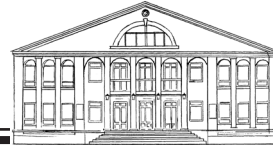


# Право та державне управління



Збірник наукових праць

**Головний редактор:**

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

**Редакційна колегія:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

виходить 4 рази на рік

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

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

**Засновники:**

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



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

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

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**27 листопада 2024 р., протокол № 4**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:  
Право та державне управління : збірник наукових праць /  
[за ред. О. В. Покатаєво]. – Запоріжжя : КПУ, 2024. –  
№ 4. – 456 с.

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

Мови видання: українська, англійська, польська, німецька,  
французька, болгарська, румунська.

Редагування: А. О. Бессараб  
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: М. С. Михальченко  
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 11.11.2024.  
Підписано до друку 29.11.2024.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 0325/234.

© Класичний приватний університет, 2024

# ЗМІСТ

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

<i>А. С. Беніцький</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ БІЛОВОДСЬКОГО КІННОЗАВОДСЬКОГО ОКРУГУ (XIX – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ).....	8
<i>Д. Г. Манько, Н. І. Бойко</i> ПРАВНИЧА АРГУМЕНТАЦІЯ АДВОКАТА В СИСТЕМІ КАТЕГОРІЙ СУЧАСНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ .....	17

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>В. В. Філатов</i> ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В СТРАТЕГІЯХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ .....	24
<i>І. С. Яковець</i> СУЧАСНЕ ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ .....	30

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

<i>Д. В. Бондар</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЯПОНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ.....	36
<i>А. V. Velkov</i> JUDICIAL PRACTICE ON THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	46
<i>Н. В. Гришина</i> ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ.....	54
<i>В. В. Мєсалітін</i> СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	60
<i>В. С. Крінціленко</i> ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ.....	69
<i>С. С. Розсоха</i> ПОНЯТТЯ ТА РИСИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ .....	74
<i>Д. М. Степанов</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ХІМІЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ І ХІМІЧНОЮ ПРОДУКЦІЄЮ В УКРАЇНІ.....	80
<i>М. О. Шевчук</i> ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	90

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Ю. В. Абакумова, А. М. Мосейчук</i> ДО ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО Ч. 1 СТ. 111-1 КК УКРАЇНИ.....	99
<i>А. В. Боровик</i> ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ САМОВІЛЬНОГО ЗАЛИШЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ЧАСТИНИ АБО МІСЦЯ СЛУЖБИ.....	106
<i>В. Л. Гончарук</i> КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД .....	113

## МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. В. Сироїжка</i> ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ АКсіОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ.....	120
<i>О. Л. Тарасенко</i> ЧИННИК МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ УКРАЇНИ.....	129

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. Л. Бобось, К. М. Майстренко</i> СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВЕТЕРАНІВ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ВІДНОВЛЕННІ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	135
---	-----

<i>О. М. Витвіцький</i> ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ.....	<b>141</b>
<i>І. Б. Гарькавий, М. Ю. Федюнін</i> ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ.....	<b>149</b>
<i>І. М. Грищенко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ.....	<b>154</b>
<i>А. Г. Карташов</i> СТАН ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ БАЗИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ В УКРАЇНІ.....	<b>162</b>
<i>Г. В. Коваль, Д. М. Мурашко</i> ДЕРЖАВНА ВЕТЕРАНСЬКА ПОЛІТИКА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ.....	<b>176</b>
<i>Р. Ю. Мілевський</i> НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	<b>183</b>
<i>В. В. Олійник</i> ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ: ІНСТРУМЕНТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЗА УЧАСТЮ ГРОМАДСЬКОСТІ.....	<b>191</b>
<i>П. С. Покатаєв, Д. С. Кондрашин</i> ОСНОВНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	<b>199</b>
<i>П. С. Покатаєв, Т. А. Кравченко</i> ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ.....	<b>206</b>
<i>І. Д. П'ятничук</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В США.....	<b>213</b>
<i>С. А. Ратушний</i> ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ.....	<b>221</b>
<i>О. О. Савичук</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТИМЧАСОВИХ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....	<b>227</b>
<i>С. С. Станіславська</i> РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ КОНЦЕПТ.....	<b>235</b>
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
<i>Л. П. Горбата</i> ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	<b>241</b>
<i>О. А. Кавилін</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НАДАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ЯК ДЖЕРЕЛА НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	<b>249</b>
<i>О. О. Лобик</i> АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВІЙСЬКОВИХ ДІЙ.....	<b>260</b>
<i>В. О. Salamatov, М. О. Ananchenko</i> SUBJECTS OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REGION.....	<b>271</b>
<b>АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ</b>	
<i>О. І. Сафончик</i> ПРАВО НА ЗДОРОВ'Я В СИСТЕМІ ОСОБИСТИХ НЕМАЙНОВИХ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ..	<b>276</b>
<i>О. М. Кропивницький</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ.....	<b>282</b>
<i>В. А. Ліпкан, Д. Б. Мартиненко</i> ОМБУДСМАН ЗІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ТВОРЕННЯ ГЕОСТРАТЕГІЇ ПОВОЄННОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	<b>288</b>
<i>Бутирський А. А., Захарченко А. М., Бобкова А. Г.</i> ОСОБЛИВОСТІ БАНКУРТСТВА БОРЖНИКІВ, ЩОДО ЯКИХ ЗАСТОСОВАНО САНКЦІЇ.....	<b>299</b>
<i>О. R. Balatska, T. V. Lotysh</i> THE RIGHT OF LEGAL ENTITIES TO A FAIR TRIAL IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK: THEORETICAL ISSUES.....	<b>305</b>
<i>Р. О. Максимович</i> КІБЕРБЕЗПЕКА В ЕЛЕКТРОННОМУ ВРЯДУВАННІ ЯК ЗАПОРУКА ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СОЦІАЛЬНО ВРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ.....	<b>312</b>

<i>М. І. Граб, М. О. Томашівський</i> ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ЮРИСПРУДЕНЦІЇ: ЕФЕКТИВНІСТЬ, ТОЧНІСТЬ І ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПРАВОСУДДЯ.....	<b>318</b>
<i>Ю. Ю. Лукошкіна</i> ЗАРУБІЖНІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	<b>323</b>
<i>З. В. Журавльова</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	<b>328</b>
<i>В. П. Петков</i> СЛУЖБОВЕ ПІДРОБЛЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	<b>335</b>
<i>Ж. О. Самосуд</i> ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ ДЕЯКИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПІДПРИЄМЦІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ ПОЛЬЩІ ТА ЧЕХІЇ.....	<b>344</b>
<i>С. О. Баранов</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЦЕНТРІВ КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ.....	<b>349</b>
<i>О. М. Федушко</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ НОТАРІУСІВ.....	<b>360</b>
<i>І. В. Яромій</i> УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ.....	<b>365</b>
<i>К. В. Головка</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....	<b>373</b>
<i>О. І. Золотарьова</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....	<b>380</b>
<i>Д. О. Розумейко</i> ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ЕКОСИСТЕМІ СТАРТАПІВ.....	<b>387</b>
<i>І. В. Козакова</i> ЕВТАНАЗІЯ АБО АСИСТОВАНЕ САМОГУБСТВО: МІЖ ЗАКОНОМ ТА МОРАЛЬНИМ ВИБОРОМ.....	<b>394</b>
<i>В. В. Пригладь</i> ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ.....	<b>399</b>
<i>О. М. Коваль, І. А. Коваленко</i> ДИСКУРС-АНАЛІЗ ЯК МЕТОД ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....	<b>406</b>
<i>М. А. Стрілецький</i> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ.....	<b>414</b>
<i>О. В. Краглевич</i> ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	<b>424</b>
<i>А. А. Іванищук, І. Є. Підберезних, Є. В. Сердюк</i> ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТУРЕЧЧИНИ ТА УКРАЇНИ.....	<b>430</b>
<i>О. В. Кириченко</i> ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНО ПРОТИПРАВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, УЧИНЕНИХ ЧЛЕНАМИ МОЛОДІЖНИХ НЕФОРМАЛЬНИХ ГРУП (ОБ'ЄДНАНЬ).....	<b>437</b>
<i>В. В. Добровольський</i> РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	<b>443</b>
<i>Г. В. Самойленко</i> ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ СТАРТАПІВ.....	<b>449</b>

---

# CONTENTS

---

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

<i>Benitskiy A.</i> ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE BILOVODSK STUD FARM DISTRICT (XIX – BEGINNING OF THE XX CENTURY).....	<b>8</b>
<i>Manko D., Boyko N.</i> JURISTIC (LEGAL) ARGUMENTATION OF A ADVOCATE IN THE SYSTEM OF CATEGORIES OF MODERN JURISPRUDENCE.....	<b>17</b>

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

<i>Filatov V.</i> LAND REFORM IN TRANSITIONAL JUSTICE STRATEGIES .....	<b>24</b>
<i>Iakovets I.</i> MODERN ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES.....	<b>30</b>

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

<i>Bondar D.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF ENSURING LIFE SAFETY AND CIVIL DEFENSE IN THE JAPANESE STATE IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION.....	<b>36</b>
<i>Velkov A.</i> JUDICIAL PRACTICE ON THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	<b>46</b>
<i>Grishina N.</i> FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW: MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING...	<b>54</b>
<i>Masalitin V.</i> MODERN VIEW ON ADMINISTRATIVE RIGHTS AND DUTIES OF CITIZENS OF UKRAINE.....	<b>60</b>
<i>Krintsilenko V.</i> HISTORICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE FORMATION OF THE PRINCIPLE OF REASONABLENESS IN ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LEGAL RELATIONS.....	<b>69</b>
<i>Rozsokha S.</i> THE CONCEPT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR NOTARIAL ACTIVITIES IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF A FULL-SCALE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE.....	<b>74</b>
<i>Stepanov D.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF ADMINISTRATIVE BODIES THAT CARRY OUT PUBLIC ADMINISTRATION OF CHEMICAL SUBSTANCES AND CHEMICAL PRODUCTS IN UKRAINE.....	<b>80</b>
<i>Shevchuk M.</i> THE CONCEPT OF THE SUBJECT OF INFORMATION SECURITY.....	<b>90</b>

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

<i>Abakumova Yu., Moseychuk A.</i> ON THE PROBLEM OF QUALIFICATION OF A CRIMINAL OFFENSE PROVIDED FOR IN PART 1 OF ARTICLE 111-1 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....	<b>99</b>
<i>Borovyk A.</i> GENERAL ASPECTS OF THE CRIMINAL-LEGAL CHARACTERISTICS OF AUTHORIZED LEAVING OF A PART OR PLACE OF SERVICE.....	<b>106</b>
<i>Honcharuk V.</i> KEY ASPECTS OF COMBATING ECONOMIC OFFENSES: DOMESTIC EXPERIENCE.....	<b>113</b>

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

*Syroizhka V.*

THE SUBJECT FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION AXIOLOGY:  
TO THE FORMULATION OF THE PROBLEM..... **120**

*Tarasenko O.*

THE FACTOR OF LANGUAGE POLICY IN DEMOCRATIC STATE-BUILDING IN UKRAINE..... **129**

## **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Bobos O., Maistrenko K.*

SOCIAL PROTECTION OF VETERANS AS A PRIORITY OF STATE POLICY  
IN INFRASTRUCTURE RECOVERY..... **135**

*Vytvitskyi O.*

INVOLVEMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE IMPLEMENTATION  
OF POLICIES IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION..... **141**

*Garkaviy I., Fedyunin M.*

PROBLEMS OF DEVELOPING THE DIGITAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS  
IN THE CONTEXT OF A FULL-SCALE WAR IN UKRAINE..... **149**

*Hryshchenko I.*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE  
FOR THE DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS  
IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S POST-WAR RECOVERY..... **154**

*Kartashov A.*

THE STATE OF THE LEGISLATIVE AND DRAFT LAW BASE IN PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL MEMORY POLICY IN UKRAINE... **162**

*Koval H., Murashko D.*

STATE VETERAN POLICY: CHALLENGES TODAY..... **176**

*Milevskyi R.*

REGULATORY SUPPORT FOR STATE POLICY IN THE FIELD OF HEALTH INSURANCE  
IN UKRAINE..... **183**

*Oliinyk V.*

INTERNAL AND EXTERNAL CAUSES OF CORRUPTION: TOOLS FOR COMBATING  
CORRUPTION WITH THE PARTICIPATION OF THE PUBLIC..... **191**

*Pokataiev P., Kondrashyn D.*

MAIN ASPECTS OF STATE POLICY REGARDING ENSURING ENERGY SECURITY  
OF THE COUNTRY..... **199**

*Pokatayev P., Kravchenko T.*

PUBLIC POLICY IN THE CONSTRUCTION SECTOR IN UKRAINE  
DURING THE PERIOD OF MARTIAL LAW..... **206**

*Piatnychuk I.*

PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION IN THE USA..... **213**

*Ratushnyi S.*

LEGAL BASIS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY  
AND BUSINESS IN UKRAINE..... **221**

*Savychuk O.*

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR THE FUNCTIONING OF TEMPORARY  
INVESTIGATIVE COMMISSIONS AS PARLIAMENTARY OVERSIGHT ENTITIES..... **227**

*Stanislavska S.*

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE HEALTHCARE SECTOR:  
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL CONCEPT..... **235**

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

*Horbata L.*

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT  
OF TERRITORIAL COMMUNITIES: PRACTICAL ASPECTS..... **241**

*Kavylin O.*

STATE POLICY OF PROVIDING INTERBUDGETARY TRANSFERS  
AS SOURCES OF FILLING LOCAL BUDGETS..... **249**

*Lobyk O.*

ANALYSIS OF FINANCIAL INDICATORS OF THE ACTIVITIES  
OF TERRITORIAL COMMUNITIES DURING THE PERIOD OF HOSTILITIES ..... **260**

*Salamatov V., Ananchenko M.*

SUBJECTS OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REGION... **271**

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

*Safonchuk O.*

THE RIGHT TO HEALTH IN THE SYSTEM OF PERSONAL NON-PROPERTY RIGHTS  
OF INDIVIDUALS..... **276**



<i>Kropyvnytskyi O.</i> ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION AS A CRIME PREVENTION AGENCY.....	<b>282</b>
<i>Lipkan V., Martynenko D.</i> OMBUDSMAN FOR STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE CONTEXT OF CREATING THE GEOSTRATEGY OF THE POST-WAR UKRAINIAN STATE.....	<b>288</b>
<i>Butyrskiy A., Zakharchenko A., Bobkova A.</i> FEATURES OF BANKRUPTCY OF DEBTORS SUBJECT TO SANCTIONS.....	<b>299</b>
<i>O. R. Balatska, T. V. Lotysh</i> THE RIGHT OF LEGAL ENTITIES TO A FAIR TRIAL IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK: THEORETICAL ISSUES.....	<b>305</b>
<i>Maksymovych R. O.</i> CYBERSECURITY IN E-GOVERNANCE AS A KEY TO PROTECTING PERSONAL DATA OF SOCIALLY VULNERABLE GROUPS.....	<b>312</b>
<i>Hrab M. I., Tomashivskiy M. O.</i> ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JURISPRUDENCE: EFFICIENCY, ACCURACY, AND DEMOCRATIZATION OF JUSTICE.....	<b>318</b>
<i>Lukoshkina Yu. Yu.</i> FOREIGN AND INTERNATIONAL STANDARDS OF REGULATORY REGULATION OF ENSURING THE RIGHT TO ACCESS TO ADMINISTRATIVE JUSTICE.....	<b>323</b>
<i>Zhuravlova Z. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE.....	<b>328</b>
<i>Pietkov V. P.</i> OFFICIAL FORGERY IN THE CRIMINAL LAW OF UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS...	<b>335</b>
<i>Samosud Zh. O.</i> COMPARATIVE ANALYSIS OF USING CERTAIN PUBLIC ADMINISTRATION INSTRUMENTS TO ENSURE THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF ENTREPRENEURS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN UKRAINE, POLAND AND THE CZECH REPUBLIC.....	<b>344</b>
<i>Baranov S. O.</i> LEGAL STATUS OF TERRITORIAL RECRUITMENT AND SOCIAL SUPPORT CENTERS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF MOBILIZATION TRAINING AND MOBILIZATION.....	<b>349</b>
<i>Fedushko O. M.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC AND PRIVATE NOTARIES.....	<b>360</b>
<i>Yaromii I. V.</i> PUBLIC PARTICIPATION IN FORMING STATE CUSTOMS POLICY: CONCEPT AND FORMS.....	<b>365</b>
<i>Holovko K. V.</i> THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF CHARITABLE ACTIVITY IN UKRAINE.....	<b>373</b>
<i>Zolotarova O. I.</i> TO THE CHARACTERISTICS OF PROCEDURES FOR ADOPTING ADMINISTRATIVE ACTS IN THE FIELD OF PREVENTING AND COMBATING DOMESTIC VIOLENCE.....	<b>380</b>
<i>Rozumeiko D. O.</i> LEGAL ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT IN THE STARTUP ECOSYSTEM.....	<b>387</b>
<i>Kozakova I. V.</i> EUTHANASIA OR ASSISTED SUICIDE: BETWEEN LAW AND MORAL CHOICE.....	<b>394</b>
<i>Pryhlyad V. V.</i> PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF AVIATION TRANSPORT IN UKRAINE.....	<b>399</b>
<i>Koval O. M., Kovalenko I. A.</i> DISCOURSE ANALYSIS AS A METHOD OF STUDYING STATE SECURITY PROBLEMS.....	<b>406</b>
<i>Striletskyi M. A.</i> CERTAIN ASPECTS OF PREVENTION AND COUNTERACTION OF DISCRIMINATION AS A CONDITION FOR THE REALIZATION OF THE RIGHT TO CIVIL SERVICE.....	<b>414</b>
<i>Krahlevych O. V.</i> FORMATION OF HUMAN RESOURCES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING THE INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.....	<b>424</b>
<i>Ivanyshchuk A. A., Pidbereznykh I. Ye., Serdiuk Ye. V.</i> PUBLIC ADMINISTRATION OF AIR TRANSPORT: A COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF TURKEY AND UKRAINE.....	<b>430</b>
<i>Kyrychenko O. V.</i> PREVENTION OF CRIMINAL AND UNLAWFUL ACTIVITIES DURING THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES COMMITTED BY MEMBERS OF INFORMAL YOUTH GROUPS (ASSOCIATIONS).....	<b>437</b>
<i>Dobrovolskyi V. V.</i> DEVELOPMENT OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE DIGITAL ECONOMY OF UKRAINE.....	<b>443</b>
<i>Samoylenko G. V.</i> ON THE PROBLEM OF DETERMINING THE LEGAL NATURE OF STARTUPS.....	<b>449</b>

