язані із домашнім насильством та зумовлені специфічними міжособистісними відносинами між батьками такої дитини, а також їх психо-емоційним станом до та одразу після розлучення. Ухилення від сплати аліментів на утримання дитини може бути пов'язано також зі спробою аліментнозобов'язаної особи здійснювати психологічний тиск на того з батьків, хто проживає з дитиною, помститись їй або примусити відновити шлюб чи сімейні стосунки поза шлюбом. Як свідчить аналіз судових вироків у більшості випадків розлучені особи перебувають у стані конфлікту, який стає додатковим мотивом ухилення від утримання дитини. Якщо кримінальне правопорушення пов'язано із ухиленням від утримання повнолітньої працездатної особи, воно також може бути зумовлено конфліктом між такою особою та особою, яка повинна її утримувати. Отже, фактично, всі перелічені ознаки, які входять до структури особи кривдника можуть співвідноситись і з ознаками, які притаманні суб'єкту кримінального правопорушення, передбаченого ст. 164 КК України та у більшості випадків зумовлені незадовільним рівнем культурно-виховного та освітнього рівня.

Визначення причин та умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень та їх взаємозв'язку і межах детермінаційного комплексу також є важливим з точки зору прогнозування потенційного кількісно-якісного показника кримінальних правопорушень, а також визначення сукупності заходів та засобів, необхідних та достатніх для здійснення диференційованого запобіжного впливу на кожний окремий вид суспільно небезпечних діянь. *У цьому контексті очевидним висновком є те, що причини та умови злочинності оцінюються крізь формальний, матеріальний та юридичний критерії:* 1) формальний критерій полягає в оцінці реального та прогнозованого впливу конкретного виду кримінального правопорушення на кримінологічну ситуацію в країні чи окремому регіоні. Формальний критерій також засто-



совується для виокремлення типових криміногенних ризиків та загроз, які закладаються у стратегії та концепції запобігання злочинності; 2) матеріальний критерій полягає в оцінці потенціальних економічних збитків, до яких може призвести вчинення кримінального правопорушення; 3) юридичний критерій полягає в оцінці здатності кримінального та кримінального процесуального законодавства виконувати своє завдання, яке полягає у запобіганні кримінальним правопорушенням.

**Отже, причини та умови ухилення від сплати аліментів на утримання дитини можна диференціювати таким чином:**

1) *психо-емоціональні та міжособистісні* – причини та умови, які знаходяться у площині взаємовідносин між аліментозобов'язаною особою та особою, яка проживає разом із дитиною; 2) *корисливо-насильницькі* – причини та умови, які зумовлені прагненням реалізувати умисел на домашнє насильство через економічний вплив. У такий спосіб кримінальний правопорушник реалізує власний корисливий мотив, а також через економічне насильство впливає на колишнього шлюбного партнера; 3) *соціально-економічні* – причини та умови, пов'язані із відсутністю можливості у аліментозобов'язаної особи утримувати дитину через неналежне матеріальне забезпечення та/або незадовільне соціальне становище; 4) *політичні* – причини та умови, пов'язані із неможливістю утримувати дитину через незадовільні політичні процеси, зокрема – введення правового режиму воєнного стану, а також пов'язані із цим втрату робочого місця, труднощі у працевлаштуванні, внутрішнє переміщення тощо; 5) *правові* – причини та умови, пов'язані зі недоліками правового забезпечення порядку виконання та контролю виконавчою службою за виконанням рішень суду.

Якість (істинність) пізнання оточуючого світу залежить від закладених природою різних генетичних програм (конструктивних і деструктивних), неоднакових когнітивних можливостей (розумових здібностей), характеру рефлексії (своєрідність сприйняття та осмислення соціальної інформації), інтенсивності протікання психічних процесів, а також від соціального

досвіду (позитивного чи негативного). Неоднакове суб'єктивне сприйняття і розуміння сторін соціальної дійсності дає відповідь на питання: чому однотипні умови життя детермінують різні форми поведінки? По-друге, суспільна (колективна) свідомість порівняно із свідомістю індивідуальною – якісно інший феномен, узагальнена форма організації духовного життя, а отже механізм її детермінації дещо інший. На сьогодні встановлено лише деякі закономірності функціонування суспільної свідомості. Насамперед, для неї характерний більший ступень викривлення об'єктів, що відображаються. Разом люди думають і діють дещо по-іншому, ніж кожен окремо. Тут беруть верх емоції над розумом. Взагалі-то, колективна психіка має особливу енергетику, що виявляє приховану людську деструктивність, актуалізує низькі потяги й безпричинну агресію, санкціонує вибір хибного шляху. Окрім цього, суспільна свідомість із певним запізненням реагує на події, явища, зміни в суспільстві. Звідси впливає наступна характерна ознака – консервативність суспільної свідомості, зберігання досвіду минулих поколінь у виді суспільної ідеології і психології [3]. Традиційно, у кримінологічній науці детермінанти більшості кримінальних правопорушень (окрім тих, що мають специфічний механізм реалізації кримінально протиправного умислу або особливі ознаки суб'єктивної сторони) диференціюються на *соціально-економічні, культурно-виховні та освітні, організаційно-правові та кримінологічні (часто в межах кримінологічних детермінантів вченими також розглядаються віктимологічні)*. Досліджуване кримінальне правопорушення, передбачене ст. 164 КК України не має своєї специфіки, яка відрізняє його від інших суспільно небезпечних діянь, у зв'язку із чим його детермінанти є стандартними.

*Соціально-економічні детермінанти ухилення від сплати аліментів на утримання дітей.* Ця сукупність детермінант у першу чергу зумовлена відсутністю налагодженого механізму соціального захисту родин, в яких дитину виховує тільки один із батьків, а також малозабезпеченим родинам. Необхідно відзначити, що

більшість причин ухилення від сплати аліментів зумовлені також і відсутністю у аліментнозобов'язаної особи можливості виконувати свій обов'язок по утриманню дитини через невідповідний стан матеріального забезпечення.

Так, відповідно до Закону України від 01.06.2000 № 1768-III «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», малозабезпечена сім'я – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий, ніж прожитковий мінімум для сім'ї; непрацююча працездатна особа – особа працездатного віку з числа членів малозабезпеченої сім'ї, яка за станом здоров'я здатна до активної праці і не працює, не проходить військову службу, не займається підприємницькою діяльністю чи професійною незалежною діяльністю, не здобуває освіти за денною формою у закладах загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти; прожитковий мінімум для сім'ї – визначена для кожної сім'ї залежно від її складу сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення; середньомісячний сукупний дохід сім'ї – обчислений у середньому за місяць дохід усіх членів сім'ї, одержаний ними протягом шести місяців, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. При цьому до середньомісячного сукупного доходу сім'ї не включається допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях... [4]. Отже, в законодавчому акті передбачено порядок, підстави та окремі особливості надання допомоги малозабезпеченим родинам. Водночас, механізм соціального захисту дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів на утримання дітей також передбачений у відповідність постанові Кабінету Міністрів України.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року № 189 «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної

допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме», тимчасова допомога призначається у разі, коли: відомості про одного з батьків (платника аліментів), які внесено до Єдиного реєстру боржників у зв'язку з несплатою ним аліментів; стосовно одного з батьків здійснюється кримінальне провадження або він перебуває на примусовому лікуванні, у місцях позбавлення волі, якого визнано в установленому порядку недієздатним, а також перебуває на строковій військовій службі; місце проживання (перебування) одного з батьків не встановлено. Тимчасова допомога призначається дитині віком до 18 років. Тимчасова допомога не призначається, якщо: дитина перебуває під опікою чи піклуванням або на повному державному утриманні. Якщо дитина, яка перебуває у відповідній установі (закладі) на повному державному утриманні, перебуває вдома під час літніх канікул або карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, така допомога призначається та виплачується за повні місяці такого перебування на підставі довідки закладу освіти про те, що дитина в цей час не перебувала на повному державному утриманні; відсутні відомості про одного з батьків (платника аліментів) у Єдиному реєстрі боржників; заявник у місячний строк не подав необхідних документів, які додаються до заяви [6]. Варто відмітити, що постанова враховує також особливості функціонування держави в нестандартних умовах, зокрема це стосується і розповсюдження пандемії коронавірусної інфекції.

В наведеній постанові також зазначено, що тимчасова допомога призначається з урахуванням матеріального стану сім'ї, в якій виховується дитина, в розмірі, що дорівнює різниці між 100 відсотками прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку. Середньомі-

сячним сукупним доходом сім'ї є обчислений у середньому за місяць дохід усіх членів сім'ї, одержаний ними протягом попередніх шести місяців. Попередні шість місяців становлять два квартали, що передують місяцю, який передує місяцю звернення за призначенням тимчасової допомоги. Виплата тимчасової допомоги припиняється у разі: 1) встановлення місця проживання (перебування) особи, яка зобов'язана сплачувати аліменти за рішенням суду; 2) виявлення обставин, що свідчать про можливість одного з батьків утримувати свою дитину; 3) досягнення дитиною 18-річного віку; 4) виконання в повному обсязі зобов'язань одного з батьків щодо сплати аліментів у разі виїзду на постійне місце проживання за кордон; 5) влаштування дитини до відповідної установи (закладу) на повне державне утримання; 6) скасування або визнання усиновлення недійсним; 7) усиновлення дитини (чоловіком матері або дружиною батька); 8) відмови від стягнення аліментів; 9) добровільного виконання рішення суду особою, зобов'язаною сплачувати аліменти; 10) скасування в установленому законодавством порядку рішення суду щодо стягнення аліментів; 11) смерті дитини, якій була призначена тимчасова допомога; 12) смерті одного з батьків, зобов'язаного сплачувати аліменти, або визнання його в установленому порядку безвісти відсутнім чи оголошення померлим; 13) позбавлення в установленому порядку одного з батьків, який утримує дитину, батьківських прав; 14) відібрання дитини від одного з батьків, який утримує дитину, без позбавлення батьківських прав; 15) встановлення над дитиною опіки чи піклування; 16) сплати аліментів одним з батьків [5]. Вказане надає підставу для констатації, що у правовому акті наведено чіткий перелік підстав для призначення грошової допомоги, а також її припинення. Водночас, необхідно зауважити на тому, що не дивлячись на те, що в наведену постанову протягом останніх років було внесено низку змін та доповнень, вона майже не адаптована під воєнний стан та не передбачає особливостей допомоги таким родинам під час війни (окрім окремих аспектів, пов'язаних із

внутрішнім переміщенням відповідних під-розділів).

Отже, із урахуванням наведеного, до соціально-економічних детермінант ухилення від сплати аліментів на утримання дітей доцільно віднести: 1) відсутність механізму соціального захисту населення, зокрема – в частині допомоги малозабезпеченим особам; 2) відсутність належного та апробованого механізму соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від військової агресії; 3) відсутність достатньої кількості робочих місць, а також балансу між трудовим потенціалом населення та здатністю держави до його працевлаштування; 4) незадовільний рівень соціально-економічного захисту родин, члени якої потерпіли від домашнього насильства; 5) соціально та економічно неврівноважений механізм захисту інтересів малого та середнього бізнесу в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану; 6) неадаптований під воєнний стан порядок призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме.

*Організаційно-правові детермінанти ухилення від сплати аліментів на утримання дітей.* Основним законодавчим актом, який визначає порядок стягнення аліментів є Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII «Про виконавче провадження», відповідно до ст. 71 якого виконавець стягує з боржника аліменти у розмірі, визначеному виконавчим документом, але не менше мінімального гарантованого розміру, передбаченого Сімейним кодексом України. Індиксація розміру аліментів, визначеного у твердій грошовій сумі, проводиться, якщо інше не передбачено у виконавчому документі чи у договорі між батьками про сплату аліментів на дитину, виконавцем у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку. Індиксація розміру аліментів проводиться щороку, починаючи з другого року після визначення розміру аліментів. За наявності заборгованості із сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму платежів за три місяці, стягнення може бути звернено на майно

боржника. Звернення стягнення на заробітну плату не перешкоджає зверненню стягнення на майно боржника, якщо існує непогашена заборгованість, сукупний розмір якої перевищує суму платежів за три місяці. Виконавець зобов'язаний повідомити про розрахунок заборгованості стягувачу і боржнику у разі: 1) надходження виконавчого документа на виконання від стягувача; 2) подання заяви стягувачем або боржником; 3) надіслання постанови на підприємство, в установу, організацію, до фізичної особи - підприємця, фізичної особи, які виплачують боржнику відповідно заробітну плату, пенсію, стипендію чи інші доходи; 4) надіслання виконавчого документа за належністю до іншого органу державної виконавчої служби; 5) закінчення виконавчого провадження [6]. Отже, наведений порядок унеможливує випадки, коли аліментнозобов'язана особа не знає про наявність рішення суду щодо призначення аліментів. *До організаційно-правових детермінантів можна віднести:* 1) відсутність/неефективність державних цільових загальнодержавних програм соціального захисту неповнолітніх осіб; 2) відсутність належного рівня підтримки сімей із дітьми; 3) відсутність налагодженого механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади в частині забезпечення виконавчого провадження; 4) незадовільний рівень наукового забезпечення проблематики дитинства; 5) неузгодженість положень нормативно-правових актів у сфері охорони дитинства; 6) фактичну відсутність унормованих та диференційованих особливостей забезпечення механізму здійснення виконавчого провадження в нормальних умовах та під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

*Культурно-виховні та освітні детермінанти ухилення від сплати аліментів на утримання дітей.* В контексті наведеного блоку необхідно відзначити, що у більшості випадків такі детермінанти пов'язані із незадовільними умовами виховання аліментнозобов'язаної особи. Зокрема, такими детермінантами можуть бути: 1) незадовільна якість бюджетного фінансування сфери вищої освіти, а також

формули розподілу та працевлаштування випускників; 2) незадовільна якість бюджетного кредитування сфери вищої освіти; 3) незадовільний рівень правової освіти населення; 4) відсутність налагодженого механізму формування у населення ціннісних орієнтирів щодо місця та ролі сім'ї для держави та суспільства; 5) відсутність сформованого уявлення про значення та цінність розвитку та виховання дитини в сімейному оточенні.