---

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

---

УДК 340.15:3.071.5/55(477.61)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.1>

**А. С. Беніцький**

кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ БІЛОВОДСЬКОГО КІННОЗАВОДСЬКОГО ОКРУГУ (XIX – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)

*Робота присвячена діяльності та адміністративно-територіальному устрою Біловодського кіннозаводського округу. У статті зазначено причини утворення кінних заводів, які були у його відомстві, зокрема Деркульського, Стрілецького, Лимарівського та Ново-Олександрівського. Звернута увага на те, що утворення в першій половині XIX ст. кінних заводів здійснювалось одночасно з реалізацією військових реформ із започаткування військових поселень на території Старобільського повіту Слобідсько-Української губернії. Звернуто увагу на те, що зазначені військові кінні заводи постачали коней для поселених кавалерійських полків. У зв'язку з чим для кожного кінного заводу урядом встановлювалась певна спеціалізація щодо вирощування різних порід коней. Зазначено, що у XIX ст. чотири із шести існуючих в Російській імперії казенних кінних заводів знаходились саме на території Старобільського повіту.*

*Досліджено процеси, які супроводжувались примусовим переведення місцевих селян у стан кіннозаводського населення та накладання на них зобов'язань щодо забезпечення функціонування військових кінних заводів. Звернуто увагу на те, що стан кіннозаводського населення військових кінних заводів мав певні ознаки військових поселень, які мешкали у військових поселених округах.*

*Проаналізовано етапи формування органів управління Біловодського кіннозаводського округу. Зазначено адміністративні зміни на казенних кінних заводах, що було пов'язано із їхнім розвитком та діяльністю. Встановлено перелік населених пунктів Біловодської, Зоринівської, Марківської та Євсугської волості Біловодського кіннозаводського округу, які були закріплені за кінними заводами. Розглянуто структуру окружного управління, волосних й сільських правлінь кінних заводів та ін.*

**Ключові слова:** кінні заводи, кіннозаводський округ, правління, Біловодськ, Старобільський повіт.

**Постановка проблеми.** На території Луганщини у другій половині XVIII ст. було утворено Деркульський кінний завод, а в першій половині XIX ст. було побудовано ще три – Стрілецький, Лимарівський та Олексіївський (з 1822 р. Ново-Олександрівський) – кінних заводи. У першій половині XIX ст. уряд проводив примусове залучення населення Старобільського

повіту Слобідсько-Української (з 1835 р. Харківської) губернії до реалізації військових реформ. Частина казенних селян Старобільського повіту було переведено у стан військових поселень кірасирських поселених полків та кіннозаводського населення військових кінних заводів. Організація кінних заводів супроводжувалась непокорю з боку кіннозаводських



селян, яка придушувалась урядовими військами.

Кінні заводи були у юрисдикції різних військово-кінних відомств, які займалися реалізацією урядової політики щодо забезпечення армії кінного складу в залежності від родів кавалерії. У 1844 р. Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Ново-Олександрівський військові кінні заводи стали у підпорядкуванні Біловодського кіннозаводського округу, адміністрація якого здійснювала управління заводами, визначала їхню спеціалізацію та ін. На початку діяльності цих заводів основним їх завданням було вирощування коней для кавалерійських частин, а у подальшому робота була зосереджена на веденні племінної роботи, створенні нових порід коней та ін. У літературі існують різні погляди щодо процесів організації та функціонування кінних заводів Біловодського кіннозаводського округу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність Деркульського, Стрілецького, Лимарівського та Ново-Олександрівського кінних заводів ставала предметом уваги таких авторів, як Є.В. Кожевников, І.Г. Озерний, Л.М. Походенко, В. Степанов, О.Б. Федоров та ін. Їхні публікації були присвячені здебільше питанням господарської діяльності, конярства, діяльності адміністрації цих заводів протягом їхнього існування в Російській імперії та Радянській Україні. Водночас серед авторів немає єдності поглядів в питаннях причин утворення цих заводів, розвитку адміністративних територій, які були у відомстві Біловодського округу державного кіннозаводства тощо. Не проводився зв'язок із організації військових кінних заводів на території Старобільського повіту Слобідсько-Української губернії та реалізацією урядової політики щодо започаткування у 1820-х рр. кавалерійських військових поселень, які утворювались поруч із військовими кінними заводами.

**Мета статті.** Визначити етапи формування та причини утворення Деркульського, Стрілецького, Лимарівського та Олексіївського (Ново-Олександрівського) кінних заводів. Зазначити особливості адміністративно-територіального устрою

Біловодського округу державного кіннозаводства. Встановити причини утворення казенних кінних заводів та їхню спеціалізацію протягом існування. Проаналізувати правові документи, які регламентували діяльність Біловодського округу державного кіннозаводства. Встановити правовий статус кіннозаводського населення казенних кінних заводів.

**Виклад основного матеріалу.** У другій половині XVIII ст. місцевість в басейні річки Деркул була малозаселеною. Наявність дикого степу по берегах Деркулу, який служив гарною кормовою базою для кінських табунів, була однією з причин організації царським урядом державних кінних заводів на землях Луганського краю. Клімат Півдня України з суворою зимою та жарким літом був також сприятливим для вирощування коней для потреб кавалерійських частин.

Початком заснування кінних заводів на території сучасної Луганської області послужив урядовий указ від 10 лютого 1765 р., в якому зазначалося, що волості Біловодська, Євсуг та Марківка Валуйського повіту Білгородської провінції Білгородської губернії, де мешкало 6969 осіб чоловічої статі, були приписані до складу палацових конюшинних волостей [1, с. 132–133], підпорядкованих Головній палацовій канцелярії. Населення мало статус конюшинних селян і було вимушено виконувати обов'язкові роботи щодо утримування казенних кінних заводів.

Згідно з переписом 1763 р., який було проведено представниками Бахмутської провінції Воронізької губернії, слободи Біловодська (1141 осіб чол. статті) [2, с. 186–224], Марківка (1586 осіб чол. статті) [2, с. 296–340] та Євсуг (Євсюг) (607 осіб чол. статті) [2, с. 360–380] заселяло населення, яке складало вихідці із Слобідської України та Гетьманщини. Мешканці цих слобод утворювали хутори, де започатковували свої господарства. Так, наприклад, до слободи Біловодська були приписані хутори Данилів, Литвінов, Попов, Городище, Бодаренков, Гармашев, Лимарів, Царев, Гнидін, Певнев, Стрільцово, Баранников та Богданов [2, с. 225–295]. З часом частина із них укрупнилась й стала слободами та ін.

У 1767 р. було побудовано казенний кінний завод біля хутора Данилового (с. Данилівка Біловодського району Луганської області). У документах його йменували «Біловодський казенний кінний завод». У 1805 р. цей завод було названо Деркульським казенним кінним заводом.

Організацією будівництва конюшень та приміщень кінного заводу займався секунд-майор Мирон Федорович Врем'єв. У відомстві кінного заводу були Біловодська, Євсузька та Марківська конюшинні волості. Згодом до кінного заводу увійшла слобода Старий Деркул та ін. Процеси становлення Біловодського (Деркульського) кінного заводу були пов'язані із непокою місцевого населення. Так, у 1767 р. в Біловодській, Марківці та Євсугу місцеві селяни відмовились сплачувати подушний оклад. Для придушення бунту валуйський воєвода направив військовий загін під командуванням поручика Макарова. Біля хутора Кибікіна повсталі селяни напали на урядовий загін, розігнали його, а команду загоно захопили в полон. За наказом конюшинної канцелярії із Валуйок знов була направлена військова команда, якій вдалося придушити бунт, а активних його учасників – Йосипа Москаленка, Лук'яна Рильнова та Григорія Кравченкова – заарештувати [3, с. 129].

У 1774 р. мешканці Біловодської, Деркульської, Марківки, Євсуга, Великовської та Бараниківської зорганізувались в загін, який очолив Остап Овчаренко, щоб приєднатись до повстанських військ під проводом Омеляна Пугачова. Проте об'єднатись із пугачовцями загону Остапа Овчаренко не вдалось, оскільки повстання Пугачова було придушене. Остап Овчаренко повернувся додому разом зі своїми товаришами і з більшістю свого загоно був заарештований [3, с. 131]. У 1774 р. Валуйською воєводською канцелярією розглядалась справа щодо непокори селян слобід Деркул та Біловодська [4, с. 1].

25 вересня 1779 р. із слобід Біловодська та Старий Деркул, які відносились до палацових конюшинних волостей, було утворено місто Біловодськ, який став центром однойменного повіту Воронізького намісництва [5, с. 868]. Землі Біловодського (Деркульського) кінного заводу,

а також оселі кіннозаводського населення були у відомстві Конюшинної Канцелярії, незважаючи на те, що вони знаходились на території Біловодського повіту. У 1781 р. у Біловодському відомстві палацової конюшинної канцелярії мешкало: 1513 осіб у повітовому центрі – м. Біловодську та 10427 осіб у інших населених пунктах Біловодського повіту [6, с. 2011].

Після утворення у 1797 р. Старобільського повіту оселі палацових конюшинних селян увійшли до новоутвореного повіту. У 1812 р. конюшинних селян на території Старобільського повіту мешкало 19892 особи [7, с. 346–347]. У документах того часу населені пункти, які були закріплені за Деркульським кінним заводом, іноді називали «Деркульським заказом». Кінний завод поставляв коней до кавалерійських частин.

На початку XIX ст. на території Старобільського повіту біля Деркульського кінного заводу було утворено ще три казенних кінних заводи. Це було обумовлено декількома факторами. По-перше, згідно з статистичними даними за 1850 р., саме на території Старобільського повіту, у порівнянні з іншими повітами Харківської губернії, була найбільша кількість лугів (559,866 дес.) [8, с. 130]. По-друге, з 1817 р. в Старобільському, Куп'янському, Зміївському та Вовчанському повітах Слобідсько-Української губернії уряд почав організовувати військові поселення для 2-ї кірасирської дивізії (Катеринославський, Астраханський, Глухівський та Псковський полки) та 3-ї уланської дивізії (Чугуївський, Таганрозький, Серпуховський та Борисоглебський полки). У Старобільському повіті було розміщено на поселення Астраханський та Глухівський кірасирські полки, а у Куп'янському повіті – Катеринославський та Глухівський кірасирські полки. У 1837 р. військові поселення кірасирських полків реорганізовано у 1-й – 4-й округи Українських військових поселень, а поселення уланських полків – у 5-й – 8-й округи Українських військових поселень.

У 1805 р. було утворено Стрілецький казенний кінний завод за назвою х. Стрільцівка. До цього заводу було приписано населення, яке мешкало навколо Стрільцівки.

У 1822 р. було утворено Лимарівський казенний кінний завод, який було названо за назвою с. Лимарівка. До цього заводу були приписані селяни сл. Марківка, с. Бондарівка та ін.

14 листопада 1819 р. урядом було затверджено будівництво нового військового кінного заводу на річці Євсуг (ліва притока Сіверського Дінця) біля с. Олексіївка, який було названо Олексіївським кінним заводом. Найменування новий завод отримав за назвою селища Олексіївка. Проте місце для нового заводу було вибрано невдале. Будівництво вирішили перенести до околиць с. Шаповалов, яке знаходилось вище за течією річки Євсуг. 12 квітня 1822 р. завод було перейменовано з «Олексіївського» на «Ново-Олександрівський» [9, с. 153]. У 1822 р. біля кінного заводу побудовано казарми для військових, заводські приміщення, майстерні, конюшні та ін. Очолював будівництво Ново-Олександрівського кінного заводу К.О. Штенгер, якому допомагав управляючий Лимарівським кінним заводом М. Фогель [10]. Частину будівничих робіт виконували 63 військових Ізюмського гусарського полку. До цього кінного заводу були приписані селяни сл. Свято-Дмитрієвська (с. Окнино) та ін. При Ново-Олександрівському кінному заводі виникло заводське селище, назване Ново-Олександрівка.

У період кріпацтва кіннозаводські селяни мали нести повинність із забезпечення казенних кінних заводів. Після закріплення на початку ХІХ ст. частини населення Старобільського повіту до кіннозаводського відомства серед селян були факти активної непокори та супротиву урядовцям. Так, за повідомленням земського вчителя С.І. Костікова, мешканці слободи Бараниківки після того, як у 1817 р. були закріплені за Біловодським округом державного кіннозаводства, відмовились виконувати накази кіннозаводських управляючих щодо повинності у виді заготівлі сіна, у зв'язку з чим в слободу була направлена військова команда, яка покарала винних [11, с. 626].

У першій половині ХІХ ст. Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Ново-Олександрівський казенні кінні заводи в доку-

ментах йменували «військовими кінними заводами». Вони постачали в армію коней до різних родів кавалерії. Ці кінні заводи були у відомстві Комітету з управління військово-кінними закладами, який було утворено у 1819 р.

У другій половині 1820-х рр. із кіннозаводських селян набирали рекрутів для поповнення нижніми чинами військових команд, які були при військових кінних заводах.

У 1833 р. Комітет з управління військово-кінними закладами було реорганізовано у Комітет про кіннозаводство російське. Даний Комітет здійснював управління державними кінними заводами. В управлінні цього Комітету входили Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Олексіївський (Ново-Олександрівський) кінні заводи. Крім того, Комітету були підпорядковані кінні заводи, які були в деяких військових поселеннях. У ХІХ ст. на території Російської імперії існувало лише шість казенних кінних заводів. Окрім Деркульського, Стрілецького, Лимарівського та Олексіївського (Ново-Олександрівського) ще існували Хреновський та Янівський казенні кінні заводи.

Цікаво зазначити, що чотири із шести державних (казенних) кінних заводів Російської імперії знаходились на території сучасної Луганської області. У подальшому на її території виник ще один – Провальський військовий кінний завод. У 1844 р. російським урядом було прийнято Положення про військові кінні заводи у війську Донському, згідно з яким передбачалось утворення чотирьох заводів в кожному військовому окрузі [12, с. 4–5]. У 1846 р. у війську Донському було утворено лише один військовий кінний завод. Він знаходився на території Черкаського округу біля сл. Провалля. Він отримав назву Провальський військовий кінний завод (військовий кінний завод). Навколо заводу згодом виникло сел. Новопровалля. При Провальському військовому кінному заводі була козацька команда зі 100 стрілецьких козаків. Провальський кінний завод постачав коней для Донського козацького війська. На цьому конезаводі здійснювалась племінна робота із селекції донської породи коней.

Слід зазначити, що у XIX ст. в Старобільському повіті Харківської губернії, а також в Бахмутському та Слов'яносербському повітах Катеринославської губернії існували приватні кінні заводи [13, с. 116]. Володарі цих заводів продавали коней на ярмарках для сільського господарства, а також у війська.

Сенатським указом від 10 квітня 1843 р. було створено Управління державного кіннозаводства [14, с. 246]. Це Управління об'єднало існуючі в Російській імперії Комітет про кіннозаводство російське та Управління імператорських військово-кінних закладів. До цього Управління перейшли Починковський кінний завод, розташований у Нижегородській губернії, а також Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Ново-Олександрівський кінні заводи Харківської губернії.

1 листопада 1844 р. було прийнято Положення про управління селянами за відомством державного кіннозаводства [15, с. 713–714]. Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Ново-Олександрівський кінні заводи входили до складу утвореного Біловодського кіннозаводського округу. Він розміщувався на території Старобільського повіту Харківської губернії. Проте цей округ був у підпорядкуванні Головного управління державного кіннозаводства.

У Біловодську було утворено окружне кіннозаводське правління. До складу Біловодського кіннозаводського округу входили: управляючий; два помічники управляючого (один – з господарсько-судної частини, а другий – з межової та лісної частини); асесор, два листоводи; рахунковий чиновник; казначей, він же ексектор; три старших писарі; три молодших писарі; старший землемір, три землемірських учні; архітектор; шість архітекторських учнів; ветеринарний лікар [16, с. 245].

Управляючий Біловодським округом державного кіннозаводства знаходився у підпорядкуванні Департаменту та голови Комітету державного кіннозаводства. Наприкінці XVIII ст. серед смотрителів Біловодського кіннозаводського округу був колезький асесор де-Мезон. На початку XIX ст. він був приставом

при ногайцях, які кочували в місцевості річок Молочна й Берда [17, с. 127, 259]. Він залишив про себе пам'ять як жорсткий урядовець, який не лише наглядав за ногайцями, але й намагався силою примусити останніх змінити кочовий образ життя на осілий й стати землеробами.

У Біловодського окружного управління були у підпорядкуванні волосні та сільські правління. Волосними правліннями керував голова. Сільські товариства управлялись наказами, які склалися із сільського старшини та двох засідателів. У кожному селі обирався сільський староста [15, с. 713–745].

У Біловодську знаходилося Біловодське волосне управління. До Біловодської волості 2-го стану входили наступні населені пункти: слободи Данилівка, Попівка (в слободі знаходився сільський приказ) та Городище; хутори Семікозов, Очкуров, Царевський, Третьяков та Гнидін. До Зоринівської волості 1-го стану входили наступні населені пункти: слободи Зоринівка (в слободі знаходились волосне управління та сільський приказ), Морозівка, Микольська, Бараниківка (в слободі знаходився сільський приказ), Нижньобараниківка, Стрільцівка (в слободі знаходився сільський приказ); хутори Миколаїв, Певий, Зеліков, Моїсеєнков, Калмиков та Великоцький.

До Марківської волості 1-го стану входили наступні населені пункти: слободи Марківка (в слободі знаходились волосне управління та сільський приказ), Кризька (сільський приказ), Курячівка (сільський приказ), Бондарівка, Лимарівка, Шелистова, Кобичена (сільський приказ); хутори Нехаєв, Просяний, Лимарів, Розсоховатий, Гераськов, Рудев, Сичьов, Гончаров, Тишков та Кононов.

До Євсугської волості 2-го стану входили наступні населені пункти: слободи Євсуг (в слободі знаходились волосне управління та сільський приказ), Литвинівка (сільський приказ), Брусівка, Калядівка (сільський приказ), Волкодавова (сільський приказ), Олексіївка, Малоросіян, Михайлівка та Великоросіян [18, с. 126].

Сенатським Указом від 10 квітня 1843 р. було здійснено реорганізацію в роботі



казенних кінних заводів. Управління державного кіннозаводства повинно було зайнятися поліпшенням порід коней в державі відповідно до їх призначення в різних родах військової кавалерії, а також для потреб сільського господарства та ін. Одним із завдань казенних кінних заводів Біловодського кіннозаводського округу була організація племінної роботи. Урядовим указом від 8 грудня 1843 р. було заборонено приймати у війська в «ремонт» (вторинне спорядження коней замість тих, що вибули) кобил із тавром державних кінних заводів з ціллю використання їх як маток для племінної роботи [19, с. 796].

Адміністрація Біловодського кіннозаводського округу організувала заклади освіти в кінних заводах з метою підготовки наїзників, жокеїв та ін. До них приймали навчатися дітей кіннозаводських селян, працівників кінних заводів та ін. У кіннозаводських навчальних закладах була запроваджена ланкастерська система підготовки. Учні в них навчались на правах кантоністів. Перша кіннозаводська школа була організована при Деркульському кінному заводі. У середині 1840-х рр. при Стрілецькому кінному заводі була відкрита школа [20, с. 931], а у 1844 р. була відкрита школа при Лимарівському кінному заводі.

10 листопада 1847 р. землі Біловодського кіннозаводського округу, які знаходились на території Старобільського повіту Харківської губернії, були включені до Кіннозаводського відомства. Урядом було зазначено, що «У межах двох державних кіннозаводських округів Біловодського та Починковського складаються заштатні міста Біловодськ та Починки. Узявши до уваги, по-перше, що міста сії населені кіннозаводськими селянами, і лише дуже мала частина сторонніх осіб проживає в них, як то: купців, міщан та інших... і, по-друге, що Біловодськ має під вигоном понад 3,500 десятин землі, виділених йому із земель нинішнього кіннозаводського округу ... 1) Землю, що стоїть під вигоном міста Біловодська, звернути до кіннозаводського відомства» [21, с. 845]. У 1847 р. Комітетом з управління військово-кінними закладами було передано пле-

мінний кінний склад у підпорядкування казенним кінним заводам.

У деяких документах Деркульський, Стрілецький, Лимарівський та Ново-Олександрівський казенні кінні заводи, які знаходились на території Старобільського повіту Харківської губернії, називали «Біловодськими кінними заводами». У другій половині XIX ст. Біловодські кінні заводи були у підпорядкуванні Комітету державного кіннозаводства, а потім – у відомстві 3-го кіннозаводського округу Головного управління державного кіннозаводства [22, с. 14].

Казенні кінні заводи Біловодського кіннозаводського округу мали певну спеціалізацію. Деркульський казенний кінний завод у XIX ст. займався розведенням коней для кірасирських полків [23, с. 55]. Оскільки кірасири вважались важким родом кавалерії й відповідно для них вирощувались важкої породи коні. Близькість до Деркульського кінного заводу кірасирських військових поселень обумовило спеціалізацію з вирощування коней верхового кірасирського типу. На початку XX ст. на Деркульському кінному заводі були відділення чистокровної англійської, а також арабської породи [24, с. 3–4].

Стрілецький казенний кінний завод повинен був розводити для армії верхових легких кавалерійських коней [23, с. 56]. Стройові коні Стрілецької верхової породи призначалися, в першу чергу, для офіцерського складу уланських, гусарських та інших полків. Стрілецьким кінним заводом у XIX ст. була виведена Стрілецька порода коней. На початку XX ст. на Стрілецькому кінному заводі були відділення чистокровної англійської, полукровної англійської, стрілецької, а також арабської породи [24, с. 4–5]. Як зазначав у середині XIX ст. К.І. Коптев, Стрілецький кінний завод був відмінним розсадником легко-кавалерійських службових коней, яких за 250–300 руб. купували для лейб-гусарського полку [25, с. 91].

Лимарівський казенний кінний завод протягом XIX ст. спеціалізувався на вирощуванні різних порід коней, переважно для армії. У 1823 р. згідно з урядовим наказом завод повинен був щорічно постачати в гвардійські частини



311 коней [10]. У середині XIX ст. Лимарівський казенний кінний завод почав спеціалізуватися на вирощуванні упряжних коней для кінно-артилерійських та артилерійських частин [23, с. 56]. На цьому заводі розводили тяглових коней, зокрема арденська (арден) порода, першеронська (першерон) та суфольська (суфольк) породи коней. З 1883 року Лимарівський кінний завод займався племінною роботою з розведення орловсько-ростопчинської породи коней. Лимарівським кінним заводом у XIX ст. був виведений Лимарівський тип висококровної верхової кобили. У документах другої половини XIX ст. Лимарівський казенний кінний завод йменувався Лимарівське казенне кінне депо. У складі Лимарівського кінного заводу був Лимарівський арабський розсадник [22 с. 38] або Лимарівський розсадник кровних арабських коней. Він був у підпорядкуванні старшого ветеринара Лимарівської зведеної конюшні [26, с. 15; 22, с. 15–16]. На початку XX ст. на Лимарівському кінному заводі були відділення чистокровної англійської та орлово-ростопчинської породи [24, с. 7].

Ново-Олександрівській казенний кінний завод спеціалізувався на вирощуванні рослих екіпажних коней [23, с. 56; 27, с. 7]. На Ново-Олександрівському казенному кінному заводі була виведена Новоолександрівська ваговозна порода коней. На початку XX ст. на Ново-Олександрівському кінному заводі були відділення чистокровної англійської та полукровної англійської породи [24, с. 6].

**Висновки.** Встановлено, що передумовою започаткування Деркульського кінного заводу в Луганському краю стали природні та демографічні фактори, а саме сприятливий клімат та природні умови для розвитку конярства, а також малозаселеність місцевості в басейні річки Деркул. Утворення Стрілецького, Лимарівського та Олексіївського (Ново-Олександрівського) військових кінних заводів у першій чверті XIX ст. було обумовлено на той час реалізацією військових реформ із утворення кавалерійських військових поселень в Слобідсько-Українській губернії, а саме 2-ї кірасирської та 3-ї уланської дивізій. Зазначено,

що з урахуванням того, що кінні заводи були у військово-кінному відомстві, уряд накладав на ці заводи зобов'язання щодо постачання до армії коней. Встановлено, що кожен із військових кінних заводів мав певну спеціалізацію із вирощування коней з метою їхньої підготовки для легкої та важкої кавалерії, а також для кінно-артилерійських бригад.

Вказано, що уряд примусово переводив казенних селян Старобільського повіту у стан кіннозаводського населення, яке фактично прирівнювалось до військових поселенців. Ці процеси супроводжувались непокорю з боку місцевого населення, що придушувалось урядом. Основним правовим документом, який регламентував у XIX ст. діяльність кіннозаводського населення, було Положення про управління селянами за відомством державного кіннозаводства.

Казенні кінні заводи були у підпорядкуванні Головної палацової канцелярії, Комітету з управління військово-кінними закладами, Комітету про кіннозаводство російське та ін. Протягом свого існування ці урядові установи визначали стратегію розвитку та спеціалізацію казенних кінних заводів. Встановлено особливості адміністративно-територіального устрою Біловодського кіннозаводського округу. Надано перелік селищ Біловодської, Зоринівської, Марківської та Євсугської волостей, які входили до відомства Біловодського кіннозаводського округу. Визначено риси управлінських структур даного кіннозаводського округу.

### Список використаної літератури:

1. О приписке к дворцовым волостям: 1) отписных маестностей, состоящих в Белгородской провинции Валуйского уезда, и 2) сел и деревень, принадлежащих полковнику Перекрестову (10 февраля 1765 г.). *Сенатский архив*. Т. XV : Указы и повеления императрицы Екатерины II за 1765 год / сост. И. А. Блинов СПб. : Тип. Сената, 1913. С. 132–133.
2. Списки козаків та козацьких підпомічників, які переселилися до новоутворених слобід і хуторів Бахмутської провінції та інших повітів Воронезької губернії. *ЦДІАК України*. Комісія про слобідські полки, м. Острогозьк. Фонд 1782. Опис 1. Справа 65. 1763 р. 623 Арк. [Електро-

- ний ресурс]. Сайт : «ЦДІАК України». URL : <http://surl.li/rpyaar>.
3. Подов В. І., Курило В. С. Історія Донбасу. Луганськ : Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2009. 300 с.
  4. Дело о крестьянах сл. Деркул и Беловодской, отказавшихся повиноваться управителю. 1774 г. *ЦДІАК України*. Валуйська воєводська канцелярія, м. Валуйки Белгородської губернії. Фонд 1792. Опис 1. 1774–1775 рр. С. 1.
  5. О составлении Воронежского намесничества из пятнадцати уездов (25 сентября 1779 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 1-е. Том XX. 1775–1780. СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1830. № 14922. С. 868–869.
  6. Описаніе, учиненное в Беловодском уездном суде обще с Беловодским же городничим и нижним земским судом, против запросов учрежденной при императорской академіи наук комисіи (1781 г. ноября 25). *Материалы по истории Воронежской и соседних губерний*. Вып. XVI : Акты XVII и XVIII столет. / под ред. Л. Б. Вейнберга. Воронеж : Типолит. губерн. правл., 1890. С. 2007–2016.
  7. Рекрутское росписание ... о зборе Старобельского уезда конюшенных крестьян рекрут (1812 г.). *Воронежское дворянство в Отечественную войну* / [общ. ред. С. Е. Зверева]. М. : Изд. губ. предвод. дворянства, 1912. С. 329–347.
  8. Таблица № 1. *Военно-статистическое обозрение Российской империи* / изд. по высоч. повел. при 1-м отд. Департ. генер. штаба. 1848–1858. Т. 12. Ч. 1 : Харьковская губерния / [сост. кап. Мочульский]. СПб. : Тип. Департ. генер. штаба, 1850. 178 с.
  9. Именной, объявленный Сенату военно-конно-заводским Управлением «О именовании Алексеевского военно-конного завода Ново-Александровским» (15 апреля 1822 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 1-е. Том XXXVIII (1822–1823). СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1830. № 29003. С. 153.
  10. Походенко Л. М. Заснування казенних кінних заводів на Луганщині. II пол. XVIII – поч. XIX ст. [Електронний ресурс]. Сайт : «Харківський історичний музей імені М. Ф. Сумцова». URL : <https://surl.li/ibwkeh>.
  11. Жизнь и творчество крестьян Харьковской губернии. Очерки по этнографии края / под ред. В. В. Иванова. Изд. Харьк. губерн. статист. комитета. Т. 1. Харьков : Тип. губ. правл., 1898. 1013 с.
  12. Положение о войсковых конских заводах Войска Донского. СПб. : Тип. Департ. воен. посел., 1844. 120 с.
  13. Военно-статистическое обозрение Российской империи / изд. по высоч. повел. при 1-м отд. Департ. генер. штаба. 1848–1858. Т. 11. Ч. 4 : Екатеринославская губерния / [сост. штабс-кап. Драчевский]. СПб. : Тип. Департ. генер. штаба, 1850. 186 с.
  14. Учреждение управления государственного коннозаводства (10 апреля 1843 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 2-е. СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1844. № Т. XVIII. № 16729. С. 246–250.
  15. Положение о управлении крестьянами по ведомству государственного коннозаводства (1 ноября 1844 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 2-е (1825–1881). Т. IX. 1844. СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1836. № 18388. С. 713–745.
  16. К № 18388. 1844 ноября 1. Высочайше утвержденный штат трех коннозаводских Окружных Правлений. *ПСЗРИ*. Собр. 2-е. Т. XIX. Отд. второе. 1844. Часть 2 : Штаты и таблицы. СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1845. С. 245.
  17. Хронологическое обозрение истории Новороссийского края, 1730–1823 [в 2 ч.]. Ч. 2 : с 1796-го по 1823 год / сост. А. Скальковским. Одесса : Гор. тип., 1838. 349 с.
  18. Ведомость о состоянии Беловодского конно-заводского округа ведомства государственного конно-заводства в 1847 году. *Военно-статистическое обозрение Российской империи* / изд. по высоч. повел. при 1-м отд. Департ. генер. штаба. 1848–1858. Т. 12. Ч. 1 : Харьковская губерния / [сост. кап. Мочульский]. СПб. : Тип. Департ. генер. штаба, 1850. С. 126.
  19. О воспрещении войскам принимать в ремонт кобыл с тавром государственных конских заводов (8 декабря 1843 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 2-е. СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1844. № Т. XVIII. № 17388. С. 796.
  20. Коптев В. И. Материалы для истории русского коннозаводства : статьи Василия Ивановича Коптева. 1847–1887 гг. / [Введение : Ф. А. Свечин]. М. : Типо-лит. В.В. Чичерина, 1887. 941 с.
  21. О обращении выгонной земли заштатного города Беловодска во владение коннозаводского ведомства (10 ноября 1847 г.). *ПСЗРИ*. Собр. 2-е (1825–1881). Т. XXII. Отд. первое. 1847 (От № 20768–21843).

- СПб. : Тип. II Отд. собств. е.и.в. канц., 1848. № 21694. С. 844–845.
22. Памятная книжка по Главному управлению государственного коннозаводства на 1876 г. СПб. : Тип. Эд. Метцига, 1876. 117 с.
23. Памятная книжка по государственному коннозаводству Министерства государственных имуществ 1854. СПб. 1854. 77 с.
24. Список заводским жеребцам государственных конских заводов. Конский состав. *Памятная по Главному управлению государственного коннозаводства.* СПб. : Тип. Ю.Я. Римена, 1914. С. 1–8.
25. Озерной И. Г. Сказание о стрелецкой породе лошадей. Луганск : РИО ОАО "Луганская областная типография", 2007. 387 с.
26. Памятная книжка Главного управления государственного коннозаводства на 1865. СПб. : Тип. Гл. арт. управл., 1865. 82 с.
27. Кожевников Е. В., Емельянов Ф. Е., Ласкова А. А. Лимаревский конный завод. Донецк : Донбасс, 1972. 75 с.
- 

**Benitskiy A. Administrative and territorial organization of the Bilovodsk stud farm district (XIX – beginning of the XX century)**

*the work is devoted to the activities and administrative-territorial organization of the Bilovodsk stud farm district. The article indicates the reasons for the establishment of stud farms that were in its department, in particular Derkul'sky, Striletsky, Lymarovsky and Novo-Oleksandrovsky. Attention is drawn to the fact that the establishment in the first half of the 19th century of stud farms was carried out simultaneously with the implementation of military reforms to establish military settlements on the territory of the Starobil'sky district of the Slobidsk-Ukrainian province. Attention is drawn to the fact that the mentioned military stud farms supplied horses for the settled cavalry regiments. In connection with which, for each stud farm, the government established a certain specialization for the breeding of different breeds of horses. It is noted that in the 19th century, four of the six state-owned stud farms existing in the Russian Empire were located precisely on the territory of the Starobil'sky district.*

*The processes that were accompanied by the forced transfer of local peasants to the status of the stud farm population and the imposition of obligations on them to ensure the functioning of military stud farms were investigated. Attention was drawn to the fact that the status of the stud farm population of military stud farms had certain features of military settlers who lived in military settlement districts.*

*The stages of the formation of the governing bodies of the Bilovodsk stud farm district were analyzed. Administrative changes at the state stud farms were noted, which were associated with their development and activities. A list of settlements in the Bilovodsk, Zorinovsk, Markivsk and Yevsugsk volosts of the Bilovodsk stud farm district, which were assigned to stud farms, was established. The structure of the district administration, volost and village boards of stud farms, etc. was considered.*

**Key words:** *stud farms, stud farm district, board, Bilovodsk, Starobil'sky district.*

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.2>**Д. Г. Манько**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
Міжнародного гуманітарного університету

**Н. І. Бойко**

адвокат, аспірантка кафедри державно-правових дисциплін  
Міжнародного гуманітарного університету

## ПРАВНИЧА АРГУМЕНТАЦІЯ АДВОКАТА В СИСТЕМІ КАТЕГОРІЙ СУЧАСНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Стаття присвячена аналізу ролі і місця правничої аргументації в системі категорій сучасної юриспруденції та визначення її особливостей під час здійснення адвокатської діяльності. Обґрунтовується доцільність використання терміну «правнича» у науковій та практичних сферах.