*Кримінологічними детермінантами ухилення від сплати аліментів на утримання дітей є:* 1) висока латентність таких кримінальних правопорушень, що часто пов'язано із віктимною поведінкою отримувачів аліментів, які проживають разом із дитиною; 2) відсутність сукупності специфічних заходів та засобів, а також регіональних та загальнодержавних програм протидії таким суспільно небезпечним діям; 3) низька ефективність розслідування ухилення від сплати аліментів на утримання дитини через низький рівень суспільної небезпечності відносно інших кримінальних правопорушень; 4) відсутність внутрішніх міждисциплінарних зв'язків між кримінальним правом та кримінологією.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження надало можливість підсумувати, що причини та умови ухилення від сплати аліментів на утримання дитини можна диференціювати таким чином: 1) *психо-емоціональні та міжособистісні* – причини та умови, які знаходяться у площині взаємовідносин між аліментнозобов'язаною особою та особою, яка проживає разом із дитиною; 2) *корисливо-насильницькі* – причини та умови, які зумовлені прагненням реалізувати умисел на домашнє насильство через економічний вплив. У такий спосіб кримінальний правопорушник реалізує власний корисливий мотив, а також через економічне насильство впливає на колишнього шлюбного партнера; 3) *соціально-економічні* – причини та умови, пов'язані із відсутністю можливості у аліментнозобов'язаної особи утримувати дитину через неналежне матеріальне забезпечення та/або незадовільне соціальне становище; 4) *політичні* – причини та умови, пов'язані із неможливістю



утримувати дитину через незадовільні політичні процеси, зокрема – введення правового режиму воєнного стану, а також пов'язані із цим втрату робочого місця, труднощі у працевлаштуванні, внутрішнє переміщення тощо; 5) *правові* – причини та умови, пов'язані зі недоліками правового забезпечення порядку виконання та контролю виконавчою службою за виконанням рішень суду.

#### Список використаної літератури:

1. Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>
2. Кримінологія: навч. посібн. / О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Г. Колб та ін.; за заг. ред. О.М.Джужа. К.:Атіка, 2009. 312 с.
3. Головкін Б.М. Причинність у системі детермінації злочинності. *Теорія і практика правознавства*. Вип. 1 (5). 2014. С. 1-9
4. Закон України від 01.06.2000 № 1768-III «Про державну соціальну допомогу мало-забезпеченим сім'ям». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року № 189 «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-%D0%BF#Text>
6. Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII «Про виконавче провадження». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>

#### **Yakovleva T. K. Causes and conditions affecting the commission of criminal offenses under art. 164 of the criminal code of Ukraine**

*The article examines the reasons and conditions affecting child support evasion. It is indicated that in most cases, the reasons for evasion by persons from paying alimony for child support are indeed similar to those related to domestic violence and are caused by specific interpersonal relationships between the parents of such a child, as well as their psycho-emotional state before and immediately after divorce. Avoiding the payment of alimony for the maintenance of a child may also be connected with an attempt by the person liable for alimony to exert psychological pressure on the parent who lives with the child, to take revenge on him or to force him to restore marriage or family relations outside of marriage. As evidenced by the analysis of court verdicts, in most cases, divorced persons are in a state of conflict, which becomes an additional motive for evading child maintenance. If the criminal offense is related to the evasion of maintenance of an adult able-bodied person, it can also be caused by a conflict between such a person and the person who should support him. It is indicated that the criminological determinants of child alimony evasion are: 1) high latency of such criminal offenses, which is often associated with the victim behavior of alimony recipients who live with the child; 2) lack of a set of specific measures and means, as well as regional and national programs to counter such socially dangerous actions; 3) low effectiveness of the investigation of child support evasion due to the low level of public danger relative to other criminal offenses; 4) lack of internal interdisciplinary connections between criminal law and criminology.*

**Key words:** evasion, alimony, child, criminal offense, criminal liability, reasons and conditions, executive proceedings.

**Ю. А. Миронець**

аспірант

Національної академії внутрішніх справ

## **СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

У статті визначено систему суб'єктів інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні. За ступенем впливу систему суб'єктів інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні поділено на: 1) суб'єктів національного рівня (Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Державна служба якості освіти України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти); 2) суб'єктів регіонального рівня (державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти); 3) суб'єктів локального рівня (учасники освітнього процесу, заклади освіти, органи місцевого самоврядування); 4) додаткових суб'єктів (громадські організації, міжнародні інституції, приватні суб'єкти (інвестори), інші органи державної влади, які виконують окремі функції у освітньому процесі). Розкрито роль Міністерства освіти і науки України як суб'єкта управління інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні, що є мультикомплексною та визначається в наступних аспектах: 1) формування та реалізація відповідної державної політики, яка спрямована на забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу; 2) внутрішнє управління та координація суб'єктів управління освітою, учасників освітнього процесу, інших суб'єктів в напрямку забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу; 3) створення та розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури в освітніх закладах (забезпечення закладів освіти доступом до високошвидкісного Інтернету, оснащення комп'ютерним обладнанням та програмним забезпеченням, розвиток систем електронного документообігу, створення та підтримка освітніх платформ та порталів тощо); 4) підготовка професійних освітніх кадрів, які володіють вміннями та навичками інформаційно-комунікаційних технологій; 5) науково-методичне забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу; 6) співробітництво (в тому числі, міжнародне), та залучення інвестицій в напрямку інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні.

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, інформаційне забезпечення, інформаційне суспільство, інформація, координація, механізм, освіта, процедури, суб'єкти, технології.

**Актуальність теми.** Сучасні інформаційні технології надають безліч нових можливостей у сфері освіти, такі як онлайн-навчання, використання віртуальної реальності та штучного інтелекту. З однієї сторони, це значно покращує освітній процес, а з іншої – зумовлює виникнення ризиків та прогалин в загальному управлінні освітою. Для збалансування цього процесу, необхідно детально сформувати та активізувати ефективну діяльність відповідних суб'єктів. Відповідне дослідження системи суб'єктів, зокрема, у сфері інформаційно-комуніка-

ційного забезпечення освітнього процесу в Україні, є критичним для розуміння та вдосконалення сучасної освітньої парадигми, забезпечення якості навчання та підготовки майбутніх поколінь до викликів ХХІ століття.

**Огляд останніх досліджень.** На проблематику інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні звертали увагу провідні вчені у галузі адміністративного та інформаційного права: І. В. Арістова, О. М. Бандурка, К. І. Беляков, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. І. Олефір, І. В. Панова, С. О. Шатрава та інші.

Віддаючи належне досягненням науковців, сьогодні існує потреба нового підходу до формування теоретичного підґрунтя та практичної реалізації оновленої моделі інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні з позицій адміністративного та інформаційного права.

Однак, діючі проблеми оптимізації використання ресурсів та надання якісних послуг на місцевому рівні в Україні підкреслюють актуальність наукових досліджень у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теорії адміністративного та інформаційного права, систематизації нормативно-правових актів, та визначення практичної діяльності суб'єктів освітнього процесу, розкрити систему суб'єктів інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні.

**Виклад основних положень.** Згідно Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII, до органів управління у сфері освіти належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування [1].

Очолює систему органів управління освітою в Україні Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України стратегічно забезпечує розвиток інфраструктури для інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу, а також координує діяльність суб'єктів управління освітою.

Основним суб'єктом управління освітою в Україні є центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, яким виступає Міністерство освіти і науки України (далі – МОН. МОН є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОН є головним орга-

ном у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або проводять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. МОН у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Основними завданнями МОН є: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або проводять іншу діяльність [2].

Відповідно, роль Міністерства освіти і науки України як суб'єкта управління інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні є мультикомплексною та визначається в наступних аспектах:

1) формування та реалізація відповідної державної політики, яка спрямована на забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу;

2) внутрішнє управління та координація суб'єктів управління освітою, учасників освітнього процесу, інших суб'єктів в напрямку забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу;

3) створення та розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури в освітніх закладах (забезпечення закладів освіти доступом до високошвидкіс-

ного Інтернету, оснащення комп'ютерним обладнанням та програмним забезпеченням, розвиток систем електронного документообігу, створення та підтримка освітніх платформ та порталів тощо);

4) підготовка професійних освітніх кадрів, які володіють вміннями та навичками інформаційно-комунікаційних технологій;

5) науково-методичне забезпечення цифрового розвитку освітнього процесу;

6) співробітництво (в тому числі, міжнародне), та залучення інвестицій в напрямку інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні.

Важливу роль відіграє в цій сфері відіграє і центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти. Згідно законодавства, центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти є Державна служба якості освіти України (далі - Служба), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства. Основними завданнями Служби є: 1) реалізація державної політики у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства, у межах повноважень, передбачених законом; 2) внесення на розгляд Міністра освіти і науки пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері освіти з питань, що належать до компетенції Служби [3].

Отже, Державна служба якості освіти України як суб'єкт управління інформаційно-комунікаційним забезпеченням освітнього процесу, відіграє ключову роль у забезпеченні якості та доступності освіти в країні. Її функції включають: – координацію розвитку інформаційно-комунікаційних систем у сфері освіти (впровадження новітніх технологій для підвищення якості освіти, забезпечення доступності навчаль-

них матеріалів через цифрові платформи тощо); надання інформаційної підтримки учасникам освітнього процесу; моніторинг якості освіти для більш ефективного впровадження інформаційно-комунікативних технологій в освітній процес.

Більш спеціалізовано, а саме в площині вищої освіти, здійснює функції управління постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти. Згідно законодавства, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі - Національне агентство) є постійно діючим колегіальним органом. Згідно Статуту, Національне агентство: 1) розробляє положення про акредитацію освітніх програм, положення про інституційну акредитацію закладів вищої освіти, положення про акредитацію незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, положення про Апеляційну палату, а також зміни до них і подає їх для затвердження до МОН; 2) аналізує якість освітньої діяльності закладів вищої освіти; 3) проводить інституційну акредитацію; 4) формує галузеві експертні ради, до складу яких входять від дев'яти до п'ятнадцяти членів, на строк не більше ніж три роки з числа осіб, які мають науковий ступінь у відповідній галузі знань або досвід фахової роботи в галузі не менше п'яти років, крім представників органів студентського самоврядування; 5) погоджує розроблені МОН стандарти вищої освіти; 6) здійснює постакредитаційний моніторинг; 7) проводить акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; 8) здійснює інші повноваження, передбачені законом [4].

Також систему органів управління освітою складають державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти, які згідно законодавства: беруть участь у реалізації освітньої політики; беруть участь у розробленні умов прийому до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти; розподіляють державне фінансування та стипендійний фонд закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; беруть участь



у формуванні стандартів освіти; сприяють розробленню плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти; за дорученням і в межах, встановлених Кабінетом Міністрів України, здійснюють повноваження засновника щодо державних закладів освіти, що перебувають у їхньому підпорядкуванні; здійснюють інші повноваження, передбачені законами України [1].

Окремі повноваження у сфері освіти мають органи місцевого самоврядування. Зокрема, районні, міські ради: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, загальної середньої освіти, позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, загальної середньої освіти, позашкільної освіти; засновують заклади освіти, а також реорганізують, перепрофільовують (змінюють тип) та ліквідовують їх з урахуванням спеціальних законів; закріплюють за закладами, що забезпечують здобуття початкової та базової середньої освіти, територію обслуговування (крім випадків, встановлених спеціальними законами); забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, та вживають заходів для забезпечення потреби у дошкільній та позашкільній освіті; оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти; забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності; сприяють розробці плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом [1]. В свою чергу, сільські, селищні ради: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної та повної загальної середньої освіти; засновують заклади освіти, а також реорганізують, пере-

профільовують (змінюють тип) та ліквідовують їх з урахуванням спеціальних законів; оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом [1].

Загалом, умовно систему суб'єктів інформаційно-комунікаційного забезпечення освітнього процесу в Україні за ступенем впливу можна поділити на наступні:

1. Суб'єкти національного рівня (Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Державна служба якості освіти України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти).

2. Суб'єкти регіонального рівня (державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти).

3. Суб'єкти локального рівня (учасники освітнього процесу, заклади освіти, органи місцевого самоврядування).

4. Додаткові суб'єкти (громадські організації, міжнародні інституції, приватні суб'єкти (інвестори), інші органи державної влади, які виконують окремі функції у освітньому процесі).