Необхідно констатувати відсутність єдиновимірного підходу до розуміння співвідношення термінів «правової та юридичної» аргументації. Найбільш доцільною вважаємо модель співвідношення згідно з якою терміно-поняття «юридичний» є синонімічним терміну «правовий» та відображає прямий зв'язок із законодавством та діяльністю у правовій сфері. Термін «правовий» є ширшим за обсягом змістовно-логічного навантаження, ніж «правничий», та відображає будь яку діяльність у правовій сфері.

У законодавстві термін «правничий» використовується для позначення професійної юридичної діяльності, зокрема, надання правничої допомоги (аналог англ. *legal aid*), в свою чергу, «юридичний» має ширше застосування у контексті правової науки. «Правовий» є найбільш загальним терміном і стосується будь-яких аспектів права як суспільного явища.

Вважаємо за доцільне виділення у самостійну категорію терміно-поняття «правнича аргументація», яка засновується на нормах права, судовій практиці, юридичній логіці та використовує юридичні інструменти під час доведення істинності заявленої позиції.

Ключовими критеріями виділення правничої аргументації є, нормативно закріпленій статус та підтверджений досвідом, професіональний рівень суб'єктів її здійснення. За вказаним критерієм стає можливим виділити наступні види: правнича аргументація в судовій діяльності, правнича аргументація в адвокатській діяльності, правнича аргументація у прокурорській діяльності, правнича аргументація у нотаріальній діяльності.

У категоріальній системі сучасної юриспруденції, правнича аргументація в адвокатській діяльності є різновидом правової аргументації і відображає праксеологічний аспект, пов'язаний із виконанням покладених на адвокатів функцій.

**Ключові слова:** адвокатська діяльність, правнича аргументація, правнича допомога, правничі послуги, юридична діяльність.

**Постановка проблеми.** Реалізація наявних функцій адвоката і досягнення цілей адвокатської діяльності невід'ємно пов'язано із якісною правничою аргументацією, бо вона забезпечує процес побудови, обґрунтування та захисту правової позиції адвокатом із використанням логічних, нормативно-правових, фактичних і риторичних засобів. По суті вона стає ключовим еле-

ментом адвокатської діяльності, оскільки спрямована на захист прав та інтересів клієнта в суді та інших юридичних процесах. Відтак, загальнотеоретичне дослідження правничої аргументації адвоката в системі категорій сучасної юриспруденції є затребуваним напрямом наукових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями пов'язаними



із дослідженнями правової (юридичної) аргументації займалися такі науковці як: Афанасьєва М. В., Дудаш Т. І., Кістяник В. І., Козюбра М. І., Кривицький Ю. В., Луць Л. А., Ляшенко Р. Д., Мельник М. О., Рабінович П. М., Сало В. А., Щербина О. Ю., та й ін.

**Мета статті** – розкрити роль і місце правничої аргументації адвоката в системі категорій сучасної юриспруденції.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриття ролі і місця правничої аргументації в системі категорій сучасної юриспруденції та визначення її особливостей під час здійснення адвокатської діяльності, доцільно розпочати з встановлення природи терміну «правничка», а потім виділити ті особливості, які має ця процедура саме у адвокатській діяльності.

Слід відзначити, що ще з 2016 року розпочалися процеси змістовного змінення ряду терміно-понять у вітчизняній юриспруденції, які отримали закріплення у Конституції України, з часом були внесені певні зміни до кодексів, поточних законів, прийнято низку підзаконних актів, в яких закріплювався новітній для системи законодавства, але відповідний традиціям української мови, термін правничка.

С. П. Головатий з цього приводу вказував, що «українська правничка мова зазнавала багатолітнього зросійщення, а тому провідне завдання і правників, і філологів – вилучення з неї всього чужого, непитомого, того, що порушує норми української мови, а часто й спотворює зміст поняття та визначення терміна» [12].

Слід погодитися із тим фактом, що з моменту здобуття Україною незалежності, російська правова доктрина мала певний вплив на формування окремих складових у вітчизняній правовій сфері. Але самобутній дух, правові традиції, правовий менталітет нашого народу, зумовили розвиток і модернізацію правової реальності у відповідності до засад правової культури України. Цей шлях не є простим та потребує суттєвого наукового переосмислення, у тому числі, і категоріального апарату юриспруденції, значне місце в якому займає саме правничка термінологія.

Враховуючи наявні правові традиції та доктринальні розробки науковців, при-

ймаючи до уваги європейські стандарти, вітчизняний законодавець реалізував поставлені завдання шляхом внесення необхідних змін до чинного законодавства України.

Так, до Конституції України, були внесені зміни до: статті 59, згідно із положеннями якої, «кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав»; статті 131, згідно із положеннями якої, «В Україні діє Вища рада правосуддя, яка: Член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності»; доповнено статтею 131-2, наступного змісту «Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура» [3].

У пояснювальній записці до Проєкту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) зазначається, що «заміна терміна «правова допомога» на «правничка допомога» зумовлена насамперед стандартами української мови, які визначають, що прикметник, застосований для позначення відповідного виду допомоги, походить від іменника, що позначає саму професію особи, яка надає таку допомогу. Іменником для позначення особи, яка надає послуги у сфері права (у юридичній сфері), є слово «правник». Отже, саме особи, що належать до правничої професії, надають професійну правничу допомогу. Більш того, терміни правовий – правничий – правний – юридичний є родовидовими синонімами» [6].

Внесено зміни до статті 15 Цивільного процесуального Кодексу України, а саме: «Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво у суді як вид правничої допомоги здійснюється виключно адвокатом (професійна правничка допомога), крім випадків, встановлених законом. Безоплатна правничка допомога надається в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правничої допомоги» [16].

Внесено зміни до статті 16 Господарського процесуального Кодексу України,



а саме: «Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво у суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом [1].

Внесено зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.11 р., (в якому термін правова (у всіх відмінках) замінили на «правничу»), та надали нову редакцію ключовим термінам, а саме:

«правнича допомога – надання правничих послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення [8].

Внесено зміни до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.12 р., згідно із якими сформульовані наступні визначення:

«адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги клієнту [7].

Прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 07.11.2023 р., № 1163 [9], зміни, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України щодо доступу до безоплатної правничої допомоги та інші підзаконні акти.

Таким чином, у нормативно-правових актах України термін «правничий» має конкретне значення і застосовується переважно до діяльності, що пов'язана із захистом прав людини, наданням юридичних послуг та професійною юридичною діяльністю.

У зазначеному аспекті, слід погодитися із О. В. Крушніцькою, яка зазначає, що «термін правнича допомога є найбільш вдалим і його потрібно трактувати як багатоаспектну діяльність правників, спрямовану на забезпечення верховенства права та реалізації прав кожної людини, яка вступає в певні правовідносини, зміст якої становлять здійснення юридично визначених засобів, що включають юридичні консультації та роз'яснення прав і процедур їх реалізації, допомогу в складанні й поданні заяв, клопотань, скарг та інших юридичних документів, ініціювання та участі

у проведенні процесуальних дій і належному фіксуванні їх перебігу і результатів, оцінку належності, достовірності та допустимості доказів, аналізу законності юридичних рішень, вжиття заходів щодо поновлення порушених прав, відшкодування шкоди, заподіяної правопорушенням» [4, с. 100].

В нашому дослідженні ми повністю підтримуємо позицію вітчизняного законодавця та науковців щодо доцільності використання терміну «правнича» у науковій та практичних сферах.

П. М. Рабінович обґрунтував, що «є підстави розмежовувати правничу мову та правову мову. Таке розмежування можна здійснити, відштовхнувшись від семантичного значення прикметників «правничий» та «правовий» в українській мові [10, с. 17].

«Правовий» – це той, що стосується права [14, с. 507].

«Правничий» – той, що стосується діяльності правника [13, с. 4].

Відтак, «правовий» слід розуміти як більш широкий термін відносно «правничого», як термін, що відображає праксеологічний аспект правової сфери.

Доцільно припустити, що у законодавстві термін «правничий» використовується для позначення професійної юридичної діяльності, зокрема, надання правничої допомоги. «Правовий (юридичний)» є найбільш загальним терміном і стосується будь-яких аспектів права як суспільного явища.

Визначившись із розумінням терміну «правничий», перейдемо до аналізу доцільності його використання для характеристики аргументації, яку здійснюють адвокати України в процесі своєї професійної діяльності.

Перш за все, проаналізуємо наявні підходи до розуміння терміно-поняття «аргументація» та «правова (юридична) аргументація», зокрема.

Згідно із інформацією філософського енциклопедичного словника, під аргументацією слід розуміти: «процес обґрунтування людиною певного положення (твердження, гіпотези, концепції) з метою переконання в його істинності, слушності. Структура аргументації складається із

тези, аргументів та демонстрації. Розрізняють різні види аргументації: доказову та недоказову, пряму та непряму. Аргументація тісно пов'язана з суперечкою [15, с. 36].

На думку окремих науковців, «аргументація у найбільш широкому розумінні слова – це процес обґрунтування (тобто наведення доводів або аргументів) певного положення (твердження, гіпотези, концепції) з метою переконання в його істинності, слушності. Треба зауважити, що під словом «аргументація» можуть розуміти також сукупність доводів на користь якогось положення. Кінцева мета аргументації – прийняття аудиторією висунутого положення (чи положень), тобто переконання аудиторії в справедливості положення, яке пропонується їй увазі. Тому теорія аргументації – теорія, що вивчає різноманітні дискусійні прийоми, які використовуються в процесі аргументації, – ставить у центр своєї уваги поняття «переконання» і «прийняття»» [5].

Відтак, аргументацію слід розуміти як процес обґрунтування певного твердження, позиції або думки за допомогою логічних доводів, фактів, доказів і міркувань. Вона спрямована на переконання адресата (опонента, судді, аудиторії тощо) у правильності або обґрунтованості висунутої тези.

Розглядаючи правову сферу, ми можемо стверджувати, що правова (юридична) аргументація є процесом обґрунтування правових позицій, прийняття рішень і доведення їхньої правомірності за допомогою логічних, нормативних, доктринальних та фактичних доводів. Вона є невід'ємною частиною юридичної діяльності, оскільки дозволяє ефективно відстоювати правові позиції у суді, нормотворчій діяльності, правозастосуванні та правозахисті.

Чорнобай О., зазначає, «юридична аргументація як самостійна галузь досліджень у межах загальної теорії права почала розвиватись у країнах Заходу (США, Франція, ФРН). Значною мірою цьому сприяла поява праць Х. Перельмана «Нова риторика. Трактат з аргументації» та «Юридична логіка. Нова риторика». «Нова риторика» являла собою теорію

аргументації для гуманітарних наук, що відрізнялася від пануючої тоді теорії математичного доведення» [17, с. 34].

Будь-яка аргументація має бути логічно послідовною, не допускати суперечностей або логічних помилок. Виконання зазначених завдань забезпечується використанням загальнонаукових методів (індукція, дедукція, аналіз, синтез, аналогія, моделювання), спиратися на достовірні фактичні обставини (докази, матеріали справи, свідчення тощо) та бути підтверджена належними та допустимими доказами.

Правова (юридична) аргументація забезпечує законність та обґрунтованість правозастосовних рішень, підвищує якість нормотворчості та судочинства, формує правову культуру суспільства та підвищує рівень довіри до правової системи, сприяє розвитку права, допомагаючи адаптувати норми до сучасних суспільних викликів.

На сьогодні в правовій науці існують кілька підходів до розуміння природи та видів юридичної аргументації. Так, на думку окремих науковців, «юридична аргументація, з логічної точки зору, – це процес підбору аргументів та структурування відношень між ними відповідно логічним правилам істинності, що здійснюється у юридичному контексті. Термін «юридична аргументація» тісно пов'язаний із термінами «правова аргументація», «нормативна аргументація», «доктринальна аргументація», «правознавча аргументація» та ін. Різні типи аргументації у правовому полі розрізняються за цільовим призначенням аргументів. Так, правова аргументація формується для використання при розробці теоретико-методологічних основ правової галузі знань, у політико-правовій сфері, при правовому вихованні і т. ін. Нормативна аргументація потрібна при нормотворчій діяльності, аналізі нормативних положень права. Доктринальна аргументація – при посиленні на доктрину права в правознавчих дослідженнях, у правотворчій діяльності тощо. Правознавча аргументація використовується для теоретико-методологічних та теоретико-прикладних досліджень у правознавстві та інших міждисциплінар-

них галузях наук. Призначення юридичної аргументації обумовлюється її об'єктом» [18, с. 12].

Розмірковуючи про природу юридичної аргументації, М. І. Козюбра зазначає, «що вона не може ґрунтуватися як на механічному застосуванні норми закону чи іншого нормативного акта до конкретної ситуації, так і на необмеженій discreції під час ухвалення правозастосовних рішень. У юридичній аргументації мають поєднуватися здобутки всіх її моделей – дедукції, індукції, герменевтики і діалектики. Лише таке поєднання здатне забезпечити точність, необхідну об'єктивність, реалістичність і динамізм юридичної аргументації» [2, с. 6].

Для правової (юридичної) аргументації важливим є всебічне тлумачення та оцінка правових норм на підставі чого, в тому числі, відбувається доведення правомірності певної правової позиції відповідно до чинного законодавства.

В свою чергу, П. М. Рабінович та Т. І. Дудаш зазначають, що «для позначення належності аргументації саме до права краще, гадаємо, послуговуватися ширшим за значенням прикметником «правовий», а не «юридичний». Адже «юридичність» аргументації викликає асоціацію із застосуванням лише юридичних аргументів (скажімо, презумпції невинуватості, відносної заборони зворотної дії закону, заборони декількох покарань за одне правопорушення), а не моральних, філософських, соціальних, економічних та інших (які досить природно вписуються в поняття правової аргументації)» [11, с. 11].

Таким чином, ми можемо констатувати відсутність єдиновимірного підходу до розуміння співвідношення термінів «правової та юридичної» аргументації. Найбільш доцільною вважаємо модель співвідношення згідно з якої терміно-поняття «юридичний» є синонімічним терміну «правовий» та відображає прямий зв'язок із законодавством та діяльністю у правовій сфері. Ці терміно-поняття визначаються англійським словом «legal». Термін «правовий (юридичний)» відображає будь яку діяльність у правовій сфері, є ширшим за обсягом змістовно-логічного наван-

таження, ніж «правничий» який можна перекласти англійською як «juristic».

Відтак, вважаємо за доцільне виділення у самостійну категорію терміно-поняття «правнича аргументація», яка засновується на нормах права, судовій практиці, юридичній логіці та використовує юридичні інструменти під час доведення істинності заявленої позиції. Ключовими критеріями виділення правничої аргументації є нормативно закріплений статус та підтверджений досвідом професіональний рівень суб'єктів її здійснення. За вказаним критерієм стає можливим виділити наступні види: правнича аргументація в судовій діяльності, правнича аргументація в адвокатській діяльності, правнича аргументація у прокурорській діяльності, правнича аргументація у нотаріальній діяльності.

Зрозуміло, що для досягнення поставленої у статті мети основну увагу слід зосередити саме на понятті правничої аргументації в адвокатській діяльності.

Чинним законодавством України, як на рівні Основного закону, так і у поточному законодавстві, встановлено, що професійна правнича допомога надається адвокатами.

Не викликає сумнівів, що для якісного втілення у життя завдань та реалізації мети своєї діяльності, адвокату необхідно володіти високим рівнем знань та навичок з обґрунтованого доведення істинності власної (або іншої особи яку захищає/інтереси якої представляє) позиції у юридичному спорі.

Реалізуючи визначені законодавством функції, адвокат представляє та захищає інтереси клієнта в суді, перед державними органами, у переговорах, відтак, він має переконливо довести позицію клієнта перед суддею, прокурором, опонентом, запобігати маніпуляціям з боку опонентів, формувати обґрунтовану лінію захисту чи представництва.

Реалізація наявних функцій адвоката і досягнення цілей адвокатської діяльності невід'ємно пов'язано із якісною правничою аргументацією, бо вона забезпечує процес побудови, обґрунтування та захисту правової позиції адвокатом із використанням логічних, нормативно-правових, фактичних і риторичних засобів. Та по

суті стає ключовим елементом адвокатської діяльності, оскільки спрямована на захист прав та інтересів клієнта в суді та інших юридичних процесах.

Правнича аргументація в адвокатській діяльності зумовлює якісно високий рівень захисту або представлення прав осіб, які звернулися по допомогу, будувати ефективну правову позицію на основі фактів і норм права, вести переговори та укласти вигідні угоди в інтересах клієнта.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що правнича аргументація в адвокатській діяльності ґрунтується на логіці, відповідності праву, чіткому плануванні та переконливості. Вона є ключовим інструментом захисту або представництва особи, яка звернулася по правничу допомогу та досягнення позитивного результату у справі. Розуміння та використання характеристик правничої аргументації, що відповідають зазначеним ознакам, робить адвоката ефективним правозахисником, здатним обґрунтувати свою позицію на найвищому рівні. Володіння механізмами правничої аргументації дозволяє не лише ефективно захищати клієнтів, а й будувати професійну репутацію, впливати на правозастосовну практику та підтримувати високий рівень юридичної етики. У категоріальній системі сучасної юриспруденції правнича аргументація в адвокатській діяльності є різновидом правової аргументації і відображає праксеологічний аспект, пов'язаний із виконанням покладених на адвокатів функцій.

### Список використаної літератури:

1. Господарський процесуальний кодекс України. Кодекс України; Закон, Кодекс від 06.11.1991. № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
2. Козюбра М. І. Моделі (типи) юридичної аргументації. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2013. Т. 144-145. С. 3-8.
3. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#-Text>
4. Крушницька О. В. Розмежування поняття правової допомоги. *Часопис Київського університету права*. №4. 2019. С. 98-102.
5. Основи теорії аргументації. НАВС України. URL: [https://arm.naiuu.kiev.ua/books/logika/lections/lection6\\_2.html](https://arm.naiuu.kiev.ua/books/logika/lections/lection6_2.html)
6. Пояснювальна записка до Проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>
7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність Закон України від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>
8. Про безоплатну правничу допомогу. Закон України від 02.06.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>
9. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо доступу до безоплатної правничої допомоги. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2023 № 1163. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2023-%D0%BF#Text>
10. Рабінович П. М., Дудаш Т. І. Правнича мова: основні складники (загальнотеоретична характеристика). *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (88). 2017. С. 17-29.
11. Рабінович П. М., Дудаш Т. І. Правова аргументація: терміно-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2. С. 8-20.
12. Робоча зустріч Наукової комісії Центру правничої термінології НАПрН України з Національною комісією зі стандартів державної мови. URL: <http://surl.li/sykyubx>
13. Російсько-український словник правничої мови / гол. ред. А. Ю. Кримський. К., 1926. 322 с.
14. Словник української мови : в 11 т. / [редкол. І. К. Білодід (голова) та ін.]. К. : Наук. думка, 1970-1980. Т. 7 / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. К. : Наук. думка, 1976. 840 с.
15. Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. 742 с.
16. Цивільний процесуальний кодекс України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 18.03.2004. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
17. Чорнобай О. Становлення та перспективи вітчизняної юридичної аргументації. *Jurnalul juridic national: teorie și practică Numărul*. №2-2(36). 2019. С. 33-36.

18. Юридична аргументація. Логічні дослідження : монографія / О. М. Юркевич, В. Д. Титов, С. В. Куцепал та ін. ;

за заг. ред. О. М. Юркевич. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2015. 336 с.

**Manko D., Boyko N. Juristic (legal) argumentation of an advocate in the system of categories of modern jurisprudence**

*The article is devoted to the analysis of the role and place of juristic (legal) argumentation in the system of categories of modern jurisprudence and the definition of its features during the implementation of legal activities. The expediency of using the term "legal" in scientific and practical spheres is substantiated. Moreover, the term-concept "legal" (with the exception of more frequent use in the scientific sphere) is a synonym for the term "juristic" and reflects a direct connection with legislation and professional practical activities in the legal sphere. Unlike the above, the term "lawful" is broader in terms of the scope of the content and logical load than "juristic" and reflects any activity in the legal sphere. In legislation, the term "juristic (legal)" is used to denote professional legal activities, in particular the provision of legal assistance (analogous to English legal aid), in turn "legal" has a wider application in the context of legal science. "Lawful" is the most general term and applies to any aspects of law as a social phenomenon.*

*Given the certain synonymy of the terms "juristic" and "legal", we consider it appropriate to allocate into an independent category the term-concept "juristic (legal) argumentation" which is based on the norms of law, judicial practice, legal logic and uses legal tools when proving the truth of the stated position.*

*The key criteria for allocating juristic (legal) argumentation are the normatively established status and the professional level of the subjects of its implementation, confirmed by experience. According to the specified criterion, it becomes possible to distinguish the following types: juristic (legal) argumentation in judicial activity, juristic (legal) argumentation in advocacy, juristic (legal) argumentation in prosecutorial activity, juristic (legal) argumentation in notarial activity.*

*In the categorical system of modern jurisprudence, juristic (legal) argumentation in advocacy is a type of legal argumentation and reflects the praxeological aspect associated with the performance of the functions assigned to advocates.*

**Key words:** *advocate, juristic argumentation, legal aid, legal services, legal activity.*



## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

---

УДК 341.231.14(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.3>

**В. В. Філатов**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного та приватного права  
Університету митної справи та фінансів

### ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В СТРАТЕГІЯХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ

*У статті проаналізовано питання реалізації земельної реформи в постконфліктних країнах. Автор звертає увагу на ті держави, в яких соціальні потрясіння відбулися саме на ґрунті несправедливого або обмеженого доступу до земельних ресурсів. Зокрема, досліджено досвід реалізації земельної реформи в країнах Південної Америки (Бразилія та Колумбія) та Африки (Зімбабве, Кенія, Південний Судан та Бурунді). Наголошено, що земельне питання в контексті перехідного правосуддя має два виміри: обмеження права власності на землю та вигнання цілих корінних народів з їхніх земель. Констатовано, що зазначені виміри супроводжуються системним насильством та порушенням прав людини. Доведено, що реалізація земельної реформи має пріоритетне значення, адже вона дозволяє забезпечити неповторення конфлікту у майбутньому. Автор звертає увагу, що земельне питання може виступати як основною причиною соціальних потрясінь, так і мати фоновий характер. Зазначено, що конфлікти, які виникають з приводу земельних ресурсів є достатньо складними з огляду на їхню трансформацію впродовж історичного розвитку окремої країни. Обґрунтовано, що для ефективного вирішення земельного питання має бути сформована необхідна нормативно-правова основа, яка повинна враховувати норми звичаєвого права. Автор застерігає від надмірної політизації земельного питання в стратегіях перехідного періоду, яка неминуче веде до зниження ефективності інституційних реформ в цілому. Аргументовано, що вирішення земельного питання повинно мати середньострокову перспективу, оскільки затягування може сприяти відновленню насильства та дискредитації моделі перехідного правосуддя.*

**Ключові слова:** земельна реформа, жертви конфлікту, право на відшкодування, право власності на землю, перехідне правосуддя, перехідний період, стратегія постконфліктного розвитку.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** На сучасному етапі розвитку все частіше дискутується питання застосування в Україні моделі перехідного правосуддя, напями якої дозволяють подолати наслідки конфліктів та вийти на етап сталого розвитку. Застосування означеної моделі передбачає попереднє наукове обґрунтування основних ідей та

принципів постконфліктного розвитку, а також вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Сьогодні в Україні помітно бракує комплексних досліджень цієї проблематики, зокрема і досвіду реалізації земельної реформи в умовах перехідного періоду. Ця ситуація зумовила вибір теми цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної**

**проблеми, яким присвячується дана стаття.** Питання реалізації земельної реформи на етапі постконфліктного розвитку країн світу у вітчизняній юридичній науці не досліджувалося, що вказує на актуальність обраної теми наукового пошуку.

**Формування цілей статті.** Метою статті є комплексний аналіз досвіду реалізації земельної реформи на етапі постконфліктного розвитку країн світу.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** На етапі постконфліктного розвитку країн світу виникає необхідність розв'язання багатьох проблемних питань, які стали наслідками соціальних потрясінь. Відновлення довіри до системи правосуддя, очищення влади, організація місцевих виборів, розбудова громадянського суспільства – ось не повний перелік завдань, які стоять перед національними та міжнародними акторами в умовах перехідного періоду. Однак є такі аспекти постконфліктного розвитку, на які слід звернути увагу в першу чергу. Вони переважно зумовлені національним контекстом конфлікту, тобто вихідними умовами та першопричинами. Одним з таких аспектів є земельне питання, яке дуже часто стає причиною виникнення внутрішньодержавних та міжнародних конфліктів.

Інакше кажучи, громадянські війни та революції виникають тоді, коли влада обмежує доступ до земель, концентруючи земельні ресурси в своїх руках. Ця проблема має два виміри: перший – це обмеження права власності (політичні еліти формують таке законодавство, яке не дає змоги пересічним громадянам мати у власності земельні ділянки, обробляти їх та отримувати відповідний прибуток; другий – це вигнання цілих корінних народів з їхніх земель, на яких вони проживали впродовж багатьох поколінь. Обидва виміри стикаються з системним насильством та порушенням прав людини, і пов'язані з несправедливим розподілом економічних благ. За таких умов, на перехідному етапі розвитку постає питання проведення земельної реформи, яка є частиною глобальних інституційних реформ. Заува-

жимо, що її реалізація має пріоритетне значення, адже саме земельне питання стало причиною соціального потрясіння. Тобто, це крок у напрямі неповторення конфлікту у майбутньому, адже усувається ключовий чинник розбрату.

У своїй роботі Кріс Хоггінс зауважує, що доступ до землі часто є основною причиною конфлікту, однак здебільшого несправедливість, пов'язана з землею, є фоною або структурною причиною конфлікту. З огляду на це, постконфліктне втручання може бути реалізоване за допомогою залучення сторін, об'єднаних необхідністю: захисту права на землю; підтримки систем управління земельними ресурсами; вирішення земельних спорів [1, с. 150]. Слід звернути увагу на те, як дослідник позиціонує земельне питання. Він наголошує, що воно може бути або прямою причиною конфлікту, або ж мати фоновий характер. На нашу думку, фоновий характер означає, що обмеження доступу до земельних ресурсів або вигнання з певних земель може відбуватися на фоні інших злочинів тоталітарних чи авторитарних політичних режимів. У такому випадку, земельна реформа стає лише частиною інших змін, метою яких є відновлення зруйнованих інституційних меж. Відзначимо, що конфлікти на ґрунті обмеження доступу до земельних ресурсів притаманні країнам Південної Америки та Африки. Пропонуємо звернутися до досвіду окремих постконфліктних держав.

1. Досвід країн Південної Америки.

Достатньо показовою в цьому аспекті є наукова праця колективу авторів, які досліджують досвід перехідного правосуддя Бразилії. Аналізуючи цю роботу, можна дійти висновку, що головною метою реалізації моделі перехідного правосуддя в Бразилії є земельне питання. Автори наголошують, що зв'язок корінних народів зі своїми територіями настільки сильний, що деякі групи підтримували боротьбу за повернення своїх земель навіть через чотири десятиліття після переселення. Протягом усього перехідного періоду були спроби вирішити земельне питання, однак значна частка жертв конфлікту не отримали сатисфакції [2, с. 209]. Вбачається, що питання земельної реформи може бути

в центрі перехідних процесів, змістивши на периферію інші питання, наприклад, відшкодування жертвам завданої шкоди. Необхідно відзначити, що першопричини конфлікту визначають і репаративні аспекти на постконфліктному етапі розвитку. Тобто, у вигляді репарацій жертви конфлікту можуть вимагати виділення земель або права на повернення з вигнання. Також в подібних державах обов'язковою буде земельна реформа, яка передбачає трансформацію земельного законодавства.

Серед країн Південної Америки дуже ґрунтовним є досвід Колумбії. Ця країна зіткнулася з відібранням земель під час збройного конфлікту. Тобто, земельне питання мало фоновий характер, хоча на постконфліктному етапі розвитку стало ключовим. Політика реституції земель була невдалою, оскільки існував нерівний доступ до землі. Для реалізації земельної реформи навіть було створене Колумбійське бюро реституції землі (Unidad de Restitución de Tierras-urt). У 2011 році в державі був розроблений законопроект про жертв та реституцію землі, який повинен був усунути практику порушення прав людини та закласти основу для майбутньої земельної реформи. Стосовно земельних питань, законопроект обіцяв реституцію та поділ покинутих земель між місцевим населенням. Зрештою, земельне питання стало причиною політичної боротьби між новими елітами, і на сьогодні воно так і не вирішене. На сьогодні майже 89 справ перебувають на розгляді в адміністративно-позовній юрисдикції. Приблизно 65% жертв конфлікту забрали свої подання на отримання земельних ділянок, які вони надавали до Колумбійського бюро реституції землі [3, с. 219].

Слід припустити, що невдала земельна реформа в Бразилії та Колумбії стала причиною надмірної політизації цього питання та небажання нових політичних еліт надавати реальні права на землю населенню. Це без сумніву є негативним досвідом, оскільки в означених країнах зберігаються ризики відновлення конфлікту та системного насильства. Також в цій ситуації слід говорити про незавершеність процесу формування національної пам'яті,

оскільки не опрацьовані ключові першопричини протистояння. Доволі значним наслідком, з-поміж іншого, є певна дискредитація самої моделі перехідного правосуддя, адже внаслідок супротиву політичних еліт окремі напрями залишилися нереалізованими, а жертви розчарувалися в політиці перехідного періоду.

### 2. Досвід країн Африки.

Необхідно зазначити, що останні тридцять років в країнах Африки постійно відбуваються збройні конфлікти, і однією з основних причин є саме питання доступу до земельних ресурсів. Унікальність досвіду перехідного правосуддя означених країн полягає в тому, що вони поєднують соціо-культурні та правові інструменти розбудови миру. Це дозволяє досягти певного позитивного результату. Розглянемо контекст деяких африканських країн. У Південному Судані проблеми землевідведення та землеволодіння існувала ще з 1970 року. Конфлікт виник навколо того, що держава проголосила усі незареєстровані землі державною власністю. Це дозволило державі позбавити права власності на землю місцеві громади, наслідком чого стало примусове виселення, незаконне переміщення, втрата засобів до існування. На етапі постконфліктного розвитку в Південному Судані виникла проблема невизнання земельних конфліктів невід'ємною частиною форм перехідного правосуддя, закріплених мирними угодами 2015 та 2018 років.

У перехідній Конституції Республіки Південний Судан закріплено право державної, громадської та приватної власності на землю. При цьому в країні на рівні законодавства зафіксовані наступні проблеми, пов'язані з земельним питанням: самовільне захоплення земель, відсутність незалежного земельного кадастру, недостатній обсяг повноважень Земельної комісії (SSLC). Ключовий прорахунок нової влади полягає в тому, що була упущена можливість включити землю до об'єктів відшкодування. Як наслідок було констатовано тенденції до милітаризації та політизації землі, що тільки загострило нерівність. Через це земельне питання у постконфліктному Південному Судані

продовжує існувати, що створює загрозу відновлення насильства та системних порушень прав людини [4, с. 16].

Достатньо показовим є досвід вирішення земельного питання на перехідному етапі розвитку Зімбабве. Історія конфлікту за землю в сучасному Зімбабве починається з колонізації в 1890 році землі між річками Замбезі та Лімпопо Великою Британією. Між 1894 і 1895 роками були створені заповідники для африканців, що свідчить про початок сегрегації та примусового виселення африканців із земель їхніх предків. Під час колоніалізму були прийняті різні правові документи, які передавали законний контроль над землею новим поселенцям. Події наступних шістдесяти років свідчать про загарбання та подальше позбавлення володіння місцевими землями. Усе це було зроблено примусово відповідно до закону, включаючи, наприклад, Закон про розподіл землі 1930 року [5, с. 4].

Прикладом може слугувати підгрупа Тангвена народу Шона, яка чинила опір спробам переселити їх із земель їхніх предків у район, відомий як Гайрезі. Їхню землю було продано ще у 1905 році англо-французькій Matabeleland Company, а у 1962 році уряд ухвалив закони про сегрегацію, і зобов'язав людей Тангвена залишити землю. У 1994 році земельне питання все ще залишалося найбільш гострим і популярним напрямом політичних реформ у Зімбабве. Програма прискореної земельної реформи уряду Зімбабве, започаткована в 2000 році, яка передбачає примусове виселення фермерів-іноземців, поставила земельну проблему в центр уваги міжнародної спільноти. Після примусового виселення було ухвалено Закон про внесення поправок до Конституції Зімбабве, який мав на меті легітимізувати вже наявні нелегальні захоплення та прискорити процес земельної реформи. В цьому документі містилася поправка, яка виключала право на справедливу компенсацію за захоплення земель, що демонструє деформацію права на відшкодування [5, с. 12]. Отже очевидно, що земельна реформа в Зімбабве передбачала насильницьке вилучення земель, однак це суперечить принципам

перехідного правосуддя, які ґрунтуються на законності та верховенстві права.

Досвід Кенії дещо схожий з досвідом розглянутих країн Африки. Земельне питання в цій країні також пов'язане з колонізацією, внаслідок якої африканці різних етнічних груп були примусово виселені зі своїх земель. Виникла міграційна та неміграційна поляризація між окремими групами, які готові були мігрувати та відмовилися від переселення. Ця поляризація переросла у земельні конфлікти, які супроводжувалися насильством та системними порушеннями прав людини. Після здобуття незалежності уряд Кенії вирішив зберегти права колоніальної власності не реформуючи їх, щоб задовольнити вимоги африканських громад стосовно земель. Як наслідок, виник конфлікт між правом власності та звичайними правами на землю. Перші були пріоритетними в законодавстві, що унеможливило будь-які позови щодо земель корінних народів Кенії [6, с. 270].

Угода про національну злагоду та примирення визначила землю як джерело економічних, соціальних, політичних та екологічних проблем в Кенії. Також в документі було зазначено, що примирення та справедливість неможливі без вирішення земельних проблем. При цьому в Кенії не було належним чином визначеної чи кодифікованої національної земельної політики. Проблема ускладнилася існуванням низки неузгоджених між собою законодавчих актів про землю, що ускладнило систему управління земельними ресурсами. Відзначимо, що громадяни Кенії постійно вимагали повернення відчужених земельних ділянок в судовому або адміністративному порядку [6, с. 329]. Наразі земельне питання в Кенії остаточно не вирішено, і навіть фіксуються спроби його політизації та ідеологізації, що може означати відновлення насильства у недалекому майбутньому.

Ще однією африканською країною, досвід якої ми пропонуємо проаналізувати, є Бурунді. В цій країні наприкінці 80-х років стрімко зростає кількість земельних конфліктів, більшість з яких пов'язані з незаконним землеволодінням. Ситуація ускладнилася відсутністю



ефективних правил регулювання землі та домінуванням державного над звичаєвим правом. Через судові рішення держава по суті вилучає у громад землі, в яких багато корисних копалин. Народ реагує опором та кримінальними злочинами, зокрема поширена практика непокори судовим рішенням та самовільне усунення земельних кордонів. На етапі перехідного правосуддя в Бурунді реалізується реформа, яка передбачає середньо- та довгострокові заходи. Міжнародні актори вбачають перспективною земельну угоду між владою та суспільством, яка допоможе запобігти багатьом конфліктам, які розглядаються судами та традиційними механізмами пом'якшення конфліктів [7, с. 329].