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

1. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 38-39. Ст. 380.
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p#Text>
3. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-p#Text>
4. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-p#Text>

**Myronets Yu. A. The system of subjects of information and communication support of the educational process in Ukraine**

*The article defines the system of subjects of information and communication support of the educational process in Ukraine. According to the degree of influence, the system of subjects of information and communication support of the educational process in Ukraine is divided into: 1) subjects of the national level (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the State Service for the Quality of Education of Ukraine, the National Agency for Quality Assurance of Higher Education) ; 2) subjects of the regional level (state bodies whose sphere of management includes educational institutions); 3) local level entities (participants in the educational process, educational institutions, local self-government bodies); 4) additional entities (public organizations, international institutions, private entities (investors), other state authorities that perform separate functions in the educational process). The role of the Ministry of Education and Science of Ukraine as a subject of management of information and communication support of the educational process in Ukraine is revealed, which is multi-complex and is defined in the following aspects: 1) formation and implementation of the appropriate state policy aimed at ensuring the digital development of the educational process; 2) internal management and coordination of education management subjects, participants in the educational process, other subjects in the direction of ensuring the digital development of the educational process; 3) creation and development of information and communication infrastructure in educational institutions (providing educational institutions with access to high-speed Internet, equipping them with computer equipment and software, developing electronic document management systems, creating and supporting educational platforms and portals, etc.); 4) training of professional educational personnel who possess the skills and knowledge of information and communication technologies; 5) scientific and methodological support for the digital development of the educational process; 6) cooperation (including international) and attraction of investments in the direction of information and communication support of the educational process in Ukraine.*

**Key words:** state information policy, information provision, information society, information, coordination, mechanism, education, procedures, subjects, technologies.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.54>**Т. С. Перцова**

аспірантка кафедри правознавства  
юридичного факультету  
Східноукраїнського національного університету  
імені Володимира Даля

## ЩОДО ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ЮРИСТІВ: НА ПРИКЛАДІ АДВОКАТІВ

У статті досліджується етична поведінка юристів на прикладі адвокатів, акцентуючи увагу на важливості дотримання професійних стандартів та етичних принципів у юридичній практиці. Аналізується роль адвоката в системі правосуддя та вплив його етичної поведінки на результативність правозастосування та суспільну довіру до правової системи. Розглядаються основні етичні дилеми, з якими стикаються адвокати, такі як конфлікт інтересів, дотримання конфіденційності, забезпечення чесного захисту клієнтів, а також етичні питання, пов'язані з агресивною партійністю та тактичними маніпуляціями в судовому процесі.

Детально розглядається правова регламентація етичних стандартів адвокатської діяльності в Україні, включаючи положення Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а також міжнародні етичні кодекси та рекомендації. Аналізується вплив прийняття адвокатської присяги та правил адвокатської етики на професійну діяльність юристів, їх взаємодію з клієнтами та іншими учасниками судового процесу.

Стаття також містить огляд досліджень, що стосуються ефективності етичних кодексів і правил поведінки в юридичній практиці, підкреслюючи важливість їх дотримання для підтримки професійної репутації адвокатів та забезпечення справедливого правосуддя. Обговорюється теоретичне та практичне значення етичної поведінки адвокатів, включаючи вплив на професійну відповідальність, юридичну освіту та розвиток правової культури в суспільстві. Акцентується увага, що постійно існує напруга між вимогами агресивного захисту інтересів клієнта та загальними етичними нормами, що регулюють професійну поведінку.

Автор у висновку наголошує, що адвокати повинні постійно осмислювати свою етичну поведінку, враховуючи вплив своїх дій на правову систему та суспільство загалом. Важливо, щоб адвокати не лише слідували формальним правилам, але й діяли згідно з принципами справедливості та чесності.

**Ключові слова:** етична поведінка, адвокат, професійний стандарт, відповідальність, трудові відносини, мораль, адвокатська етика, професійна діяльність.

**Вступ.** Етична поведінка юристів є ключовим аспектом професійної діяльності, який впливає на рівень довіри до правової системи та ефективність правосуддя. Особливе значення має етика адвокатів, адже їхня діяльність безпосередньо пов'язана із захистом прав та інтересів клієнтів у судах, що вимагає високих стандартів професійної поведінки. Адвокати часто стикаються з етичними дилемами, які можуть вимагати від них дій, що в звичайному житті могли б здаватися сумнівними з моральної точки зору.

У своєму арсеналі адвокати мають тактики, як-от подання стратегічно вмотивованих позовів, маніпулювання законом і фактами для досягнення цілей клієнта, підлив правдивих свідчень та використання технічних проблем для перешкодження досягненню основної мети закону. Ці дії можуть викликати етичні суперечності, адже вони часто спрямовані на досягнення максимальної вигоди для клієнта, іноді за рахунок справедливості та правди.

**Метою статті** є підвищення розуміння етичних аспектів адвокатської діяльності та сприяння формуванню етичної культури серед юристів, що, у свою чергу, під-

вищити якість надання правової допомоги та зміцнити довіру до правової системи.

**Виклад основного матеріалу.** Норми щодо етичної поведінки юриста (адвоката) закріплено в Загальному кодексі правил для адвокатів країн Європейського Союзу, який вказує, що у правовому суспільстві адвокату відведено особливу роль; його призначення не обмежено сумлінним виконанням свого обов'язку в межах закону, він діє і в інтересах права, і в інтересах підопічного, а в суді повинен не тільки надавати юридичну допомогу, а і поради та консультації [6].

Заангажоване представництво інтересів і цілей конкретних клієнтів іноді вимагає від юристів дій, які були б сумнівними з моральної точки зору, якби вони здійснювалися в ході звичайного життя. В арсеналі ефективного юриста є такі тактики і стратегії, як подання стратегічно вмотивованих позовів, маніпулювання законом і фактами для досягнення цілей клієнта, підриг правдивих свідчень, які він сам вважає правдивими, використання технічних проблем для того, щоб перешкодити досягненню основної мети закону тощо. Природа етичного тягаря, який накладає на юристів агресивна партійність, є найскладнішим загальним питанням сучасної професійної юридичної етики. Це питання займає центральне місце в курсах професійної юридичної етики в усьому світі. Прикладом є зобов'язання Американської асоціації юристів викладати курс «Професійна відповідальність» на юридичних факультетах в Сполучених Штатах Америки [3].

У свою чергу Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає дотримання Правил адвокатської етики як одного з основних професійних обов'язків адвоката. Правила адвокатської етики мають на меті уніфіковане закріплення традицій і досвіду української адвокатури в сфері тлумачення норм адвокатської етики, а також загальновизнаних деонтологічних норм і правил, прийнятих у міжнародному адвокатському співтоваристві [1].

Статус адвоката вимагає суворого дотримання присяги та правил адвокатської етики, як це визначено статтею 21

Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [7]. Проголошуючи присягу, адвокат добровільно зобов'язується дотримуватися ключових цінностей адвокатури: верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності, чесності та сумлінності. Він також зобов'язується забезпечувати право на захист і надавати правову допомогу відповідно до Конституції та законів України, демонструючи високу відповідальність і вірність присязі.

Аналіз спеціалізованих нормативних положень дає підстави стверджувати, що прийняття присяги означає, що адвокатське співтовариство визнає особу відповідною вимогам, які ставляться до адвоката, і високо оцінює її здатність відстоювати цінності, закріплені у присязі та правилах адвокатської етики. Це підтверджує готовність адвоката сумлінно виконувати свої професійні обов'язки, захищати права клієнтів та діяти в інтересах правосуддя.

Сучасна ортодоксальна думка полягає в тому, що принципи лояльності адвоката, контролю над клієнтом і напористості супротивника виражені в сучасних кодексах професійної юридичної етики, щоб сприяти такій формі професійної незаангажованості, яка в підсумку створює систему, що найкраще служить загальному відправленню правосуддя. Адвокати можуть заявляти претензії і знаходити компроміси для клієнтів, які в іншому випадку були б невиразними, і вони роблять це в контексті значних процесуальних та інших прав. В однойменному есе 1983 року Девід Лубан [2] винайшов вираз «виправдання системи супротивника», щоб описати це виправдання сумнівної професійної юридичної поведінки. Крім того, що це виправдовує агресивну заангажованість з професійної точки зору, воно також дозволяє інтегрувати професійне юридичне життя в повноцінне життя.

Адвокатська етика є сукупністю етичних правил, якими адвокат керується професійній діяльності. У сучасній юридичній науці панівним є розуміння у предметі адвокатської етики як поведінки представника певної професії, члена відповідної корпорації переважно за обставин, коли він діє саме як професіонал або



представляє свою професію чи сприймається оточуючими саме як представник корпорації адвокатів. Специфіка професійних стандартів адвокатської діяльності визначається особливостями функцій адвокатури. Таким чином, під правилами адвокатської етики слід розуміти конкретизуючи гуманне призначення адвокатури як правозахисної інституції, правила поведінки адвоката, закріплені різними соціальними нормами й вироблені самими представниками адвокатської професії, дотримання яких забезпечується внутрішнім переконанням адвокатів, колективною волею органів адвокатського співтовариства, а за необхідності – заходами державно-правового примушування [4].

Етичні стандарти сприймаються як рекомендації або пропозиції, в той час як правові норми є обов'язковими і передбачають покарання за їх порушення. Варто наголосити на тому, що правила етичної поведінки юристів не повинні автоматично створювати підстав для позовів або викликати презумпцію порушення юридичного обов'язку.

У своїй книзі «Сучасна юридична етика: адвокатура супротивника в демократичну епоху» Деніел Марковіц [3] з Ельської школи права зазначає, що професійні обов'язки брехати і шахраювати існують не тільки відповідно до позитивного права, яке міститься, наприклад, у Типових правилах професійної поведінки Американської асоціації адвокатів, але й за будь-якого альтернативного режиму професійного регулювання, який залишається сумісним з основним зобов'язанням змагального судочинства щодо структурного розділення між адвокатом і судом [3]. Таким чином, Марковіц стверджує, що його аналіз має універсальне застосування: в інквізиційних процесах вирішення спорів юридичний і фактичний запис у спорі розробляється в першу чергу трибуналом або судом, але інквізиційна юридична адвокатура – пропонуючи напрямки фактичного розслідування, доповнюючи судовий допит свідків, наполягаючи на висновках з фактів і так далі – так само, як і в змагальних системах, структурно відокремлена від трибуналу або суду. Тому більшість практикуючих юристів в обох системах

принаймні частину часу діють як адвокати супротивника.

Таким чином маємо констатувати, що відкидається підхід до неупередженості від третьої особи, що лежить в основі виправдання системи супротивника. Згідно з цим підходом, рівна турбота і повага вимагає врахування інтересів усіх осіб в рівній мірі як внеску в сукупний або колективний інтерес, а потім максимального сприяння колективному інтересу. Ми погоджуємося з думкою Марковіца, що такий підхід в юридичній етиці позбавляє юристів етично значущого почуття авторства і підриває їхню доброчесність.

Так, у багатьох юрисдикціях критики агресивної партійності призвели до певних змін у позитивному праві, яке регулює діяльність адвокатів – в інтересах, наприклад, зменшення шкоди, яка може бути заподіяна третім особам – але умови дебатів залишаються фіксованими неупередженими міркуваннями про відповідні професійні межі адвокатської брехні та шахрайства.

Питання як адвокату зберегти свою «доброчесність» у повсякденній юридичній практиці мабуть буде актуальним завжди. Можна припустити, що їх постійно переслідує тривога з приводу того, що інші вважають – невірно з точки зору юристів – їх професійну «брехню» і «обман»? Здається, тут існує певна плутанина між сумнозвісною досить низькою громадською думкою про юридичну професію, з одного боку, і недокументованою та, ймовірно, дуже диференційованою етичною самооцінкою юристів. Оскільки, моральна сфера – це сфера роздумів і вибору; моральне питання полягає в тому, що за певних обставин слід робити. Це питання лежить в основі практики кожного юриста у всіх її деталях і обставинах, що постійно змінюються.

Моральна культура юриста передбачає стійкій імунітет проти зла, моральну чистоту, вихованість, що виключає виникнення суб'єктивізму, душевної глухоти, зловживання владою, службовим становищем тощо. Чинити опір злу може лише той, хто сам надійно захищений від нього. Ця захищеність базується на чистій совісті, розвинутих почуттях обов'язку, про-

фесійної честі і особистої відповідальності, інших моральних якостей юриста, які є продуктом моральної культури. Мабуть, це, висловлюючись відомими словами, холодний розум, гаряче серце і чисті руки.

Погоджуємося з думкою про те, що важливою складовою моральної культури юриста є здатність і готовність до моральної рефлексії (самопізнання, самоаналізу, самооцінки), саморегуляції, і, зрештою, самовиховання (самовдосконалення). Необхідність морального вдосконалення соціально зрілою особистістю переживається як потреба і стає джерелом її активності. Юрист має бути відповідальним за свою професійну і загальнокультурну самоосвіту [5].

Ми не маємо забувати, що під час здійснення своєї професійної діяльності адвокат є носієм обов'язків, іноді суперечливих, стосовно: – клієнтів; – судів та інших державних органів; – адвокатури загалом та окремих адвокатів; – суспільства в цілому [4].

Треба говорити, що, що збереження доброчесності є фундаментальним моральним питанням для юристів, і це не дуже тонке зміщення має ефект орієнтації його етичного аналізу в бік від більш фундаментального екзистенціалізму, що лежить в основі етики. Збереження доброчесності дійсно є фундаментальною проблемою, але вона не може бути вирішена окремо від повсякденної практики представництва та аргументації в судовому процесі.

**Висновки.** Етична поведінка юристів, зокрема адвокатів, є складним і багатограним питанням, яке потребує детального аналізу та розуміння. Основним елементом професійної етики адвоката є баланс між зобов'язаннями перед клієнтом та загальними принципами правосуддя. Хоча адвокати мають захищати інтереси своїх клієнтів, вони також повинні дотримуватися високих етичних стандартів, які запобігають маніпуляціям законом, підриву правдивих свідчень та використанню технічних проблем для досягнення неправомірних цілей.