В цілому слід зазначити, що у багатьох країнах Африки земельна реформа виявилася нереконструкторською, тобто нездатною реально вплинути на правовідносини та трансформувати їх у необхідному напрямі. Причиною цього є домінування питань ліберального розуміння влади та права, яке не дозволяє впливати на конкретну проблему, а лише розширює уяву про окремі категорії [8, с. 652–663]. Експерти відзначають, що врегулювання земельного питання шляхом переговорів здійснюється між сторонами конфлікту, чий інтереси поділені за класовою ознакою. Це може нівелювати революційні зміни від земельної реформи та перенести в центр стратегій перехідного розвитку амбіції нових політичних еліт. За таких умов жертви конфлікту точно не отримають належної сатисфакції [9, с. 315]. На нашу думку, ефективне вирішення земельного питання в рамках перехідного правосуддя повинно бути позбавлене ідеологічних аспектів та спрямоване виключно на практичні заходи, які допоможуть жертвам конфлікту отримати або відновити право власності на означений ресурс.

Слід відзначити, що досвід вирішення земельного питання в постконфліктних країнах Європи також існує, і він є набагато досконалішим, оскільки жертви діють через судові інстанції. До прикладу наведемо Справу «Чірагов та інші проти Вірменії» (16 червня 2015 року). Обставини справи стосуються збройного кон-

флікту між Вірменією та Азербайджаном, який виник з приводу Нагірного Карабаху наприкінці 1980-х років. Заявники вимагали від суду визнати їхні права на майно в Нагірному Карабасі, яке вони були змушені залишити, і не мають можливості ним користуватися. Це достатньо типовий приклад потреб жертв конфлікту, які стали вимушеними переселенцями. У своєму рішенні ЄСПЛ визнав, що Республіка Вірменія від початку конфлікту мала значний та вирішальний вплив на Нагірний Карабах, що два суб'єкти глибоко інтегровані один з одним майже в усіх важливих питаннях і що ця ситуація триває дотепер. Суд також визнав права заявників на нерухоме майно, у тому числі земельні ділянки та іншу нерухомість [10].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку.** Підводячи підсумки зазначимо, що конфлікти, які виникають з приводу земельних ресурсів є достатньо складними з огляду на їхню трансформацію впродовж історичного розвитку окремої країни. Вони часто супроводжуються насильством і системними порушеннями прав людини, що призводить до формування окремої категорії жертв конфлікту. Проаналізований досвід окремих держав показує, що земельна реформа має бути обов'язковим компонентом стратегії перехідного періоду саме в тих країнах, в яких соціальні потрясіння пов'язані з нерівними умовами доступу до земельних ресурсів. Для ефективного вирішення земельного питання має бути сформована необхідна нормативно-правова основа, яка повинна враховувати норми звичаєвого права. У постконфліктних країнах, в яких наявні земельні спори, необхідно унеможливити політизацію цього питання, яка неминуче веде до зниження ефективності інституційних реформ, зокрема і у сфері землевпорядкування. Вирішення земельного питання повинно мати середньострокову перспективу, оскільки затягування може сприяти відновленню насильства та дискредитації моделі перехідного правосуддя. Тому, перспективним напрямом подальшого наукового пошуку є питання належної формалізації в стратегіях перехідного періоду механізмів реалі-



зації земельної реформи. Автор досліджує особливості різних контекстів, в яких земельне питання виступає як основною причиною конфлікту, так і має фоновий характер.

#### Список використаної літератури:

1. Chris Huggins Linking Broad Constellations of Ideas: Transitional Justice, Land Tenure Reform, and Development Research Unit Research Project. *ICTJ Research Brief*. 2009. Vol. 7. P. 137–155.
2. Telor F., Gasparotto A., Servolo de Medeiros L., Coelly R., Saraiva F. Land and Transitional Justice in Brazil. *International Journal of Transitional Justice*. 2021. Vol. 14. P. 190–209.
3. Camilo-Sánchez, Nelson, Naranjo-Velasco Karolina Institutional Design and Transitional Justice: An Analysis of Colombia's Land Restitution Policy. *Revista Derecho del Estado*. 2023. Vol. 57. P. 203–224.
4. Jame David Kolok, Maram Mahdi, Allan Ngari Land and reparative justice in South Sudan: East Africa report. South Sudan. Institute for Security Studies. 2020. 19 p.
5. Alex T. Magaisa The Land Question and Transitional Justice in Zimbabwe: Law, Force and History's Multiple Victims. *Law, History, Political Science*. 2010. Vol. 8. P. 2–16.
6. Miller Zanaida Effects of invisibility: In search of the economic in transitional justice. *The International Journal of Transitional Justice*. 2008. Vol. 2. P. 266–391.
7. Bowman A. Black Economic Empowerment Policy and State-business Relations in South Africa: The Case of Mining. *Review of African Political Economy*. 2019. Vol. 46. P. 223–245.
8. Matthew Evans Land and the limits of liberal legalism: property, transitional justice and non-reformist reforms in post-apartheid South Africa. *Review of African political economy*. 2021. Vol. 48. P. 646–655.
9. Heywood M. South Africa's Journey from Socialism to Human Rights: The True Confessions of an Errant Socialist. *Journal of Human Rights Practice*. 2019. Vol. 11. P. 305–323.
10. Рішення Великої палати Європейського суду з прав людини по Справі «Чірагов та інші проти Вірменії» від 15 червня 2015 р. URL: [chrome-extension://efaidnbnmnihpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Chiragov\\_v\\_Vurm.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnihpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Chiragov_v_Vurm.pdf) (access date: 13.08.2024).

#### Filatov V. Land reform in transitional justice strategies

*The article analyzes the issue of land reform in post-conflict (post-authoritarian) countries. The author draws attention to those states in which social upheavals occurred precisely on the basis of unfair or limited access to land resources. In particular, the experience of implementing land reform in the countries of South America (Brazil and Colombia) and Africa (Zimbabwe, Kenya, South Sudan and Burundi) was studied. It is emphasized that the land issue in the context of transitional justice has two dimensions: limitation of land ownership and expulsion of entire indigenous peoples from their lands. It has been established that these dimensions are accompanied by systemic violence and violation of human rights. It has been proven that the implementation of land reform has a priority, because it allows to ensure that the conflict does not repeat itself in the future. The author draws attention to the fact that the land issue can be both the main cause of social upheavals and have a background character. It is noted that the conflicts that arise over land resources are quite complex in view of their transformation during the historical development of an individual country. It is well-founded that for an effective solution to the land issue, the necessary normative-legal basis must be formed, which must take into account the norms of customary law. The author warns against excessive politicization of the land issue in the strategies of the transition period, which inevitably leads to a decrease in the effectiveness of institutional reforms as a whole. It is argued that the resolution of the land issue should have a medium-term perspective, as delay may contribute to the resumption of violence and discredit the model of transitional justice.*

**Key words:** land reform, conflict victims, right to compensation, land ownership, transitional justice, transition period, post-conflict development strategy.

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.4>

**І. С. Яковець**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
керівник центру правового забезпечення розвитку науки і технологій  
Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності  
Національної академії правових наук України  
<https://orcid.org/0000-0002-1022-3115>

## СУЧАСНЕ ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*Реформування системи публічної влади відбувається з одночасним розвитком інформатизації, електронного урядування, використанням новітніх технологій. Метою реформи є забезпечення доступу громадян і бізнесу до якісних та зручних публічних послуг без корупційних ризиків. А цифровізація в системі органів публічної влади вже стала одним із пріоритетів урядової програми, щоб позбавити суспільство бюрократії, незручностей, складних алгоритмів роботи. Зміни відбуваються по всім ключовим напрямкам: у взаємодії між міністерствами та їх регіональними структурами, впровадженні нових правил і методів надання послуг, створенні електронних ресурсів, підготовці та ухваленні нормативно-правових актів.*

*В Україні переважна більшість громадян ще донедавна публічними послугами не користувалася в онлайн режимі, попри те, що процес запровадження електронних послуг було розпочато понад двадцять років тому. Подальше реформування системи публічної влади і надалі відбуватиметься з одночасним розвитком інформатизації, електронного урядування, використанням новітніх технологій, що перманентно потребуватиме удосконалення нормативно-правових актів. З метою аналізу законодавства України, яким забезпечується регулювання процесів сучасного електронного урядування (е-урядування) та формулювання деяких пропозицій щодо подальшої організації державного управління з використанням новітніх технологій і проведено коротке дослідження.*

*Враховуючи особливості предмета правового регулювання, запропоновано пропозиції щодо реформування сфери: подальше вдосконалення нормативно-правової бази; контроль строків виконання державних програм і заходів, що передбачають модернізацію та реформування системи управління з розвитком цифрових інформаційно-комунікаційних технологій; зміцнення ресурсної бази органів публічної влади тощо. Належна нормативно-правова регламентація процесів впровадження і застосування зазначених інновацій призведе до високого рівня економічного та соціального розвитку держави і добробуту її громадян, створить дієві умови для реалізації гарантованих Конституцією їх прав, свобод та законних інтересів.*

**Ключові слова:** органи державної влади, органи місцевого самоврядування, муніципальне право, цифровізація, використання новітніх технологій.

**Постановка проблеми.** Сучасне електронне урядування (е-урядування) визначається як форма організації державного управління з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення

потреб громадян [1]. В Україні органи влади надають населенню декілька тисяч послуг, але переважна більшість громадян ще донедавна публічними послугами не користувалася в онлайн режимі, попри те, що процес запровадження електронних послуг було розпочато понад двадцять років тому. Подальше реформування системи публічної влади і надалі відбуватиметься з одночасним розвитком інфор-

матизації, електронного урядування, використанням новітніх технологій, що перманентно потребуватиме удосконалення нормативно-правових актів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Цифровізація в системі публічної влади привертає увагу науковців, а серед дослідників: Барікова А. [2]., Дзюба С., Жилієв І., Квітка С., Клименко І., Клімушин П. [3], Кононенко Д., Копняк К., Марченко В. [4], Мазур В., Мельничук Л., Онуфрієнко О., Писаренко В., Полумієнко С., Семчук І. та інші.

**Метою статті** є аналіз законодавства України, яким забезпечується регулювання процесів сучасного електронного урядування (е-урядування); формулювання деяких пропозицій щодо подальшої організації державного управління з використанням новітніх технологій.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що законодавча регламентація процесів інформатизації та запровадження електронного урядування країн – членів Європейського Союзу ґрунтується на реалізації «Цифрового порядку денного для Європи» [5]. Використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій як основи глобальної цифровізації, у тому числі у діяльності державних установ та у сфері надання адміністративних (публічних) послуг є однією з основних складових стратегії розвитку Європейського Союзу. Варто зазначити, що розвиток електронних довірчих послуг передбачено положеннями Регламенту (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС [6] тощо.

В Україні впровадження та розвиток електронного урядування, як один із головних пріоритетів реформування всієї системи державного управління, визначено Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» (на 2025 р. чинна) [7].

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [8],

Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог. Запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy).

Отже, законодавство щодо е-урядування можна розподілити на три основні групи відповідних законодавчих актів. По-перше, законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини у сфері інформатизації, без яких неможливе будь-яке функціонування системи електронного урядування як такого. По-друге, закони, якими, серед інших, регулюються окремі питання, що стосуються здійснення державного управління та надання публічних послуг в електронному режимі. По-третє, нормативно-правові акти, які можна розглядати як такі, що безпосередньо регулюють суспільні відносини у сфері електронного урядування та надання електронних адміністративних послуг.

Так, концептуальні засади державної політики у сфері інформатизації визначено низкою наступних Законів України: «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про телекомунікації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні», «Про захист персональних даних» тощо.

Крім того, стратегічне значення мають нормативно-правові акти: «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затвердження плану заходів щодо її реалізації», постанова «Деякі питання цифрового розвитку» тощо.

Аналізуючи значний законодавчий масив, спрямований на регулювання суспільних відносин у сфері ІКТ, варто зазначити і декілька підзаконних актів, які одночасно із законами регулюють від-

повідну сферу діяльності. Отже, питання розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, регламентуються:

1) актами Верховної Ради України, а саме: Постановами «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації» від 4 листопада 2005 року № 3075-IV; «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 березня 2016 року № 1073-VIII;

2) Указами Президента України: «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 року № 928/2000; «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20 жовтня 2005 року № 1497/2005; «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015;

3) актами Кабінету Міністрів України, а саме: *постановами* «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003 року № 208; «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» від 28 листопада 2012 року № 1134; «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» від 30 листопада 2016 № 867; «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17 січня 2019 № 55; *розпорядженнями* Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 5 травня 2003 року № 259-р; «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 року № 386-р; «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 року № 649-р та іншими.

Таким чином, процес інформатизації, запровадження інформаційно-комунікативних технологій у діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, а також е-урядування

супроводжується різноманітними за юридичною силою та формою, спрямованістю і змістом, предметом правового регулювання і суб'єктами законодавчої ініціативи нормативно-правовими актами.

Аналіз наведених нормативно-правових актах свідчить, ними визначаються як програмні орієнтири та концептуальні засади державної політики у вищевказаних сферах, так і впорядкування окремих питань взаємовідносин, що виникають у процесі впровадження електронного урядування і цифровізації між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, між окремими державними органами, між органами та фізичними й юридичними особами, громадськими організаціями, бізнес-структурами, в цілому між державою та суспільством.

Переважає більшість положень, статей, норм, що міститься у цих джерелах, має одночасно інформаційно-правовий та адміністративно-правовий характер. Тобто ними регулюються суспільні відносини, які виникають як в інформаційній сфері при використанні новітніх технологій отримання та розповсюдження інформації, так і під час функціонування органів публічного адміністрування, що займаються відповідною організаційно-розпорядчою та управлінською діяльністю у вказаній сфері. Тому такі норми за своїм визначенням, з об'єктивною необхідністю, маючи однаковий предмет правового регулювання, відносяться як до інформаційного, так і до адміністративного законодавства.

Однак, враховуючи особливості та специфіку норм адміністративного законодавства, що безпосередньо визначають механізм нормативно-правового регулювання електронного режиму функціонування відповідних управлінських органів (або е-урядування), пріоритетний характер на даному етапі розвитку цифровізації в діяльності всіх державних, інших офіційних та публічних структур мають норми саме адміністративного законодавства.

Діджиталізація має важливе значення для подальшого розвитку управлінської системи, органів публічної влади, відкриваючи для усього суспільства великі можливості. Можна констатувати, що за



час введення в дію зазначених правових актів, впровадження організаційних заходів, – значно пришвидшилися процеси створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання інформації, надання широкого спектру електронних послуг.

Затверджені концептуальні програми та стратегії, визначені стандарти і положення щодо здійснення е-урядування та використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій: сприятимуть покращенню функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування; удосконалюватимуть взаємодію цих органів з підприємствами, бізнес-структурами та окремими громадянами [9].

Серед переваг цифрової трансформації: прозорість та контроль за органами влади з боку суспільства, а також – значна фінансова економія та економія людських ресурсів. Проте, незважаючи на певні позитивні результати, існує низка істотних проблем, які потребують вирішення як на організаційному, так і на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що впровадження в Україні електронного урядування (е-урядування), а також цифровізації адміністративних послуг, взаємопов'язані із забезпеченням процесу інформатизації діяльності всіх органів державної влади, переведенням їх на електронний режим функціонування, введенням новітніх інформаційних технологій не тільки у сферу публічного управління (адміністрування), а й охоплення ними усіх сфер суспільного життя.

Залишається недосконалою відповідна нормативно-правова і методологічна база, що перешкоджає органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання ефективно функціонувати в умовах інформаційного суспільства. Крім того, відсутні єдині, що відповідають міжнародним, нормативно-правові стандарти та регламенти функціонування державних інформаційних ресурсів та інформаційно-телекомунікаційних систем, а також захисту інформації, що передається за допомогою цих систем. Також залишаються нормативно неврегульованими деякі питання

надання адміністративних послуг, а також звернення громадян до органів державної влади і органів місцевого самоврядування через систему Інтернет.

З урахуванням міжнародного досвіду, актуальним для України вбачається прийняття єдиної, цільної та ефективної системи законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань електронного урядування. Такими юридичними документами мають встановлюватися як концептуальні програми та стратегії, так і визначатися конкретні стандарти й положення щодо створення та здійснення е-урядування, використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій під час функціонування органів державної влади та управління, взаємодії цих органів з підприємствами, бізнес-структурами та окремими громадянами.

Крім того, реальному втіленню вищевказаних програмних настанов та усуненню наявних проблем, з огляду на викладене, сприятиме і прийняття окремого законодавчого акта, який би закріплював змістовний та ефективний нормативний механізм актуалізації таких змін в діяльності органів державної влади і управління.

Всезагальним та об'єднуючим документом такого спрямування можуть стати затверджені на рівні закону стратегія розвитку електронного урядування та електронних послуг в Україні. Стратегія повинна мати довгострокову перспективу, системний та комплексний характер, узгоджуватися з положеннями вже ухвалених програм та концепцій.

Нормативно-правове регулювання реалізації закріплених у Стратегії завдань має бути забезпечено прийняттям відповідного закону, положення якого повинні узгоджуватися з програмними настановами та напрямками розвитку, визначеними у Стратегії, трансформувати у площину конкретних нормативних приписів передбачені у ній комплексні завдання щодо впровадження процесів інформатизації в діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Як Стратегія, так і Закон мають фундаментальне значення для подальшого політичного, економічного та соціального розвитку України, ефективного забезпечення



прав і законних інтересів її громадян. Їх прийняття призведе до необхідності переоцінки системи реалізації управлінських відносин у державі, у тому числі між органами виконавчої влади та законодавчою гілкою влади, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, між державними органами та громадянським суспільством в цілому та окремо кожним громадянином, який відстоює свої права та законні інтереси. Тому відносини, які ними регулюватимуться, цілком логічно відносяться до засад внутрішньої політики держави, визначення яких, відповідно до вимог ч. 1 ст. 85 Конституції України [10].