Етичні стандарти, викладені в кодексах професійної поведінки, мають на меті забезпечити, щоб адвокати діяли чесно, справедливо та професійно. Однак, як показує аналіз, на практиці ці стандарти

часто піддаються випробуванням. Існує постійна напруга між вимогами агресивної захисту інтересів клієнта та загальними етичними нормами, що регулюють професійну поведінку.

Дискусії щодо того, чи повинні ці стандарти бути моральними заповідями або правовими нормами, продовжуються. Професійна відповідальність адвокатів дедалі більше сприймається як питання дотримання матеріальних норм права, а не лише як набір моральних принципів. Це змінює підхід до оцінки поведінки адвокатів та підвищує важливість дотримання встановлених стандартів.

Таким чином, адвокати повинні постійно рефлексувати над своєю етичною поведінкою, враховувати вплив своїх дій на систему правосуддя та суспільство в цілому. Важливо, щоб адвокати не лише дотримувалися формальних правил, але й діяли у відповідності до принципів справедливості та доброчесності. Це сприятиме зміцненню довіри до юридичної професії та забезпеченню справедливості у правовій системі.

#### Список використаної літератури:

1. Правила адвокатської етики: З'їзд адвокатів України від 09.06.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text>.
2. Michael J. Benjamin, The Rules of Professional Conduct: Basis for Civil Liability of Attorneys, 39 Fla. L. Rev. 777 (1987). Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol39/iss3/6>.
3. Markovits, Daniel (2010). A Modern Legal Ethics: Adversary Advocacy in a Democratic Age. Princeton University Press.
4. Професійна етика юриста: навчально-методичний посібник (у схемах) / за наук. ред. проф. В. С. Бліхара. Львів: ПП «Арал», 2018. 108 с.
5. Лозовой В. О., Петришин О. В. Професійна етика юриста. Х.: Право, 2004. 176 с.
6. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства 1988 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_343#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_343#Text).
7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#n159>.

**Pertsova T. S. On the ethical behavior of lawyers: the case of lawyers**

*The article examines the ethical behavior of lawyers on the example of attorneys, focusing on the importance of adherence to professional standards and ethical principles in legal practice. The author analyzes the role of a lawyer in the justice system and the impact of his/her ethical behavior on the effectiveness of law enforcement and public trust in the legal system. The author examines the main ethical dilemmas faced by lawyers, such as conflicts of interest, confidentiality, ensuring fair defense of clients, as well as ethical issues related to aggressive partisanship and tactical manipulation in litigation.*

*The legal regulation of ethical standards of advocacy in Ukraine, including the provisions of the Law of Ukraine "On the Bar and Practice of Law", as well as international codes of ethics and recommendations, is considered in detail. The author analyzes the impact of the bar oath and the rules of attorneys' ethics on the professional activities of lawyers, their interaction with clients and other participants in the judicial process.*

*The article also provides an overview of research on the effectiveness of codes of ethics and rules of conduct in legal practice, emphasizing the importance of their observance for maintaining the professional reputation of lawyers and ensuring fair justice. The author discusses the theoretical and practical importance of ethical behavior of lawyers, including the impact on professional responsibility, legal education and the development of legal culture in society. The author emphasizes that there is a constant tension between the requirements of aggressive defense of the client's interests and the general ethical standards governing professional behavior.*

*The author concludes by emphasizing that attorneys-at-law must constantly reflect on their ethical behavior, taking into account the impact of their actions on the legal system and society as a whole. It is important that lawyers not only follow the formal rules but also act in accordance with the principles of justice and fairness.*

**Key words:** *ethical behavior, attorney-at-law, professional standard, responsibility, labor relations, morality, attorney-at-law ethics, professional activity.*

## АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ В СФЕРІ ЦИФРОВІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена дослідженню процесу адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу. Встановлено, що нормативне забезпечення адміністративного процесу відіграє ключову роль у функціонуванні судової гілки влади та захисті прав громадян. Воно ґрунтується на принципах законності, рівності, справедливості та об'єктивності, і слугує для забезпечення законності, захисту прав та свобод громадян, підвищення ефективності роботи адміністративних судів, забезпечення їх підзвітності та прозорості.

Визначено, що цифровізація адміністративного судочинства має визначальне значення. Метою цифровізації адміністративного судочинства є, зокрема: полегшення доступу до інформації щодо судочинства та судочинства, щоб зробити провадження ефективнішим і простішим як для сторони, так і для суду; прискорення та підвищення прозорості судочинства; зменшення витрат судового провадження.

Визначено, що правовим аспектом цифровізації адміністративного процесу є процес розробки і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють цифровізацію адміністративного процесу та створення умов для їх належного впровадження і застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України із європейським правом.

Встановлено, що для того, щоб адаптувати національне законодавство до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу необхідно розробити та прийняти новий закон про цифровізацію адміністративного процесу. Цей закон повинен містити детальні правила та процедури щодо цифровізації адміністративного процесу. Потребують оновлення та внесення змін існуюче законодавство. При цьому, всі зазначені процеси повинні супроводжуватися належною підготовкою кадрів, які зможуть працювати з впровадженими інформаційними технологіями, а також проведенням інформаційної кампанії, щоб повідомити громадян про нові цифровізовані послуги.

**Ключові слова:** цифровізація, адміністративний процес, адаптація, міжнародне законодавство, імплементація, транспозиція, наближення, координація.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.** Прагнення України стати членом Європейського Союзу, європейська інтеграція, набуття статусу країни-кандидата в члени Європейського Союзу активізує низку процесів в країні. Вимогою Європейського Союзу до країни-кандидата в члени є приведення у відповідність національного законодавства до міжнародних стандартів у конкретній сфері. У європейському правовому просторі існує сукупність правових норм, загальнообов'язкова для усіх країн учасників Європейського Союзу.

Такі норми є сталими та не можуть бути зміненими, проте вони можуть стати адаптованими до реалій окремої держави. При цьому, способів приведення існує досить багато, зокрема адаптація, імплементація, апроксимація, гармонізація. З огляду на багатогранність та актуальність цих відносин, вважаємо за доцільне дослідити саме адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання цифровізації та цифрових трансформацій сфери публічного адміністрування, цифровізації судової діяльності загалом та адміністративного процесу досліджували такі вчені як І.Б. Жиляєв,



О.В. Карпенко, Д.А. Козачук, С.В. Ківалов, Н.С. Орлова, П.В. Польовий, М.М. Разумей, В.В. Фостікова та інші. Однак, нагальна необхідність використання Україною кращого світового досвіду у сфері цифровізації адміністративного процесу, потребує належного доктринального дослідження.

**Метою статті є** дослідження особливостей адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу.

Для досягнення зазначеної мети визначені наступні завдання: дослідити визначення цифровізації адміністративного процесу; проаналізувати основні міжнародні акти щодо цифровізації адміністративного процесу; дослідити поняття адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу у розрізі видового поділу та етапізації.

Результати дослідження можуть бути використані під час розроблення національних програм і стратегій розвитку адміністративного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативне забезпечення адміністративного процесу відіграє ключову роль у функціонуванні судової гілки влади та захисті прав громадян. Воно ґрунтується на принципах законності, рівності, справедливості та об'єктивності, і слугує для забезпечення законності, захисту прав та свобод громадян, підвищення ефективності роботи адміністративних судів, забезпечення їх підзвітності та прозорості.

В свою чергу, будь-які зміни, реформи, що відбуваються у адміністративному процесі повинні відбуватися на належному нормативному підґрунті. Не є виключенням і процес цифровізації адміністративного процесу, під яким слід розуміти впровадження у процес здійснення судочинства адміністративними судами цифрових технологій, за допомогою використання систем інформаційно-комунікаційного обміну з метою посилення функціональної та процесуальної спроможності адміністративних судів. Цифровізація адміністративного процесу є не новим процесом, проте характеризується відносною повільністю та нерішучістю.

Слід зазначити, що цифровізація адміністративного судочинства має визначальне

значення. Метою цифровізації адміністративного судочинства є, зокрема: полегшення доступу до інформації щодо судочинства та судочинства, щоб зробити провадження ефективнішим і простішим як для сторони, так і для суду; прискорення та підвищення прозорості судочинства; зменшення витрат судового провадження. Проте впровадження елементів цифровізації в адміністративному судочинстві повинні йти рука об руку з підвищеною пильністю в галузі кібербезпеки, щоб гарантувати, що інструмент використовується для прискорення та полегшення провадження, не стає навпаки обтяженням.

Повертаючись до нормативного забезпечення цифровізації адміністративного судочинства, слід зазначити, що визначальну роль у цьому процесі відіграють міжнародні нормативно-правові акти, які потрібно імплементувати у національне законодавство у цій сфері. Розглянемо основні міжнародні акти, які беруть до уваги більшість країн, які цифровізують адміністративний процес у своїй судовій системі.

Слід зазначити, що жоден нижче аналізований акт міжнародного рівня, не передбачає цифровізацію саме адміністративного процесу, що в певній мірі є недоліком, адже судова система як спосіб забезпечення законних інтересів громадян має займати пріоритетне місце серед сфер, які потребують цифровізації. Проте, ці акти визначають окремі процедурні аспекти цифровізації, визначають загальні порядки тощо.

Важливим актом міжнародного законодавства у сфері цифровізації є Цифрова Стратегія Європейського Союзу (далі – Стратегія), яка започаткована у 2015 році та мала на меті сприяти економічному зростанню, збільшенню робочих місць, конкуренції, інвестиціям та інноваціям у ЄС, проклала шлях до більш тісної цифрової гармонізації між державами-членами ЄС, базуючись на трьох стовпах:

1) кращий доступ для споживачів і компаній до цифрових товарів і послуг по всій Європі;

2) створення належних та рівних умов для процвітання цифрових мереж та інноваційних послуг;

3) максимізація потенціалу зростання цифрової економіки [5].

Зазначена Стратегія визначає цифрові технології пріоритетом ЄС та пріоритетом для країн-стратегічних партнерів ЄС щодо створення кращого та більш гармонізованого цифрового середовища. Цікавим видається підхід ЄС до передових технологій, який є людиноцентричним підходом: як ці технології покращать ваше життя?

Україна є країна-член політики Східного партнерства ЄС має працювати над визначеними цілями Східного партнерства, серед яких виділяють побудову стійкої та інтегрованої економіки; забезпечення верховенства права та безпеки; побудову стійких, гендерно рівних, справедливих та інклюзивних суспільств, а також цифрову трансформацію [6].

Ще одним важливим документом міжнародного рівня у досліджуваній сфері є Декларація про європейські цифрові права та принципи, яка визначає підхід до цифрової трансформації з основними правами, такими як захист даних або недискримінації, а також з такими принципами, як технологічна та мережева нейтральність та інклюзивність [7].

У цьому документі визначено, що демократичний нагляд за цифровим суспільством та економікою має бути спрямований на зміцнення, повне дотримання принципів верховенства права, ефективне правосуддя та виконання рішень. Декларація у відносинах з іншими міжнародними організаціями та третіми країнами характеризується амбіцією, щоб принципи служили джерелом натхнення для міжнародних партнерів керувати цифровою трансформацією, яка ставить людей та їхні права в центрі по всьому світу.

За змістом у документі виділяються три пріоритетні напрямки реалізації Декларації, а саме:

1) поставлення людей у центр цифрової трансформації. Цифрові технології повинні служити всім і приносити їм користь, а також надавати їм можливість повністю реалізувати свої прагнення безпеки та поваги до своїх основних прав;

2) солідарність та інклюзія. Кожен повинен мати доступ до технологій, які

спрямовані на об'єднання, а не на роз'єднання людей. Цифрова трансформація має сприяти справедливому суспільству та економіці.

3) свобода вибору у взаємодії з алгоритмами та системами штучного інтелекту. Кожна людина має отримати можливість користуватися перевагами штучного інтелекту робити власний усвідомлений вибір у цифровому середовищі, будучи захищеним від ризиків та шкоди здоров'ю, безпеці та основним правам;

4) участь у цифровому публічному просторі. Кожен повинен мати доступ до надійного, різноманітного та багатомовного онлайн-середовища. Доступ до різноманітного контенту сприяє плюралістичній публічній дискусії та має бути доступним кожному, в тому числі з метою прийняття участі у демократичних процесах;

5) безпека, охорона та розширення можливостей. Кожен повинен мати доступ до цифрових технологій, продуктів і послуг, які є безпечними та захищеними конфіденційністю;

6) стійкість. Щоб уникнути значної шкоди навколишньому середовищу та сприяти циркулярній економіці, цифрові продукти та послуги мають бути розроблені, виготовлені, використані, утилізовані та перероблені належним чином, що мінімізує їхній негативний екологічний та соціальний вплив. Кожен повинен мати доступ до точної, легкої для розуміння інформації про вплив на навколишнє середовище та енергоспоживання цифрових продуктів і послуг, дозволяючи робити відповідальний вибір [7].

Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2019/790 від 17 квітня 2019 року містить положення щодо того, що нові технології дають змогу здійснювати автоматизований обчислювальний аналіз інформації в цифровій формі, як-от тексту, звуків, зображень або даних, загальновідомий як глибинний аналіз тексту та даних. Глибинний аналіз тексту та даних уможливорює опрацювання значних обсягів інформації з метою отримання нових знань та виявлення нових тенденцій. Цим же документом визначено важливість відповідності законодавство запитам майбутнього, щоб не обмежувати технологічного розвитку [1].

Цифровізація адміністративного процесу стає все більш актуальною для України, адже вона може значно покращити ефективність та прозорість роботи судових органів, а також полегшити доступ громадян до правосуддя.

В цьому контексті важливою є адаптація національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу. Це дозволить Україні використовувати кращий світовий досвід у цій сфері та створити систему е-урядування, яка буде відповідати потребам українського суспільства.

Слід зазначити, що наразі тривалий час діє Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Цією програмою визначено механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування [2].

У цьому контексті слід визначити адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу як процес розробки і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють цифровізацію адміністративного процесу та створення умов для їх належного впровадження і застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України із європейським правом.

В свою чергу, правова адаптація має певні форми, а саме транспозицію, наближення, координацію та імплементацію, які мають прояв у наступному.

Транспозиція являє собою процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою досягнення ідентичних правових наслідків з відповідними актами законодавства Європейського Союзу. Цей вид адаптації характеризується дослівним копіюванням тексту міжнародного законодавчого документа дослівно в національне законодавство або посилання на міжнародно вживане положення у національному законодавстві та вважається відносно простим за своїм характером.

В свою чергу наближення є процесом прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою наближення положень національного законодавства до положень актів законодавства Європейського Союзу для створення належних умов імплементації правового порядку Європейського Союзу.

Координація є процесом узгодження тієї частини національного законодавства та практики його застосування, по якій наближення або транспозиція є неможливими або непотрібними.

Імплементація як вид адаптації може розглядатися у вузькому сенсі як процес транспонування актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку та процедур їх впровадження, так і широкому сенсі якщо цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають європейському праву, органами державної влади [3].

На нормативному рівні закріплені і три етапи адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів, а саме:

1 етап – приведення законодавства України у відповідність з вимогами ЄС та інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України та Європейським Союзом; розвиток законодавства України за визначеними Міжвідомчою координаційною радою пріоритетними сферами у напрямі його поступового зближення із законодавством ЄС;

2 етап – перегляд законодавства України у пріоритетних сферах, з метою забезпечення його приблизної відповідності законодавству Європейського Союзу; правове забезпечення створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС і підготовка до асоційованого членства України в Європейському Союзі.

3 етап залежатиме від укладення Угоди про асоційоване членство України в Європейському Союзі та включатиме період підготовки розширеної програми гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу з метою забезпечення інтеграції України до спільного ринку Європейського Союзу [4]. Однак, зазначений документ був виданий

ще у 1999 році, та вже давно потребує оновлення, як мінімум з огляду на підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

**Висновки і пропозиції.** Адаптація національного законодавства до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу є важливим кроком на шляху до створення ефективної та прозорої судової системи.

Визначено, що цифровізація адміністративного судочинства має визначальне значення. Метою цифровізації адміністративного судочинства є, зокрема: полегшення доступу до інформації щодо судочинства та судочинства, щоб зробити провадження ефективнішим і простішим як для сторони, так і для суду; прискорення та підвищення прозорості судочинства; зменшення витрат судового провадження. Проте впровадження елементів цифровізації в адміністративному судочинстві повинні йти рука об руку з підвищеною пильністю в галузі кібербезпеки, щоб гарантувати, що інструмент використовується для прискорення та полегшення провадження, не стає навпаки обтяженням.

Визначено, що правовим аспектом цифровізації адміністративного процесу є процес розробки і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють цифровізацію адміністративного процесу та створення умов для їх належного впровадження і застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України із європейським правом.

Встановлено, що для того, щоб адаптувати національне законодавство до міжнародних стандартів в сфері цифровізації адміністративного процесу, необхідно розробити та прийняти новий закон про цифровізацію адміністративного процесу. Цей закон повинен містити детальні правила та процедури щодо діджиталізації адміністративного процесу, а також відповідати міжнародним стандартам. Потребують оновлення та внесення змін існуюче законодавство. При цьому, всі зазна-

чені процеси повинні супроводжуватися належною підготовкою кадрів, які зможуть працювати з впровадженими інформаційними технологіями, а також проведенням інформаційної кампанії, щоб повідомити громадян про нові цифровізовані послуги.

#### Список використаної літератури:

1. Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2019/790 від 17 квітня 2019 року про авторське право і суміжні права на Єдиному цифровому ринку та про внесення змін до директив 96/9/ЄС та 2001/29/ЄС: міжнародний документ від 17.04.2019 № 2019/790. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_022-19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-19#Text).
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення приведення положень розроблюваних проектів нормативно-правових актів з питань оподаткування акцизним збором у відповідність до законодавства Європейського Союзу та вимог положень угод ГАТТ-СОТ: наказ Державної податкової адміністрації України від 26 грудня 2003 № 631. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/gdpi6393?an=246&ed=2003\\_12\\_26](https://ips.ligazakon.net/document/view/gdpi6393?an=246&ed=2003_12_26).
4. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 №1946. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF#Text>.
5. Цифрова стратегія ЄС. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/eu-digital-strategy/>.
6. Eastern Partnership. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en).
7. European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade. Brussels, 26.1.2022 COM(2022) 28.

#### **Prysiashniuk O. V. Adaptation of national legislation to international standards in the field of digitalization of the administrative process**

*The article is devoted to the study of the process of adaptation of national legislation to international standards in the field of digitization of the administrative process. It has been established that regulatory support of the administrative process plays a key role in the*



*functioning of the judicial branch of government and the protection of citizens' rights. It is based on the principles of legality, equality, justice and objectivity, and serves to ensure legality, protect the rights and freedoms of citizens, increase the efficiency of administrative courts, ensure their accountability and transparency.*

*It was determined that digitalization of administrative proceedings is of decisive importance. The aim of the digitization of administrative proceedings is, in particular: to facilitate access to information on proceedings and proceedings in order to make proceedings more efficient and simpler for both the party and the court; speeding up and increasing the transparency of judicial proceedings; reducing the costs of legal proceedings.*

*It was determined that the legal aspect of the digitalization of the administrative process is the process of developing and adopting normative legal acts regulating the digitalization of the administrative process and creating conditions for their proper implementation and application in order to gradually achieve full compliance of Ukrainian law with European law.*

*It has been established that in order to adapt the national legislation to international standards in the field of digitalization of the administrative process, it is necessary to develop and adopt a new law on the digitalization of the administrative process. This law should contain detailed rules and procedures regarding the digitization of the administrative process. Existing legislation needs to be updated and amended. At the same time, all the mentioned processes must be accompanied by proper training of personnel who will be able to work with the implemented information technologies, as well as an information campaign to inform citizens about new digitalized services.*

**Key words:** *digitalization, administrative process, adaptation, international legislation, implementation, transposition, approximation, coordination.*

**О. О. Дяченко**

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## **СХІДНОАФРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКЛАМИ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

Стаття присвячена опрацюванню проблематики виокремлення позитивного досвіду Маврикію щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг та можливостей його адаптації в Україні.

Уточнено, що попри стереотипність щодо розвитку африканського континенту, Маврикій демонструє позитивні практики у підтримці ефективної культури дотримання вимог, зокрема і в небанківському секторі фінансових послуг.

Зауважено, що з 2007 року в країні діє Закон «Про фінансові послуги», який структурно може бути взірцем для правотворчої діяльності в Україні, адже компонування його розділів у доступній формі відображає зміст і сутність нормативних положень. Його нормами забороняється реклама небанківських фінансових послуг, що є «незрозумілою, неправдивою або вводить в оману», контроль змісту якої покладено на Комісію з питань фінансових послуг. Ця Комісія уповноважена видавати вказівки, що є обов'язковими для застосування надавачами небанківських фінансових послуг.

Доведено, що досвід Маврикію щодо здійснення адміністративно-правового регулювання у сфері реклами небанківських фінансових послуг є яскравим прикладом відповідального ставлення керівництва держави до процесів досягнення стратегічних пріоритетів розвитку держави, слідування наміченого курсу та синергії у докладенні зусиль усіх зацікавлених сторін, у тому числі міжнародної спільноти до утвердження юрисдикції як надійної та інноваційної, що прагне якнайкраще захистити споживачів фінансових продуктів.

Визначено, що досвід Маврикію щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг є актуальним для України в контексті: 1) спрощення форми відображення сутності нормативних положень, більшої деталізації їхнього змісту, а також якості нормативного матеріалу загалом; 2) наявності спеціальних регулятивних актів, призначених визначити: а) керівні вимоги до реклами небанківських фінансових послуг; б) мінімальні технічні компетенції у вигляді знань та навичок, які повинні мати надавачі небанківських фінансових послуг.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, зарубіжний досвід, небанківські фінансові послуги, рекламна діяльність, фінансові продукти.

**Постановка проблеми.** «Занадто часто світ бачить Африку через призму проблем» – каже генсек ООН Антоніу Гутерреш. Дійсно, немає іншого континенту, про який були б настільки поширені стереотипи. Однак насправді сьогодні Африка – це зростання, молодість та енергія. Континент, попри існування кількох вогнищ конфліктів, вже два десятиріччя демонструє прогрес [1].

Тому не дивно, що в останнє десятиріччя до економік країн Африки прикута

значна увага як з боку науковців, так і з боку бізнесових кіл. Несподівано вразивши показниками економічного зростання, що в більшості африканських країн перевищують середньосвітове значення, континент відкриває нові можливості для наукових досліджень та бізнесу. Підвищився інтерес до Африки і з боку світових держав та центрів економічної сили, які в останні роки надають все більшого значення питанню розбудови економічного співробітництва з африканськими країнами [2].

Наприклад, Маврикій посідає високе місце з точки зору економічної конкурен-

тоспроможності, доброзичливого інвестиційного клімату, належного управління, фінансової та комерційної інфраструктури та вільної економіки. Потужна економіка Маврикія підживлюється енергійною галуззю фінансових послуг [3], адже країна прагне стати провідним міжнародним фінансовим центром [4, с. 6]. Задля цього докладаються значні зусилля у підтримці ефективної культури дотримання вимог, зокрема і в небанківському секторі фінансових послуг.

Відповідно, доречним вбачається опрацювання проблематики виокремлення позитивного досвіду цієї країни щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг. Це особливо актуально в контексті розробки пропозицій для оптимізації означеної діяльності в Україні.

**Стан опрацювання** цієї проблематики характеризується загальним змістом, адже окремі вітчизняні вчені звертали свої наукові пошуки до вивчення соціально-економічних процесів розвитку країн Африки, особливостей сформованих їх фінансових систем, проте жоден з таких не вивчав досвід Маврикію щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг та можливість його адаптації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** З 2007 року в країні діє Закон «Про фінансові послуги», який структурно може бути взірцем для правотворчої діяльності в Україні, адже компонування його розділів у доступній формі відображає зміст і сутність нормативних положень.

У цьому Законі «фінансові послуги» визначаються як будь-які фінансові послуги або фінансова діяльність, які регулюються відповідними законами [5]. Для забезпечення належного управління значеною сферою його нормативами передбачено функціонування Комісії з питань фінансових послуг (мовою оригіналу – «The Financial Services Commission» або «FSC»). Важливо, що сфера цього закону поширює свою дію на «глобальну підприємницьку діяльність», тобто на діяльність суб'єкта підприємництва, що надає відповідні послуги за межами території Маври-

кію, однак веде та підтримує або постійно зберігає свої бухгалтерські записи в зареєстрованому офісі на Маврикії, а також має там основний банківський рахунок. Причому для провадження такої діяльності необхідно отримати глобальну бізнес-ліцензію відповідної категорії.

У контексті реклами фінансових послуг маємо зауважити, що у цьому законі міститься окремий розділ, присвячений захисту прав споживачів. Зокрема розділ 31 передбачає, що:

«1. Жодна особа, крім тієї, що має ліцензію, дозвіл чи затвердження згідно з відповідним законом, не має права публікувати або сприяти публікації реклами, що стосується здійснення діяльності або надання послуг, які вимагають ліцензії, дозволу, затвердження чи реєстрації відповідно до такого закону.

2. Жодна особа, яка має ліцензію, дозвіл чи затвердження згідно з відповідним законом, не має права публікувати або сприяти публікації реклами, що стосується здійснення діяльності або надання послуг, які вимагають ліцензії, дозволу, затвердження чи реєстрації відповідно до такого закону, у спосіб, що є незрозумілим, неправдивим або вводить в оману в будь-якому істотному аспекті.

3. Якщо Комісія встановить, що особа порушила цей розділ, вона може зобов'язати таку особу негайно припинити або змінити рекламу» [5].

З означеного маємо, що забороненою є реклама небанківських фінансових послуг, що є «незрозумілою, неправдивою або вводить в оману», контроль змісту якої покладено на Комісію з питань фінансових послуг. Задля цього вона має повноваження як щодо встановлення правил та вказівок щодо ведення цього різновиду підприємництва, так і: 1) проводити розслідування та вживати заходів для припинення незаконних, нечесних та неналежних практик, зловживання на ринку та фінансового шахрайства, пов'язаного з будь-якою діяльністю у сфері фінансових послуг і в глобальному масштабі; 2) збирати, компіювати, публікувати та поширювати статистичні дані щодо сектору фінансових послуг; 3) вживати заходів для кращого захисту споживачів фінансо-

вих послуг [5]. Зокрема в контексті останнього уточнюється, що:

«1. Для виконання своїх функцій за цим Законом Комісія може розробляти та просувати програми й ініціативи, які вона вважає необхідними, у співпраці з фінансовими установами або організаціями, що представляють інтереси фінансового сектору, для інформування та навчання споживачів або потенційних споживачів фінансових продуктів і послуг.

2. Будь-який споживач фінансового продукту або послуг, який вважає себе постраждалим від дій або бездіяльності ліцензіата, може подати письмову скаргу до Комісії.