На законодавчому рівні також мають бути чітко визначені режими функціонування електронного урядування та надання електронних послуг, обмеження на електронне урядування для кожного з таких режимів, критерії переходу електронного урядування з одного режиму на інший тощо.

Водночас на рівні підзаконних нормативно-правових документів, насамперед актів Кабінету Міністрів України та окремих міністерств і відомств, мають затверджуватися положення і регламенти, що регулюють порядок функціонування інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем вказаних установ, наприклад, інформаційної системи «Електронний уряд», інформаційних систем «Електронне міністерство, служба, агентство» тощо.

Враховуючи особливості предмета правового регулювання, вважали би за необхідне запропонувати деякі пропозиції щодо реформування зазначеної сфери:

- подальше удосконалення нормативно-правової бази;

- контроль строків виконання державних програм та заходів, якими передбачено модернізацію, реформування системи управління з розвитком цифрових інформаційно-комунікаційних технологій;

- підсилення ресурсної бази органів виконавчої влади через загальнодержавні програми розвитку е-урядування, цифровізації адміністративних послуг;

- ухвалення державної Програми електронної мережі комунікації від центрального органу виконавчої влади до місцевих.

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів свідчить, що існує потреба у продовженні роботи в напрямку законодавчого забезпечення розвитку електронного урядування.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що розвиток інформаційних технологій в системі публічної влади (е-урядування, цифровізація адміністративних послуг) постійно перебуває у спектрі уваги органів влади. Напрацьована низка нормативно-правових актів, однак ухвалені ними заходи потребують системного корегування, як відповідь на перманентні зміни, які відбуваються у цьому напрямку. Внаслідок реформи поступово забезпечується доступ громадян і бізнесу до якісних та зручних публічних послуг з мінімізацією корупційних ризиків. А цифровізація адміністративних послуг стала одним із пріоритетів урядової програми. Сформульовано і деякі пропозиції щодо подальшої організації державного управління з використанням новітніх технологій.

Належна нормативно-правова регламентація процесів впровадження і застосування зазначених інновацій призведе до високого рівня економічного та соціального розвитку держави і добробуту її громадян, створить дієві умови для реалізації гарантованих Конституцією їх прав, свобод та законних інтересів.

### Список використаної літератури:

1. 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>
2. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 135 с.
3. Механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. П. С. Клімушин, Д. В. Спасібов; за ред. О. В. Радченка. Харків, 2017. 116 с.
4. Марченко В.В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків, 2016. 443 с.
5. A Digital Agenda for Europe. URL: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2019/10/COMMUNICATION-FROM-THE-COMMISSION-TO-THE-EUROPEAN-PARLIAMENT.pdf>

- 
6. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>
7. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015р. №5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
10. Конституція України: станом на 3 верес. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
- 

### **Iakovets I. Modern electronic governance in the system of public authorities**

*The reform of the public power system is taking place with the simultaneous development of informatization, electronic governance, and the use of the latest technologies. The goal of the reform is to ensure citizens' and businesses' access to high-quality and convenient public services without corruption risks. Digitalization in the system of public authorities has already become one of the priorities of the government program to rid society of bureaucracy, inconvenience, and complex work algorithms. Changes are taking place in all key directions: in the interaction between ministries and their regional structures, the introduction of new rules and methods of service provision, the creation of electronic resources, the preparation and adoption of normative legal acts.*

*In Ukraine, the vast majority of citizens did not use public services online until recently, despite the fact that the process of introducing electronic services was started more than twenty years ago. Further reform of the public power system will continue to take place with the simultaneous development of informatization, electronic governance, the use of the latest technologies, which will permanently require improvement of normative and legal acts. In order to analyze the legislation of Ukraine, which provides regulation of the processes of modern electronic governance (e-governance) and formulate some proposals for the further organization of public administration using the latest technologies, a short study was conducted.*

*Taking into account the specifics of the subject of legal regulation, proposals for reforming the sphere are proposed: further improvement of the regulatory and legal framework; control of the deadlines for the implementation of state programs and measures involving the modernization and reform of the management system with the development of digital information and communication technologies; strengthening the resource base of public authorities, etc. Proper regulatory and legal regulation of the processes of implementation and application of these innovations will lead to a high level of economic and social development of the state and the well-being of its citizens, will create effective conditions for the realization of their rights, freedoms and legitimate interests guaranteed by the Constitution.*

**Key words:** *state authorities, local self-government bodies, municipal law, digitization, use of the latest technologies.*

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

---

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.5>

**Д. В. Бондар**

кандидат наук з державного управління,  
ректор

Львівського державного університету безпеки життєдіяльності  
<https://orcid.org/0009-0004-9571-7828>

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЯПОНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Наукова публікація присвячена дослідженню досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації.

Зазначається, що органи публічної адміністрації Японської Держави мають багаторічний досвід у сфері ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, що зумовлено як географічними факторами (розташування Японії в сейсмічно небезпечній зоні), так і високою щільністю населення, яке проживає на відповідних територіях.

Підкреслено ключову роль цифровізації в процесі удосконалення механізмів оповіщення громадян Японії про загрозу настання або про факт безпосереднього початку надзвичайної ситуації. Зокрема, значну роль в системі оповіщення громадян Японії про загрозу землетрусів відіграє високий рівень інформатизації країни: якісний та доступний мобільний зв'язок (включаючи розгортання загальнодоступних тимчасових мобільних станцій) та всеохоплююча мережа Інтернет (декілька альтернативних засобів передачі інформації), що дозволяє забезпечити попередньою інформацією про стихійне лихо кожного громадянина країни.

Сформульовано висновок про доцільність запозичення трирівневої системи публічного управління ліквідацією надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі, в якій ключову роль відіграє рівень муніципалітетів, тобто організація сил та засобів цивільного захисту на рівні органів місцевого самоврядування, що дозволяє максимально оперативно реагувати на початок надзвичайної ситуації, а також проводити систематичні навчання та тренінги із населенням у сфері цивільного захисту.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, правове регулювання, інформаційні технології, цифровізація, безпека життєдіяльності, надзвичайна ситуація, цивільний захист, публічне управління, ліквідація, координація, запозичення.

**Актуальність теми.** Національна система забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту проходить важкі випробування в умовах воєнного стану, адже окрім повсякденної готовності до надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру Державна служба

України з надзвичайних ситуацій виконує важку роботу з ліквідації наслідків ракетних та бомбових ударів по цивільній інфраструктурі.

В таких складних умовах важливе значення має пошук актуальних напрямів удосконалення публічного управління

системами цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в цілому з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та останніх досягнень у сфері інформаційних технологій.

Одним із світових лідерів у сфері цифровізації, розвитку та впровадження інноваційних інформаційних технологій у сферу публічного управління є Японська Держава. За останні десятиріччя Японія здійснила технологічний стрибок та по праву вважається еталоном якості та ефективності у сфері використання інформаційних технологій.

Водночас в силу свого географічного розташування Японська Держава часто потерпає від катастрофічних землетрусів та пов'язаних із ними цунамі, що обумовлює активний розвиток японської системи цивільного захисту та забезпечення безпеки життєдіяльності громадян. Водночас функціонування вказаної системи потребує належного правового врегулювання, що знаходить своє відображення у відповідному розділі японського законодавства.

Враховуючи вищезазначене, дослідження досвіду органів публічної адміністрації Японської Держави у сфері публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання систем забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в умовах цифровізації має як теоретичне, так і практичне значення в контексті необхідності запозичення позитивного зарубіжного досвіду публічного управління у вказаній сфері суспільних відносин та визначення доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням забезпечення безпеки життєдіяльності приділяють увагу науковці різних спеціальностей, зокрема фахівці у сферах природничих, технічних, гуманітарних наук. З останніх досліджень присвячених вказаній тематиці варто виділити роботи таких відомих науковців як Ф. Апшай, Т. Гринюк, К. Марченко, О. Оришака, О. Остапенко, О. Халак, О. Хитра, О. Чекригін та інші дослідники.

Правове регулювання використання інформаційних технологій (цифровізації) у різних сферах суспільного життя

досліджували такі відомі науковці як М. Бабики, В. Бевзенко, Д. Біленька, О. Берназюк, М. Віхляєв, О. Гунбіна, К. Дубова, С. Єсімов, Т. Ковальова, Т. Коломоєць, О. Комаров, А. Комзюк, А. Краковська, І. Лопушинський, К. Оксютенко, А. Омельченко, М. Серебро, Р. Стефанчук, І. Тищенкова та інші.

Із наукових праць, присвячених дослідженню зарубіжного досвіду із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру, слід виділити публікації таких відомих науковців як І. Процин [1], Є. Мороз, М. Близнюк, В. Печиборщ, М. Михайловський, В. Кушнір, В. Вороненко [2], Р. Приходько та О. Яценко [3].

Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії дослідив С. Говорун [4].

Проте, досвід адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі ще не був предметом окремого наукового аналізу, що актуалізує необхідність підготовки даної публікації.

**Постановка завдання. Метою публікації** є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації.

Методологія даної публікації традиційно об'єднує три групи методів наукового пошуку. Першу групу складають філософські методи дослідження, а саме, метод діалектики, його закони та прийоми, а також метод метафізики. Серед загальнонаукових методів дослідження (друга група методів) більшою мірою застосовуються прийоми логіки (аналіз, синтез, дедукція, індукція, порівняння), системний та структурно-функціональний методи. Третю групу складають спеціально-юридичні методи дослідження, серед яких більшою мірою застосовується методологія порівняльного правознавства, а також формально-юридичний метод та метод юридичного моделювання.

Враховуючи тему публікації, в процесі даного дослідження також активно застосовуються цивілізаційний, телеологічний та синергетичний наукові підходи.



**Результати дослідження.** Японія з точки зору юриспруденції та науки державного управління є унікальною державою, адже її правова система та організація публічного управління засновані на правових традиціях та звичаях, чим обумовлюється високий рівень правової культури та правосвідомості громадян. Таким чином, дотримання норм японського законодавства забезпечується більшою мірою внутрішнім переконанням та традиціоналізмом, аніж загрозою покарання.

Відповідно і у сферах забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту японці проявляють внутрішню організованість та постійну готовність до навчання, злагоженість у діях та дисциплінованість.

Не менше значення для ефективного запобігання та оперативної ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі має високий рівень інформатизації та автоматизації систем оповіщення населення про загрозу катастроф природного та техногенного характеру.

Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська зазначають, що природні катастрофи (землетруси та цунамі) в Японії, які згодом доповнила техногенна катастрофа (атомна), стали випробуванням системи раннього сповіщення та автоматичного відключення, радикально оновленої на базі новітніх ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) після 1995 року, коли стався надпотужний землетрус в регіоні префектури Кобе. В цілому ця система витримала іспит і багато в чому є взірцевою для інших країн: вона дозволила мінімізувати жертви серед населення [5].

В цьому сенсі японська система раннього сповіщення, що була введена в дію у 2007 році, і яка являє собою систему датчиків і метеорологічних станцій, розташованих на території всієї країни, яка автоматично видає попередження про землетрус, продемонструвала свою ефективність. Сейсмічні датчики фіксують первинні слабкі коливання, на підставі яких можна прогнозувати силу подальших поштовхів, і, якщо передбачувана магнітуда буде близько п'яти, автоматично включається система оповіщення у від-

повідному районі. Оповіщення на стадії слабких коливань дасть громадянам, принаймні, кілька секунд, щоб зорієнтуватися в ситуації. За цей час: екстрено зупиняється транспорт; на всі телефони абонентів йде широкомовне повідомлення про те, що необхідно рятуватися, оскільки наближається землетрус; зупиняються виробництва; за 30 секунд відключається електроенергія в містах схильних до удару [5].

Таким чином, саме комплексне використання інформаційних технологій дозволяє вчасно поінформувати громадян про небезпеку, а також забезпечити автоматичне припинення функціонування комунікацій, які можуть бути зруйновані природними катаклізмами з негативними наслідками для людей (наприклад, у випадку несвоєчасного відключення електроенергії можливі короткі замикання та як наслідок – пожежі та пошкодження обладнання).

Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська підкреслюють, що в японській системі раннього сповіщення все діє максимально автоматично і не вимагає втручання людини. На те, щоб запровадити систему раннього сповіщення, Японія витратила з 1995 до 2007 р. близько мільярда доларів. Всі телефони повинні підтримувати систему оповіщення. Для туристів та відвідувачів Японії на сайтах з метеорологічної ситуації, зокрема Japan Meteorological Agency, англійською мовою поряд зі звичайним прогнозом погоди надається інформація щодо сейсмологічного стану в країні, наближення цунамі, штормів та ін.

Наслідком функціонування системи стало те, що, наприклад, у Токіо за хвилину до удару всі дзвінки перервалися, мільйони телефонів отримали повідомлення про те, що через хвилину буде землетрус і необхідно вжити заходів з порятунку життя. На всі підприємства надійшли тривожні автоматичні дзвінки або листи, заводи в екстреному режимі зупиняли лінії. Транспорт, зокрема метрополітен, також зупинявся, пасажиром повідомляли про загрозу землетрусу. Попереджувальний сигнал звучить і на вулицях, де встановлені спеціальні репродуктори, і в магазинах [5].



Отже, органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, повинні використовувати всі можливості мобільного зв'язку та взаємодіяти з усіма приватними мобільними операторами. Так, за допомогою мобільного зв'язку можна не тільки здійснювати екстрене оповіщення громадян про загрозу або початок надзвичайної ситуації, але й мобілізувати потенційних добровольців для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, враховуючи їх місцезнаходження за допомогою спеціального мобільного застосунку та електронної бази даних добровольців.

З метою роз'яснення населенню наслідків катастрофи та поточного стану із її вирішення, в Японії активно задіюється національне телебачення NHK, зокрема, під час цього землетрусу система дала сигнал заздалегідь: в автоматичному режимі вона розрахувала силу землетрусу (первинні дані 8,1 бала), на розрахунок районів, схильних до удару, пішло 8,7 секунди. Більшість територій мало мінімум близько однієї хвилини і цей час пішов на те, щоб попередити населення. Всі засоби інформації в Японії орієнтовані на те, щоб доносити інформацію в реальному режимі часу. Національне телебачення в прямому ефірі показувало все, що відбувається з японською атомною станцією, постійно давало коментарі уряду та інших служб. Моментальне поширення інформації сприяло тому, що у суспільстві не поширювались чутки і панічні настрої. Під час прямого включення з диктором, який зачитував дані японської метеорологічної служби, вказувались райони, де удар буде найбільшим. Працювала також система оповіщення на комп'ютері, де вказувався навіть приблизний час до поштовхів [5].

Отже, окрім використання можливостей операторів мобільного зв'язку, необхідна взаємодія з усіма надавачами послуг цифрового телебачення та Інтернет, включаючи компанії, які надають послуги потокового мультимедіа безпосередньо споживачам (наприклад, Megogo, Sweet.tv тощо). Незалежно від того, яким застосунком користується споживач, він має отримувати екстрені повідомлення в режимі реального часу.

Позитивним є також досвід Японської Держави щодо проведення тренінгів із населенням у сфері цивільного захисту з використанням інформаційних технологій.

Так, у багатьох містах в Японії встановлено тренажери, які моделюють землетрус і показують, що відбувається в приміщенні, чого варто остерігатися і як себе поводити [5].

Не менш важливим є позитивний досвід Японії щодо проведення пошукових робіт в умовах надзвичайної ситуації.

Зокрема, під час останніх природних катаклізмів крім традиційних форм пошуку загинувших та зниклих безвісті, активно задіювались можливості соціальних мереж та новітніх інформаційних технологій. Всі японські оператори відкрили спеціальні web-сторінки, свого роду дошки оголошень. Люди могли залишати на них свої повідомлення, навіть у відсутність мобільного зв'язку. Прочитати це повідомлення могла будь-яка людина, яка вводила в форму номер телефону того, хто його написав. Google запустив програму «Пошук людей», за допомогою якої користувачі можуть або вводити інформацію щодо когось, або шукати інформацію про когось, хто міг постраждати від цунамі. Крім того, один з найбільших операторів зв'язку NTT Docomo пропонує послугу (в тому числі – через спеціальний веб-портал, оформлений підкреслено з мінімальною кількістю об'єктів, що можуть заважати якнайшвидшому завантаженню на мобільний телефон), за допомогою якої люди могли зареєструвати до 10 адрес (номерів телефонів) людей із запитом щодо того чи в безпеці вони. Схожі за цільовим призначенням є сервіси KDDI Disaster Message Board, Softbank Message Board. У Японії існують плани евакуації і мешканці знають, хто і куди пересувається, знають адреси притулків, знають як до них добиратися і скільки у них є часу. Водночас в мережі Інтернет було запущено послугу Japan Shelter Map, яка фактично являла собою частину сервісу Google Map де були позначені місця, де люди могли відпочити, отримати допомогу та переночувати [5].

Таким чином, використання інформаційних технологій у сфері забезпечення

безпеки життєдіяльності та цивільного захисту дозволяє суттєво оптимізувати заходи щодо оповіщення громадян про небезпеку, удосконалити механізми порятунку та пошуку потерпілих від природного катаклізму чи техногенної катастрофи тощо.