3. Головний виконавчий директор повинен розглянути будь-яку скаргу, подану відповідно до підпункту (2), і вжити заходів, які вважає доцільними.

4. Комісія може, відповідно до своїх повноважень згідно з розділом 42, вимагати інформацію, необхідну для цілей підпункту (3).

5. Комісія повинна, за можливості, надати відповідь скаргнику протягом трьох місяців з дати отримання скарги.

6. Якщо під час розгляду скарги виникне підозра на порушення відповідного закону, Головний виконавчий директор може провести розслідування згідно з розділом 44.

7. Головний виконавчий директор не розглядатиме скаргу, якщо її подано через 12 місяців після дати дії або бездіяльності, якщо інше не дозволено Радою.

8. Комісія може видавати правила FSC або надавати вказівки, необхідні для виконання цього розділу.» [5].

Власне у контексті останнього у 2014 році Комісією були розроблені Керівні принципи щодо реклами та маркетингу фінансових продуктів, які спрямовані на сприяння відповідальній, етичній та професійній поведінці серед осіб, залучених до процесу реклами та маркетингу фінансових продуктів, що адресовані споживачам фінансових послуг у Маврикії [6]. Щодо реклами небанківських фінансових продуктів і послуг, Комісія пропонує використовувати справедливий, прозорий та орієнтований на розкриття інформації підхід, який забезпечує, наскільки це

можливо, використання простого, нетехнічного мовлення в рекламних і маркетингових матеріалах [7].

Загалом Керівні принципи мають на меті забезпечити, щоб промоутери надавали чітку, точну та збалансовану інформацію під час реклами та маркетингу небанківських фінансових продуктів і послуг, які ліцензовані або повинні бути ліцензовані відповідно до чинного законодавства [6]. Вони розроблені з урахуванням положень відповідних Керівних принципів Банку Маврикію «Керівництво з контролю за рекламою», на етапі розробки, щоб забезпечити їхню гармонізацію [7]. Наразі їх застосування стосується будь-якої комунікації, спрямованої на рекламу та маркетинг фінансових продуктів у Маврикії. Комісія заохочує учасників ринку розробляти власні внутрішні керівні принципи, стандарти чи кодекси, які будуть базуватися на Керівних принципах і відповідатимуть специфічним потребам небанківського фінансового сектора [6].

У цьому Керівництві рекламою вважаються комерційні та рекламні матеріали:

а) поширювані через будь-який засіб масової інформації та у будь-якій формі, зокрема: 1) журнали та газети; 2) радіо та телебачення; 3) зовнішню рекламу, включаючи білборди, вітринні експозиції та знаки у громадських місцях; 4) Інтернет, включаючи вебсторінки, банерну рекламу та соціальні мережі (наприклад, Facebook і Twitter); 5) брошури про продукти та інформаційні листівки; 6) прямі розсилки (наприклад, поштою, факсом чи електронною поштою); 7) телемаркетингову діяльність; 8) семінари та презентації для груп людей;

б) використовувані для маркетингу чи просування фінансових продуктів споживачам і потенційним споживачам на території Маврикію;

в) розповсюджені через будь-який засіб, відомий зараз або розроблений у майбутньому [6].

Водночас передбачено, що фінансові продукти означають засоби, через які або завдяки придбанню яких особа виконує одну чи більше з наступних дій: а) здійснює фінансові інвестиції; б) управляє фінансовими ризиками; в) здійснює безго-



тівкові платежі; г) включають фінансові послуги [6].

Зауважимо, що у порівнянні з вітчизняним законодавством, наведені положення нормативних актів є більш деталізованими, чіткішими та зрозумілішими до сприйняття.

Додамо, що ці Керівні принципи не є застосовними для регулювання реклами та маркетингу банківських продуктів. Однак, небанківські фінансові продукти, включаючи, але не обмежуючись страховими, лізинговими та факторинговими продуктами, які також розповсюджуються банками на Маврикії, повинні рекламуватися та продаватися відповідно до настанов Комісії. Крім того, ці настанови регулюють рекламу та маркетинг пенсійних і страхових продуктів, що пропонуються страховими компаніями, а також інвестиційних продуктів, що пропонуються керуючими фондами, інвестиційними компаніями та дистриб'юторами фінансових продуктів [7].

Загалом Комісія визначила перелік вимог до змісту, тексту та оформлення реклами, а також інформації про результати діяльності надавачів небанківських фінансових послуг, особливостей розміщення реклами в Інтернеті й здійснення так званих «холодних дзвінків».

Зокрема реклама фінансових продуктів має бути справедливою, зрозумілою, повною, лаконічною та недвозначною, створеною з урахуванням інтересів суспільства загалом і конкретної аудиторії, на яку вона спрямована. Вона має передавати збалансоване повідомлення щодо доходів, переваг та ризиків, пов'язаних із фінансовими продуктами. Перевагам не слід надавати надмірного акценту порівняно з ризиками. Тон реклами не повинен зменшувати значення ризиків. Встановлюється вимога, що уникнення надмірного використання технічної, юридичної термінології чи складної мови, а також включення надлишкових деталей, які можуть не донести чітко повідомлення до споживачів і потенційних споживачів, якщо цільова аудиторія не знайома з такими поняттями [6].

Якщо рекламується діяльність надавачів небанківських фінансових послуг, – відомості про таку особу мають включати

історію діяльності щонайменше за останні 6 місяців та, як мінімум, містити деталі щодо прибутковості [6]. А щодо реклами в Інтернеті існує норма, яка за певних випадків, визначених чинним законодавством, вимагає перед розміщенням реклами подати її копію до Комісії.

Окремо зазначимо, що «холодні дзвінки» означають рекламу або просування, здійснені під час особистого візиту, телефонної розмови чи іншого інтерактивного діалогу, які отримувач не ініціював або явно не запитував. Передбачається, що рекламодавець повинен забезпечити, що особа, яка здійснює комунікацію: а) робить це тільки у взаємно зручний час дня; б) чітко ідентифікує себе та ясно вказує мету комунікації; в) уточнює, чи бажають споживачі продовжити або завершити комунікацію, і припиняє її в будь-який момент за запитом споживача; г) надає контактні дані для споживачів, з якими здійснюється комунікація [6].

В загальному відповідальність за зміст та моніторинг реклами покладається на її промоутерів. За жодних обставин промоутер не може відмовлятися від відповідальності щодо достовірності реклами. У випадках, коли інформація отримана з зовнішніх джерел і зазначена як така, промоутер повинен забезпечити, щоб ця інформація була точною, повною та актуальною. Він завжди зобов'язаний: 1) діяти відповідально, з чесністю, справедливостю, доброчесністю та професіоналізмом; 2) уникати агресивних чи образливих методів продажу; 3) ставитися з повагою до споживачів і потенційних споживачів та забезпечувати достатнє розкриття інформації, щоб вони могли приймати обґрунтовані рішення; 4) зберігати конфіденційність інформації споживачів і потенційних споживачів, а також не використовувати таку інформацію для особистої вигоди чи вигоди інших осіб відповідно до Закону про захист даних на Маврикії. За необхідності він також має повідомляти споживачів і потенційних споживачів перед укладанням будь-якого договору на придбання фінансового продукту про всі вигоди, які він отримає у формі винагород, комісій, дивідендів (безпосередньо чи опосередковано), чи іншими способами за таким

договором, враховуючи його стосунки та інтереси, які він може мати з іншими сторонами, пов'язаними з фінансовим продуктом, а також надавати лише ту інформацію, в якій він є компетентним [6]. Щодо останнього уточнимо, що у жовтні 2014 року Комісія видала «Стандарти компетентності», які формалізують мінімальні технічні компетенції у вигляді знань та навичок, які повинні мати певні ліцензіати для отримання ліцензії від Комісії. Вони дають вказівки ліцензіатам щодо того, як демонструвати та підтримувати мінімальні технічні компетенції [8].

Власне щодо санкцій за виявлення правопорушення, то статтями 47 та 90 Закону про фінансові послуги 2007 року передбачається, що винна особа є суб'єктом як матеріальної відповідальності (застосовуються штрафні санкції, в розмірі, що не перевищує 500 000 рупій), так і кримінальної відповідальності (позбавлення волі на строк, що не перевищує 5 років). Окрім того, Комісія може: 1) видавати приватне попередження; 2) видавати публічне осудження; 3) позбавляти ліцензіата права на ліцензію або ліцензію визначеного виду на визначений період; 4) у випадку з керівником ліцензіата, позбавляти його права обіймати визначену посаду в ліцензіата на визначений період; 5) анулювати ліцензію [6]; 6) передати справу до Директора прокуратури для подальших дій [6].

Отже, досвід Маврикію щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг є яскравим прикладом відповідального ставлення керівництва держави до процесів досягнення стратегічних пріоритетів розвитку держави, слідування наміченого курсу та синергії у докладені зусиль усіх зацікавлених сторін, у тому числі міжнародної спільноти до утвердження юрисдикції як надійної та інноваційної, що прагне якнайкраще захистити споживачів фінансових продуктів.

**Висновки.** Попри стереотипність щодо розвитку африканського континенту, Маврикій демонструє позитивні практики у підтримці ефективної культури дотримання вимог, зокрема і в небанківському секторі фінансових послуг. Досвід

цієї країни щодо здійснення адміністративно-правового регулювання реклами небанківських фінансових послуг є актуальним для України в контексті: 1) спрощення форми відображення сутності нормативних положень, більшої деталізації їхнього змісту, а також якості нормативного матеріалу загалом; 2) наявності спеціальних регулятивних актів, призначених визначити: а) керівні вимоги до реклами небанківських фінансових послуг; б) мінімальні технічні компетенції у вигляді знань та навичок, які повинні мати надавачі небанківських фінансових послуг.

### Список використаної літератури:

1. Ерман Г. Недооцінена. Як Африка може врятувати майбутнє України. *BBC News Україна*, 2020. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52988666>
2. Гасім С. Африка в сучасній моделі світової економіки: quo vadis? *Ефективна економіка*. 2015. № 5.
3. Mauritius. *Offshorecompanycorp*, 2020. URL: <https://www.offshorecompanycorp.com/sh/uk/countries/mauritius>
4. Annual Report 2021/22 | Financial Services Commission, Mauritius. *Financial Services Commission*, 2022. URL: <https://www.fscmauritius.org/media/137507/ar1.pdf>
5. The Financial Services Act 2007: Act No. 14 of 2007. Government Gazette of Mauritius No. 76 of 22 August 2007. URL: <https://www.icac.mu/wp-content/uploads/2015/06/FINANCIAL-SERVICES-ACT-2007.pdf>
6. Guidelines For Advertising And Marketing Of Financial Products. Issued under section 7(1) (a) of the Financial Services Act 2007. URL: [https://www.fscmauritius.org/media/2630/advertising-guidelines\\_formatted\\_271014-final.pdf](https://www.fscmauritius.org/media/2630/advertising-guidelines_formatted_271014-final.pdf)
7. Explanatory Notes To The Guidelines For Advertising And Marketing Of Financial Products: April 2016. URL: <https://www.fscmauritius.org/media/1161/explanatory-notes-to-guidelines-for-advertising-and-marketing-of-financial-products.pdf>
8. Competency Standards. Issued under section 7(1) (a) of the Financial Services Act 2007: October 2014. URL: [https://www.fscmauritius.org/media/1164/competency-standards\\_27oct14-final-final.pdf](https://www.fscmauritius.org/media/1164/competency-standards_27oct14-final-final.pdf)

---

**Diachenko O. O. East African Experience in Administrative and Legal Regulation of Advertising Non-Banking Financial Services**

*The article is dedicated to analyzing the positive experience of Mauritius in administrative and legal regulation of advertising non-banking financial services, with the aim of adapting it for implementation in Ukraine.*

*It has been clarified that, despite stereotypical perceptions about the development of the African continent, Mauritius demonstrates positive practices in fostering an effective culture of compliance, particularly in the non-banking financial services sector.*

*It is noted that since 2007, the country has been governed by the «Financial Services Act,» which structurally could serve as a model for legislative activity in Ukraine. The act organizes its sections in an accessible format, clearly reflecting the content and essence of its normative provisions. Its norms prohibit advertising of non-banking financial services that are «unclear, false, or misleading,» with the content of such advertisements monitored by the Financial Services Commission. This Commission is authorized to issue directives mandatory for non-banking financial services providers to follow.*

*It has been demonstrated that the experience of Mauritius in administrative and legal regulation of advertising non-banking financial services serves as a vivid example of the state leadership's responsible approach to achieving strategic development priorities, adhering to planned objectives, and synergizing the efforts of all stakeholders, including the international community, to establish the jurisdiction as reliable and innovative. This approach aims to best protect consumers of financial products.*

*It is concluded that Mauritius' experience in administrative and legal regulation of advertising non-banking financial services is relevant to Ukraine in the context of: 1) simplifying the format for reflecting the essence of normative provisions, enhancing their detail, and improving the overall quality of regulatory material; 2) the existence of specific regulatory acts designed to establish: a) Guiding requirements for advertising non-banking financial services ;b) Minimum technical competencies, such as knowledge and skills, required for providers of non-banking financial services.*

**Key words:** administrative and legal regulation, foreign experience, non-banking financial services, advertising activity, financial products.

УДК 349.6:006:342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.57>

**І. В. Козакова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри кримінального права, кримінології,  
цивільного та господарського права  
Вищого навчального закладу «Національна академія управління»  
ORCID ID: 0000-0002-9145-8994

**М. С. Беляков**

аспірант юридичного факультету  
Вищого навчального закладу «Національна академія управління»  
ORCID ID: 0009-0006-5564-7014

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації в Україні та її окремих видів. Визначено, що у науці поширеним є виокремлення екологічно-правової відповідальності, що на думку автора, однак, не створює нової форми юридичної відповідальності. Обумовлено, що в аспекті дослідження правової природи юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації важливим виглядає визначення співвідношення між правовими підставами встановлення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення загалом та відповідальності у сфері екологічної стандартизації зокрема. Зроблено висновок, що вони суттєво відрізняються між собою та обумовлюється особливістю регуляторів суспільних відносин у сфері екології.

У статті досліджено особливості адміністративної, кримінальної, дисциплінарної та цивільної відповідальності за правопорушення у сфері екологічної стандартизації в Україні. При дослідженні адміністративної відповідальності зроблено висновок, що встановлення юридичної відповідальності за порушення, допущені у процесі національної стандартизації, безумовно, сприятиме більш ефективному регулюванню правовідносин у сфері національної стандартизації, виступатиме додатковим стимулюючим чинником для посадових осіб національного органу стандартизації та технічних комітетів, працівників інших суб'єктів національної стандартизації під час виконання ними передбачених законом обов'язків.

При дослідженні кримінальної відповідальності акцентовано увагу на тому, що попри відсутність у кримінальному законодавстві статей, які б встановлювали пряму відповідальність за порушення стандартів охорони навколишнього природного середовища і екологічної безпеки, для вірної кваліфікації злочинів застосування екологічних стандартів є необхідним. У цьому випадку мова хоча й не йде про відповідальність за порушення самих стандартів, однак опосередковано порушення таких стандартів стають підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності.

При дослідженні цивільної відповідальності зроблено висновок, що заподіяна шкода може бути завдана, зокрема, й неякісним стандартом. У зв'язку з цим, вона повинна відшкодовуватись на загальних підставах. За наслідками дослідження сформульовані пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства України.

**Ключові слова:** стандартизація, екологічна стандартизація, екологічний стандарт, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, цивільна відповідальність, екологічна безпека.



**Постановка проблеми.** Одним із важливих питань, які визначають ефективність та глибину регулюючого впливу екологічної стандартизації на суспільні відносини в Україні, роль екологічних стандартів у механізмі охорони навколишнього природного середовища та забезпеченні екологічної безпеки, є юридична відповідальність за правопорушення у сфері екологічної стандартизації. Саме від досконалого нормативно-правового регулювання, яким встановлюються основоположні засади юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, належного та достатнього охоплення правовідносин конкретними нормами, які визначають склад правопорушень та санкції за них, залежить досягнення необхідного результату у регулюванні відносин щодо екологічної стандартизації. Без організаційно та функціонально структурованого, збалансованого механізму юридичної відповідальності досягнення кінцевої мети стандартизації є вкрай проблемним, якщо взагалі можливим. Зазначене вимагає проведення наукових досліджень юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі питання юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації в Україні досліджували такі науковці як Ю.В. Абакумова, С.М. Алфьоров, В.І. Андрейцев, Л.О. Бондар, П.О. Гвоздик, А.П. Гетьман, Р.Ю. Ільєнко, Н.В. Ільків, М.І. Єрофеев, І.І. Каракаш, Б.В. Коваленко, В.М. Ладиженський, Н.Р. Малишева, В.А. Миколаєць, В.Л. Мунтян, Т.К. Оверковська, Н.М. Опольська, О.О. Прасов, Ю.С. Шемшученко. Однак, комплексно питання юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації в Україні ще не досліджувалося.

**Мета дослідження,** таким чином, полягає у визначенні особливостей юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації в Україні та її окремих видів.

**Виклад основного матеріалу.** Питання щодо правової природи юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації не виглядає безспірним, що пояснюється існуючою у правовій

науці дискусією про існування спеціального виду правової відповідальності – екологічної відповідальності.

У науці поширеним на даний час є виокремлення екологічно-правової відповідальності як правового інституту, який складається з норм природоохоронного законодавства та відповідних правовідносин, що виникають у зв'язку з порушенням цих норм, за які передбачено застосування санкцій кримінального, адміністративного, дисциплінарного та цивільного правового характеру. На наш погляд, слід погодитися з думкою Н.В. Ільків, що застосування чинних форм юридичної відповідальності у будь-якому їх поєднанні не утворює нової форми відповідальності [1, с. 3]. І дійсно, фактично мова йде у цьому випадку не про нову форму юридичної відповідальності, а про інтеграцію відповідальності за екологічні правопорушення у межах окремого правового інституту екологічного права. Оскільки еколого-правова відповідальність охоплюється нормами різних галузей права, зберігаючи при цьому свою внутрішню єдність, вона може складати комплексний міжгалузевий інститут екологічного права. Саму ж юридичну відповідальність за правопорушення у сфері екологічної стандартизації можна визначити як застосування до правопорушника, який вчинив правопорушення у сфері екологічної стандартизації, передбачених юридичною нормою чи екологічними стандартами заходів державного, службового примусу, що проявляються у формі позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру.

В аспекті дослідження правової природи юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації важливим виглядає визначення співвідношення між правовими підставами встановлення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення загалом та відповідальності у сфері екологічної стандартизації зокрема. На наш погляд, вони суттєво відрізняються і це обумовлюється особливістю регуляторів суспільних відносин у сфері екології. Такою особливістю є те, що ними є нормативно-правові акти і правові норми як їх частина з одного боку, та екологічні стандарти – з іншого; при цьому, вони хоча

й частково перетинаються, однак є автономними системами регулювання.

Правовою підставою юридичної відповідальності за екологічні правопорушення є нормативний акт (правова норма) як обов'язковий для особи припис. Він передбачає обов'язкову заборону вчиняти ті чи інші юридично значущі дії і передбачає вжиття до правопорушника певних засобів юридичного реагування, які призводять до настання для нього негативних наслідків. Таким чином, недопущення скоєння таких правопорушень визнається з боку держави обов'язковим, у випадку ж коли особа вчиняє таке порушення, вона зобов'язана зазнати для себе певних майнових або особистих обмежень.

Дещо іншою виглядає правова підстава відповідальності у сфері екологічної стандартизації, регулятором відносин у якій є екологічний стандарт. Статтею 4 Закону України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 року № 1315-VII визначено презумпцію добровільності стандартів, якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами [2].

На підставі аналізу законодавства про стандартизацію можна констатувати, що обов'язковими для застосування в Україні фактично є лише деякі стандарти, зокрема, і деякі з тих, які пов'язані із охороною навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим очевидно, що застосування юридичної відповідальності за порушення стандартів, які розглядаються як необов'язкові для застосування нормативні акти, є абсурдним. Оскільки обов'язковими є не всі екологічні стандарти, можемо зробити висновок щодо наявності в чинному законодавстві України юридичної відповідальності лише за невиконання тих стандартів щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, які є обов'язковими.

Наведене дозволяє зробити й інші наукові висновки. Екстраполюючи вказане вище на механізм юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації, можна стверджувати, що в національному правовому полі можна розрізняти юридичну відповідальність за порушення самих стандартів і відповідальність за

порушення нормативно-правових актів. При цьому, як показано буде нижче, у другому випадку окремі стандарти також можуть бути складовою нормативної підстави притягнення до юридичної відповідальності, але не основною (як норма права, що безпосередньо порушується), а субсидіарною (застосування якої є необхідним для деталізації кваліфікації правопорушення, оскільки норма права має відсилюючий характер і є недостатньою для встановлення складу правопорушення).

В теорії права виходячи з конституційних положень загальновизнаною вважається позиція щодо поділу юридичної відповідальності на такі форми, як адміністративна, кримінальна, дисциплінарна і цивільна.

Дана позиція є притаманною й екологічному законодавству та знаходить своє відображення у частині 1 статті 68 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII, згідно з якою порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. Безумовно, що цілком правильним буде розглядати ці види юридичної відповідальності і у сфері екологічної стандартизації [3].

**1. Адміністративна відповідальність.** У науці адміністративна відповідальність розглядається як вид юридичної відповідальності, що полягає у реакції держави та органів державної влади, їх посадових осіб на правопорушення у вигляді адміністративних стягнень щодо фізичних та або юридичних осіб, які вчинили адміністративне правопорушення [4, с. 167]. Виходячи з існуючих у науці підходів до адміністративної відповідальності, можна зробити висновок, що під адміністративною відповідальністю у сфері екологічної стандартизації можна розуміти накладення на осіб, які порушують загальнообов'язкові правила, які діють у державному управлінні, та екологічні стандарти, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру.

Кодекс України про адміністративні правопорушення є єдиним нормативно-правовим актом, який встановлює відповідальність не лише за правопорушення у сфері охорони природи і використання природних ресурсів (глава 7), а і безпосередньо за порушення стандартів, у т. ч. екологічних (на відміну від Кримінального кодексу України, який не містить складів злочинів за порушення стандартів як нормативно-технічних документів).

Так, Б.В.Коваленко цілком обґрунтовано зазначає, що адміністративна відповідальність за порушення вимог стандартів, зміст яких або посилання на які є в законодавстві, може наставати насамперед за складами правопорушень, передбаченими главами 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» та 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації» Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема: стаття 57 «Порушення вимог щодо охорони надр; стаття 59. Порушення правил охорони водних ресурсів», стаття 96 «Порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва», стаття 167 «Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів» [5, с. 52]. Однак, досліджуваному нами блоку правопорушень присвячено статті 167 та 168-1 глави 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [6]. Слід звернути увагу, що законодавець включив до цього розділу по суті всі адміністративні правопорушення у сфері технічного регулювання, в першу чергу пов'язані з невідповідністю продукції, робіт та послуг вимогам стандартів та з оцінкою відповідності таким вимогам.

Так, статтю 167 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за вве-

дення в обіг або реалізацію продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, норм, правил і зразків (еталонів) щодо безпечності, якості, комплектності та упаковки (за винятком випадків, передбачених законодавством України). Наступна стаття 168-1 КУпАП присвячена відповідальності за виконання робіт та надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил [6].

Водночас, очевидним є те, що в КУпАП відсутні будь-які санкції за скоєння правопорушень у процесі самої стандартизації, тобто під час розробки, прийняття, перевірки, перегляду та скасування національних стандартів. Фактично законодавець встановив адміністративну відповідальність лише за ті порушення, які вчиняються суб'єктами економіки в процесі здійснення господарської діяльності щодо відповідності продукції, робіт та послуг вимогам обов'язкових стандартів. Однак, на наш погляд, такий підхід є досить спрощеним, особливо щодо стандартів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Необхідно розуміти, що в тих випадках, коли певний національний стандарт є обов'язковим для застосування, суб'єкти, які його застосовують, змушені виконувати його вимоги і не мають права відхилитися від тих чи інших його положень. В такій ситуації особливо важливої ролі набуває якість самого стандарту, його відповідність сучасним досягненням науки і техніки, врахування при розробці чи внесенні змін до такого стандарту всіх вимог щодо екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. У разі, якщо при прийнятті національного стандарту, в т. ч. екологічного, національним органом стандартизації чи технічним комітетом буде допущено порушення процедури, строків чи інших вимог законодавства України «Про стандартизацію», вказане може призвести до серйозних недоліків у кінцевому тексті національного стандарту, які в подальшому так чи інакше відобразяться на нормативно-технічному регулюванні тієї чи іншої сфери суспільних відносин, зокрема, і екологічної. Як приклад, можна привести частину 3 статті 21 Закону України «Про

стандартизацію», яка передбачає, що у разі досягнення консенсусу щодо проекту національного стандарту та змін до нього національний орган стандартизації приймає його та визначає строк набрання ним чинності з урахуванням періоду підготовчих заходів.

Очевидно, що недосагнення в процесі розробки та прийняття стандарту консенсусу, неврахування позиції ключових заінтересованих сторін може призвести до нівелювання всієї суті національного стандарту, його односторонності, відхилень щодо одного або кількох критеріїв якості стандарту (наприклад, таких, як наукова обґрунтованість, прийнятність для споживачів та виробників тощо). Як наслідок, вважаємо, що встановлення юридичної відповідальності за порушення, допущені у процесі національної стандартизації, безумовно, сприятиме більш ефективному регулюванню правовідносин у сфері національної стандартизації, виступатиме додатковим стимулюючим чинником для посадових осіб національного органу стандартизації та технічних комітетів, працівників інших суб'єктів національної стандартизації під час виконання ними передбачених законом обов'язків.

З врахуванням наведеного, пропонуємо включити до глави 13 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання» окрему статтю з назвою «Порушення порядку здійснення робіт із національної стандартизації» такого змісту:

*«Порушення посадовою особою національного органу стандартизації, фізичною особою - членом технічного комітету стандартизації, представником юридичної особи-члену технічного комітету стандартизації вимог чинного законодавства України у сфері стандартизації, -*

*тягне за собою накладення штрафу від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».*

Вважаємо за доцільне надати повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення у справах даної категорії уповноваженим працівникам Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України, а роз-

гляд справ даної категорії віднести до підвідомчості районних, районних у містах, міських та міськрайонних судів.

З екологічними стандартами у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки пов'язані також статті глави 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП. В даній главі містяться окремі склади правопорушень в різних сферах охорони довкілля: земельній, водній, лісовій та ін.

Незважаючи на те, що в цих складах правопорушень іде мова не про порушення стандартів у сфері охорони довкілля, а про порушення вимог чинного природоохоронного законодавства, тим не менше вимоги законодавства в ряді випадків деталізуються саме в таких стандартах.

Наприклад, в процесі притягнення до відповідальності винних осіб за статтею 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель» КУпАП виникає необхідність застосовувати стандарти групи 13.080 «Якість ґрунту. Ґрунтознавство», зокрема, такі як ДСТУ 7875:2015 «Охорона ґрунтів. Екологічне нормування антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив. Основні положення» [7], ДСТУ ISO 18589-2:2015 «Вимірювання радіоактивності у довкіллі. Ґрунт. Частина 2. Настанови щодо вибору стратегії відбирання проб, відбирання та попереднього оброблення проб» [8] тощо.

Таким чином, як вбачається, саме стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища деталізують поряд з окремими законодавчими актами (як-то такси та методики для обчислення розміру шкоди, заподіяної окремим видам природних ресурсів; нормативи) частину складів адміністративних правопорушень, які не можуть бути застосовані прямо для визначення розміру заподіяної шкоди та обсягів шкідливого антропогенного впливу на довкілля в силу своєї абстрактності.

**2. Кримінальна відповідальність** за порушення стандартів у галузі охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки передбачено статтями Розділу VIII «Кримінальні правопорушення



проти довкілля» Кримінального кодексу України (далі – КК України). Істотною відмінністю кримінальних правопорушень від адміністративних деліктів виступає розмір заподіяної шкоди та тяжкість завданих наслідків. Таким чином, на ту частину складів злочинів, яка вимагає для встановлення розміру шкоди застосування екологічних стандартів, поширюється дія тих самих стандартів, які застосовуються при здійсненні адміністративного провадження.

Наприклад, у частині 1 статті 243 КК України передбачено відповідальність за забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло перешкодити законним видам використання моря, а також незаконне скидання чи поховання в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів [9].

Зазначена стаття відсилає до спеціальних правил, які в цьому випадку містяться в ДСТУ 4462.3.02:2006 «Охорона природи. Поводження з відходами. Пакування, маркування і захоронення відходів. Правила перевезення відходів. Загальні технічні та організаційні вимоги» [10].

У науці цілком обґрунтовано зазначається, що у процесі прийняття рішення щодо, наприклад, наявності достатніх підстав для відкриття кримінального провадження, а також під час розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на довкілля, важливо враховувати та застосовувати встановлені стандарти якості навколишнього природного середовища [11, с. 521]. Слідчі, які здійснюють розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля повинні володіти спеціальними знаннями, зокрема, необхідними знаннями стандартів якості навколишнього природного середовища, так, як екологічні стандарти встановлюють гранично допустимі нормативи шкідливого антропогенного впливу на навколишнє

середовище, перевищення яких створює загрозу збереженню оптимальних умов існування людини та її зовнішнього оточення [12, с. 521].

Для нас очевидним є те, що попри відсутність у КК України статей, які б встановлювали пряму відповідальність за порушення стандартів охорони навколишнього природного середовища і екологічної безпеки, для вірної кваліфікації того чи іншого діяння як кримінально караного щодо частини складів злочинів, передбачених Розділом VIII КК України, застосування стандартів є необхідним. Відтак, мова хоча й не йде про відповідальність за порушення самих стандартів, однак опосередковано порушення таких стандартів залежно від тяжкості наслідків і розміру шкоди стають підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Водночас необхідно звернути увагу, що екологічні стандарти не є єдиним джерелом встановлення розміру завданої шкоди та тяжкості суспільно небезпечних наслідків при притягненні правопорушників до кримінальної відповідальності. В цьому механізмі вони взаємодіють із:

1) таксами – розмірами виплат в залежності від обсягу шкоди (постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 року № 665 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу»; постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 року № 575 «Про затвердження спеціальних такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» і т. ін.);

2) нормативами (гранично допустимі концентрації – ГДК, гранично допустимі скиди – ГДС, гранично допустимі викиди – ГДВ, гранично допустимі рівні – ГДР, гранично допустимі екологічні навантаження – ГДЕН, нормативи рекреаційної навантаженості – НРН і т. ін.);

3) методиками (наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 року № 639 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» та ін.).

В переважній більшості випадків такси, нормативи та методики розрахунку збитків і шкоди спрямовані на встановлення конкретних показників, формул, числових значень, за допомогою яких розраховуються тяжкість наслідків і розмір шкоди у кримінальних правопорушеннях із матеріальним складом (переважна більшість складів кримінальних правопорушень, передбачених Розділом VIII КК України, є матеріальними). Що ж стосується стандартів у галузі охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, вони зазвичай регулюють термінологічні, класифікаційні, процедурні, управлінські та інші аспекти діяльності у сфері довкілля. Відповідно, як перші, так і другі документи застосовуються в комплексі, взаємодоповнюючи один одного і створюючи ефективний механізм, за допомогою якого забезпечується кваліфікація кримінальних правопорушень і притягнення правопорушників до кримінальної відповідальності.

**3. Дисциплінарна відповідальність** також є одним з різновидів юридичної відповідальності у сфері екологічної стандартизації.

Чинне законодавство України не містить визначення ні дисциплінарної відповідальності, ні дисциплінарного проступку як її підстави. Водночас на науковому рівні даній проблематиці присвячено достатньо багато досліджень, які можуть бути покладені і в основу вивчення дисциплінарної відповідальності у сфері екологічної стандартизації.

Дисциплінарна відповідальність передбачена за вчинення дисциплінарного проступку, який в науці визначається як винне, протиправне діяння (бездіяльність), яке посягає на трудову дисципліну у відповідному організованому колективі (підприємстві, установі) шляхом невиконання чи неналежного виконання своїх трудових обов'язків, і за яке передбачено застосування дисциплінарних санкцій, визначених чинним законодавством [13, с. 128] або ж як винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договорами трудових обов'язків [14, с. 413].

Згідно ч. 1 ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП), за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення. Відповідно до частини 1 статті 147-1 КЗпП України, дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника [15].

Таким чином, дисциплінарна відповідальність за правопорушення у сфері екологічної стандартизації, на відміну від адміністративної та кримінальної, полягає в застосуванні заходів стягнення саме із боку роботодавця, а не уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування. Така відповідальність визначається внутрішніми локальними нормативними актами окремих підприємств, установ та організацій, наприклад тих, які здійснюють екологічно шкідливу діяльність або діяльність, що містить екологічні ризики. Відповідно, й регулювання дисциплінарної відповідальності прямо пов'язане із поняттям екологічного менеджменту, оскільки така відповідальність є важливим елементом ефективної екологічної політики того чи іншого суб'єкта господарювання.

Особливістю дисциплінарної відповідальності у сфері екологічної стандартизації є те, що вона може застосовуватися з урахуванням вимоги екологічного стандарту ДСТУ ISO 14001:2015 «Системи екологічного керування». Вимоги та настанови щодо застосування» (ISO 14001:2015, IDT), зокрема, його розділу 9 «Оцінювання дієвості» [16].

**4. Цивільна відповідальність** за порушення у сфері у сфері екологічної стандартизації обумовлюється можливим завданням правопорушеннями у сфері екологічної стандартизації майнової шкоди суб'єктам правовідносин. Основою застосування цивільної відповідальності є стаття 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII. Так, частини 1, 2 зазначеної статті передбачають, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону

навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі. Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування недержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням [3].

Вважаємо, що цивільна відповідальність за порушення у сфері екологічної стандартизації є різновидом цивільної відповідальності в екологічній сфері, яка за справедливим твердженням Т.К. Оверковської та Н.М.Опольської обумовлюється особливостями об'єкта правопорушення, способами обчислення і доведення шкоди, а також іншими екологічними факторами й обставинами вчинення правопорушення [16, с. 62]. Відтак сутність цивільно-правової відповідальності за порушення у сфері екологічної стандартизації, як і цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення, полягає в накладенні на особу, винну у порушення екологічного законодавства й здійснення екологічного правопорушення, несприятливих для неї майнових санкцій, тобто обов'язку для правопорушника відшкодувати майнову або моральну шкоду, заподіяну внаслідок порушення норм екологічного законодавства [16, с. 62].

Однією з обов'язкових передумов для цивільної відповідальності за порушення у сфері екології є наявність шкоди. В науці екологічного права таку шкоду розглядають як екологічну шкоду, яка зумовлює погіршення якісного стану навколишнього природного середовища в цілому та окремих природних ресурсів. Ця шкода може проявлятися у таких формах як забруднення навколишнього природного середовища, виснаження окремих природних ресурсів, шкоді, завданій здоров'ю і майну фізичних і юридичних осіб, завданні збитків власникам і користувачам природних ресурсів. Екологічна шкода може бути зумовлена також дією стихійних сил природи (землетруси, повені, зсуви ґрунту тощо) чи збройним конфліктом, військовими діями [17, с. 43]. Вважаємо, що така шкода повинна бути

також і передумовою настання цивільної відповідальності за порушення у сфері екологічної стандартизації. При цьому, не дивлячись на те, що, як правило, завдання шкоди в екологічних правовідносинах викликається діяльністю джерела підвищеної небезпеки та пов'язане з завданням шкоди природі [18, с. 436-439], така шкода може бути завдана, наприклад, й неякісним стандартом. У зв'язку з цим, вона також повинна відшкодовуватись на загальних підставах.

**Висновки.** За порушення у сфері екологічної стандартизації може наставати адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільна відповідальність. Законодавство, яке визначає цю відповідальність, є недосконалим. Запропоновано включити до глави 13 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання» окрему статтю з назвою «Порушення порядку здійснення робіт із національної стандартизації». Надати повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення у справах даної категорії слід уповноваженим працівникам Міністерства економіки, довілля та сільського господарства України, а розгляд справ даної категорії віднести до підвідомчості районних, районних у містах, міських та міськрайонних судів.

### Список використаної літератури:

1. Ільків Н.В. Місце юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у системі юридичної відповідальності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип.2. С.1 – 9.
2. Про стандартизацію : Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
4. Адміністративне право: підручник/ Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П.Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.

5. Коваленко Б.В. Юридична природа стандартів як джерел екологічного права: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06.; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 220 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
7. ДСТУ 7875:2015 «Охорона ґрунтів. Екологічне нормування антропогенного навантаження на ґрунтовий покрив. Основні положення». URL : [http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page.html?id\\_doc=62757](http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page.html?id_doc=62757)
8. ДСТУ ISO 18589-2:2015 «Вимірювання радіоактивності у довкіллі. Ґрунт. Частина 2. Настанови щодо вибору стратегії відбирання проб, відбирання та попереднього оброблення проб». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=62347](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=62347)
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
10. ДСТУ 4462.3.02:2006 «Охорона природи. Поводження з відходами. Пакування, маркування і захоронення відходів. Правила перевезення відходів. Загальні технічні та організаційні вимоги». URL : [http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page?id\\_doc=51177](http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page?id_doc=51177)
11. Сімакова С.І., Малишко І.В. Особливості проведення слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях проти довкілля. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №8. С.521 – 525. URL : [http://lsej.org.ua/8\\_2022/118.pdf](http://lsej.org.ua/8_2022/118.pdf)
12. Серета В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 125–129.
13. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. Х.: Консум, 2000. 480 с.
14. ДСТУ ISO 14001:2015 «Системи екологічного керування. Вимоги та настанови щодо застосовування» (ISO 14001:2015, IDT). URL : [http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page?id\\_doc=64015](http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page?id_doc=64015)
15. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
16. Оверковська Т.К., Опольська Н.М. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення: навч. посіб.; Вінн. нац. аграр. ун-т. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2020. 252 с.
17. Миколаєць В.А. Цивільно-правова відповідальність за порушення екологічного законодавства. *Екологічне право*. 2022. Випуск 1-2. С.40–45. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001514761>
18. Каракаш І.І. Види юридичної відповідальності та особливості їх застосування за порушення природноресурсового й екологічного законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. Одеса, 2005. Вип. 25. С. 430–442.

**Kozakova I. V., Belyakov M. S. Legal liability in the field of environmental standardization in Ukraine**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of legal liability in the field of environmental standardization in Ukraine and its individual types.*

*It has been determined that in science, it is common to distinguish environmental and legal liability, which, in the author's opinion, does not create a new form of legal liability.*

*It is argued that in terms of researching the legal nature of legal liability in the field of environmental standardization, it is important to determine the relationship between the legal grounds for establishing legal liability for environmental offenses in general and liability in the field of environmental standardization in particular. It is concluded that they differ significantly from each other and are determined by the peculiarities of regulators of social relations in the field of ecology.*

*The article examines the peculiarities of administrative, criminal, disciplinary, and civil liability for offenses in the field of environmental standardization in Ukraine.*

*In examining administrative liability, it is concluded that establishing legal liability for violations committed in the process of national standardization will undoubtedly contribute to more effective regulation of legal relations in the field of national standardization and will serve as an additional incentive for officials of the national standardization body and technical committees, and employees of other national standardization entities in the performance of their duties under the law.*

*When examining criminal liability, attention is focused on the fact that despite the absence of articles in criminal law establishing direct liability for violations of environmental*



*protection and ecological safety standards, the application of environmental standards is necessary for the correct classification of crimes. In this case, although it is not a question of liability for violating the standards themselves, indirectly, violations of such standards become grounds for bringing a person to criminal liability.*

*The study of civil liability concluded that damage can be caused, in particular, by poor quality standards. In this regard, it should be compensated on general grounds.*

*Based on the results of the study, proposals were formulated to improve the current legislation of Ukraine.*

**Key words:** *standardization, environmental standardization, environmental standard, legal liability, administrative liability, criminal liability, disciplinary liability, civil liability, environmental safety.*