За результатами проведеного аналізу механізмів попередження та інформування населення в умовах загрози або виникнення надзвичайної ситуації на прикладі природної та техногенної катастрофи в Японії Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська сформулювали наступні висновки та рекомендації: система раннього сповіщення Японії виявилась в цілому ефективною та виконала більшість із поставлених задач – мінімізувала втрати серед населення та не допустила всеохоплюючої паніки; значною мірою така ефективність була обумовлена як технологічною готовністю японського уряду та спеціальних служб (максимальна автоматизація процесу сповіщення та його всеохопність), так і підготовленістю самого населення (внаслідок послідовно впроваджуваної системи навчань на всіх рівнях); значну роль у даній системі зіграв високий рівень інформатизації країни і, зокрема, мобільний зв'язок та доступність мережі Інтернет, що дозволило забезпечити попередньою інформацією про стихійне лихо кожного громадянина країни; на нормативно-правовому рівні використання телекомунікаційних мереж приватних компаній в умовах надзвичайних ситуацій в Україні все ще не врегульовано в повному обсязі (на даний момент така взаємодія більшою мірою залежить від доброї волі операторів, а процедур безпосередньої взаємодії в більшості своїй не існує); вбачається доцільним дослідити закордонний досвід (в першу чергу тих країн, що часто зазнають техногенних чи природних катастроф) щодо принципів взаємодії держави та приватних операторів телекомунікацій (включно із системою покарань для них у разі порушення) в умовах надзвичайних ситуацій [5].

Таким чином, досвід Японської Держави щодо організації загальної системи оповіщення населення про настання надзвичайної ситуації, а також позитивний

досвід координації сил та засобів цивільного захисту із використанням новітніх інформаційних технологій заслуговує на увагу та запозичення з метою імплементації в національне законодавство та практику цивільного захисту.

В Україні наразі чинним є Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733 [6].

Вказане Положення визначає порядок організації оповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, їх подальшого інформування з метою вжиття заходів безпеки, забезпечення зв'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, а також забезпечення функціонування апаратури і технічних засобів оповіщення та технічних засобів електронних комунікацій. Дія цього Положення поширюється на центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, операторів електронних комунікацій, аудіальні чи аудіовізуальні медіа, а також підприємства, установи, організації незалежно від форми власності і господарювання [6].

Таким чином, в Україні, як і в Японській Державі оператори електронних комунікацій, аудіальні та аудіовізуальні медіа, а також підприємства, установи, організації незалежно від форми власності і господарювання повинні приймати участь в оповіщенні органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Головним питанням залишається забезпечення координації сил та засобів щодо здійснення такого оповіщення, залучення до його організації всіх суб'єктів господарювання, які надають телекомунікаційні послуги.

На увагу заслуговує також досвід Японської Держави щодо публічного управління у сфері пожежної безпеки.

Так, С. Говорун зазначає, що стійка тенденція до зниження пожеж та кількості загиблих на них, є наслідком проведеної реформи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, а також сталістю, внутрішньою несуперечливістю та узгодженістю законодавчої бази, якою керуються відповідні державні служби, а також приватні підприємства Японії [4, с. 29].

Таким чином, у сфері забезпечення пожежної безпеки також спостерігається притаманна Японії висока якість законодавства, зумовлена високим рівнем загальної правової культури в Японській Державі та високим рівнем правосвідомості громадян, які неухильно дотримуються правових традицій та звичаїв.

Крім того, С. Говорун підкреслює, що державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки Японії, регулюються виключно спеціальними законами, у яких чітко регламентовані суб'єкти, об'єкти державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки, їх права і обов'язки, на законодавчому рівні затверджується категоріальний апарат, котрим керуються у даній сфері [4, с. 48].

Так, 7 березня 1948 року у Японії набув чинності «Закон про організацію боротьби з пожежами і стихійними лихами», згідно із яким управління місцевими органами влади у сфері пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих засновано на принципі запобігання пожежам та ліквідації наслідків пожеж і надзвичайних ситуацій. Згідно зі статтею 2 цього Закону, у тому ж 1948 році було створено Агенцію із боротьби з пожежами та ліквідації наслідків стихійних лих – Fire and Disaster Management Agency (FDMA), як зовнішню структуру Міністерства внутрішніх справ та зв'язку Японії відповідно до пункту 2 статті 3 Закону «Про організацію національного уряду» (National Government Organization Act (Act №. 120 of 10 July 1948) [4, с. 35].

У цьому ж році було прийнято Закон (Акт) про пожежну службу (Act №. 186, July 24, 1948), метою якого є підтримання

миру та порядку, а також сприяння суспільному добробуту шляхом запобігання, захисту від пожеж та контролю за ними, захисту життя людей, осіб та майна від пожеж та мінімізації збитків, спричинених пожежами, землетрусами чи іншими лихами [7].

В даному випадку слід підкреслити сталість (стабільність) національного законодавства Японії та стабільність функціонування органів публічної адміністрації, які реалізують державну політику Японської Держави у сфері забезпечення пожежної безпеки. Цей досвід вартий запозичення Україною, адже постійні реформи центральних органів виконавчої влади, включаючи органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, не сприяють їх ефективній роботі, що включає формування традицій, злагодженості колективів, внутрішньої субкультури тощо.

Обов'язками FDMA є захист життя, здоров'я та майна громадян шляхом створення та впровадження у життя суспільства системи протипожежної безпеки, а також ведення справ, пов'язаних з протипожежною діяльністю, в тому числі для вирішення широкого кола питань. Із метою виконання вказаних обов'язків FDMA відповідає за наступні питання: питання, що стосуються створення та впровадження системи протипожежної безпеки на загальнодержавному рівні та складання правил пожежної безпеки; питання, пов'язані з класифікацією міських територій з точки зору протипожежного захисту (крім тих, що знаходяться під юрисдикцією префектурного уряду); питання, пов'язані зі здійснення заходів контролю, протипожежним управлінням та іншими протипожежними інституціями; питання, що стосуються розслідування причин пожеж та розслідування причин витоку небезпечних матеріалів або будь-якої іншої аварії; питання, що стосуються розробки та введення в дію стандартів освіти та підготовки працівників протипожежної служби (тобто, пожежних та іншого персоналу) та волонтерів пожежних корпусів; питання, що стосуються навчання та підготовки працівників протипожежної служби та волонтерів пожежних корпусів; веде статистику діяльності

пожежної охорони та збирає інформацію щодо стану протипожежного захисту; питання, що стосуються сертифікації та експертизи обладнання, машин, інструментів та матеріалів, які будуть використовуватися для цілей протипожежного захисту; питання, пов'язані з випробуваннями та дослідженнями щодо протипожежного захисту; питання, що стосуються керівництва та надання субсидій для посилення та розширення оснащення засобами протипожежної безпеки; питання щодо поширення та оприлюднення заходів із протипожежного захисту (паблік рілейшнз); питання, що стосуються способу оцінки небезпечних матеріалів та забезпечення їх безпеки, тощо [4, с. 36].

FDMA, також, опікується питаннями, які стосуються стандартів діяльності служби швидкої медичної допомоги, взаємодії між національними та місцевими органами влади та між органами місцевого самоврядування стосовно вирішення справ місцевого самоврядування, пов'язаними із плануванням робіт та проведенням інспекційних перевірок, а також іншими питаннями, пов'язаними із забезпеченням безпеки комерційних об'єктів нафтохімічної промисловості. До відома FDMA входять питання, що стосуються міжнародної допомоги в надзвичайних ситуаціях, міжнародного співробітництва; питання, пов'язані з евакуацією мешканців та питання, що стосуються взаємодії та координації між національним та місцевими урядами, а також між органами місцевого самоврядування [4, с. 36].

Таким чином, коло питань забезпечення пожежної безпеки в Японській Державі, за які відповідає FDMA, є достатньо широким, що вимагає детального адміністративно-правового регулювання на рівні відомчої нормотворчості, а також використання інноваційних інформаційних технологій для забезпечення обробки значних масивів інформації, надання відповідних електронних (цифрових) адміністративних послуг та постійного зв'язку з іншими органами публічної адміністрації, протипожежними службами та волонтерами пожежних корпусів.

FDMA є центральним державним органом, який координує діяльність усіх інших

міністерств, відомств, префектур, муніципалітетів щодо запобігання, ліквідації та відновлення об'єктів інфраструктури в разі настання надзвичайних ситуацій, а також щодо здійснення профілактики та гасіння пожеж. Названа урядова організація активно працює у всіх префектурах, муніципалітетах районах, містах і селищах Японії, починаючи від впровадження пожежно-аварійної діяльності, до контролю над поводженням із небезпечними матеріалами, а також проведення інспекційних перевірок дотримання правил і норм пожежної безпеки [4, с. 36–37].

С. Говорун зазначає, що організаційна структура державного управління Японії у сфері забезпечення пожежної безпеки і подолання стихійних лих та їх наслідків має три рівні. Найвищий – національний рівень забезпечення пожежної безпеки (згідно із Законом «Про організацію протипожежної охорони»), який встановлює, що FDMA проводить дослідження, формулює плани розвитку і діяльності системи організації протипожежної служби з метою посилення спроможності муніципалітетів щодо їх протипожежного захисту. Для досягнення цієї мети FDMA надає муніципалітетам поради, керівні вказівки та рекомендації щодо організації та здійснення заходів згаданою службою. Однак FDMA не має повноважень повністю контролювати діяльність муніципалітетів із даного напрямку [4, с. 37].

Найбільш повно інформація про діяльність FDMA (Fire and Disaster Management Agency) представлена на його офіційному веб-сайті – <https://www.fdma.go.jp/en/>, включаючи основні цілі агентства (Місія Агентства з боротьби з пожежами та стихійними лихами), стандарти, організацію, юрисдикцію та законодавчу основу його діяльності (Закон про пожежну службу та інші відомчі нормативні акти), інформацію про систему перевірки протипожежного обладнання та інструментів, звіти про об'єкти з небезпечними матеріалами тощо [7].

Так, до цілей (місій) Агентства з боротьби з пожежами та стихійними лихами віднесено: готовність до великомасштабних катастроф, таких як землетрус у Нанкайському жолобі та землетрус у внутрішній



частині Токіо; місія рятувати життя, які можна врятувати; запобігання пожежам і промисловим катастрофам; поліпшення боротьби зі стихійними лихами в громадах із центральною роллю Добровольчого пожежного корпусу; захист людей від тероризму та збройних нападів; розвиток людських ресурсів та використання нових технологій.

На другому рівні системи забезпечення пожежної безпеки знаходяться префектури Японії. Префектури не беруть безпосередньої участі в ліквідації надзвичайних ситуацій, але мають консультативну й координувальну владу над муніципалітетами, які, у свою чергу, стоять на третьому – нижньому рівні системи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії. Під юрисдикцію префектур підпадає виконання таких обов'язків: зв'язок та координація між міськими пожежними службами; надання порад і рекомендацій стосовно устрою та діяльності пожежних служб міста; визначення напрямку щодо здійснення заходів із попередження стихійних лих та здійснення запитів про надання допомоги під час надзвичайних ситуацій; навчання та підготовка працівників пожежної служби та волонтерів у префектурних пожежних Академіях; розроблення та прийняття префектурних планів з попередження стихійних лих та реалізації всебічних контрзаходів протидії наслідкам стихійних лих [4, с. 37].

Таким чином, на рівні префектур органами публічної адміністрації Японської Держави також активно використовуються інформаційні технології з метою організації зв'язку та здійснення координації між міськими пожежними службами, розробки префектурних планів з попередження стихійних лих, а також накопичення та обробки інформації про надзвичайні події та їх наслідки, наявні сили та засоби цивільного захисту тощо.

Слід відзначити, що в Україні План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223 [8].

Зазначений План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня розроблено для впорядкування та координа-

ції дій органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим, у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації [8].

І вже на основі вказаного плану розробляються конкретизовані плани ліквідації надзвичайних ситуацій на місцевому, регіональному рівні.

Третій рівень, який однак є найбільш поширеним рівнем системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків катастроф, що лежить в основі «піраміди» протипожежного захисту Японії – це муніципальний рівень. Згідно зі ст. 10 Закону «Про організацію протипожежної охорони» «створення, місцезнаходження та назви штабів пожежної охорони та пожежних станцій, а також окреслення районів юрисдикції пожежних станцій визначаються муніципальним розпорядженням. Організація штабу пожежної охорони визначається муніципальними правилами, тоді як організаційну структуру і чисельний склад пожежної станції визначає її начальник із затвердженням мером відповідного муніципалітету» [4, с. 38].

Муніципалітети Японії зобов'язані повністю опікуватися створенням і функціонуванням пожежної служби у межах своєї юрисдикції. Вони фактично впроваджують та реалізують діяльність служб протипожежного захисту, такі як пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги. У Японії вважається, що більш ефективно та раціонально слід провадити роботу в даному напрямку спільно з іншими муніципалітетами. Такий підхід прийнятий із огляду на фінансову складову справи. Деякі муніципалітети роблять це шляхом створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів». Організації із протипожежного захисту складаються із пожежних департаментів, пожежних станцій та волонтерських пожежних корпусів. Муніципалітети зобов'язані організувати деякі із названих протипожежних закладів або їх всі. Пожежні департаменти та пожежні станції укомплектовуються професійними пожежниками, а пожежний кор-



пус складається із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі. Пожежний корпус (пожежні волонтери) є незалежним у своїй організаційній діяльності від пожежних департаментів та пожежних станцій, та між ними немає ніяких вертикальних субординаційних відношень. Однак у випадках, коли у разі пожежі або іншої надзвичайної ситуації залучається пожежний корпус, його посадові особи та інші члени повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції. У такий спосіб реалізується принцип єдиноначальності при проведенні операцій із гасіння пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих та інших катастроф [4, с. 38].

Таким чином, саме на рівні муніципалітетів, тобто органів місцевого самоврядування вирішуються ключові питання щодо створення і функціонування служб протипожежного захисту, що включають пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги.

**Висновки.** Проведене дослідження адміністративно-правових засад забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації дозволяє сформулювати висновки про доцільність запозичення трирівневої системи публічного управління ліквідацією надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі, в якій ключову роль відіграє рівень муніципалітетів, тобто організація сил та засобів цивільного захисту на рівні органів місцевого самоврядування, що дозволяє максимально оперативно реагувати на початок надзвичайної ситуації, а також проводити систематичні навчання та тренінги із населенням у сфері цивільного захисту.

Також слід підкреслити сталість національного законодавства Японії та стабільність функціонування органів публічної адміністрації, які реалізують державну політику Японської Держави у сфері забезпечення пожежної безпеки. Цей досвід вартий запозичення Україною, адже постійні реформи центральних органів виконавчої влади, включаючи органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивіль-

ного захисту, не сприяють їх ефективній роботі, що включає формування традицій, злагодженості та згуртованості колективів, внутрішньої субкультури тощо.

Позитивним є досвід Японської Держави щодо створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів» з метою консолідації фінансових та організаційних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій. Також позитивним є досвід щодо функціонування волонтерських пожежних корпусів, які складаються із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі (однак у разі пожежі або іншої надзвичайної посадові особи та інші члени волонтерських пожежних корпусів повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції).

Перспективність подальшого дослідження зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання забезпечення цивільного захисту населення і територій, а також безпеки життєдіяльності в цілому, в умовах цифровізації, обумовлена необхідністю виокремлення позитивного досвіду інших зарубіжних країн у вказаній сфері суспільних відносин з метою визначення доцільності та способів його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

### Список використаної літератури:

1. Прошин І. Аналіз закордонного досвіду із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру. *Збірник наукових праць Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України «Надзвичайні ситуації: попередження та ліквідація»*. 2021. № 2. Т. 5. С. 95-100.
2. Мороз Є.Д., Близнюк М.Д., Печиборщ В.П., Михайловський М.М., Кушнір В.А., Вороненко В.В. Досвід організації екстреної медичної допомоги потерпілим у надзвичайних ситуаціях у США та розвинених державах світу. *Український медичний часопис*. 2018. № 4 (126). Т. 2. С. 9-12. URL: <https://www.umj.com.ua/article/129631/>
3. Приходько Р., Яценко О. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональ-

- ному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2016. Вип. 2. С. 272-282.
4. Говорун С.В. Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії: досвід для України. *Науковий вісник: Державне управління.* 2020. № 1 (3). С. 29-52.
  5. Дубов Д., Ожеван М., Баровська А. «Щодо попередження та інформування населення в умовах загрози або виникнення надзвичайної ситуації (на прикладі природної та техногенної катастрофи в Японії)». Аналітична записка. Національний інституту стратегічних досліджень. 12.05.2011. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-poperedzhennya-ta-informuvannya-naselennya-v-umovakh> (дата звернення: 10.10.2024).
  6. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733. Дата оновлення: 13.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2024).
  7. Fire and Disaster Management Agency (FDMA) URL: <https://www.fdma.go.jp/en/> (дата звернення: 05.10.2024).
  8. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223. Дата оновлення: 03.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-p#Text> (дата звернення: 05.10.2024).

#### **Bondar D. Administrative and legal basis of ensuring life safety and civil defense in the Japanese state in the conditions of digitalization**

*The scientific publication is devoted to the study of the experience of administrative and legal regulation in the field of ensuring the safety of life and civil protection in the Japanese State in the conditions of digitalization.*

*It is noted that the public administration bodies of the Japanese State have many years of experience in the field of liquidation of emergencies of a natural and man-made nature, which is due to both geographical factors (the location of Japan in a seismically dangerous zone) and the high density of the population living in the relevant territories.*

*The key role of digitalization in the process of improving the mechanisms for notifying Japanese citizens about the threat of an emergency or the fact of the immediate beginning of an emergency is emphasized. In particular, a significant role in the system for notifying Japanese citizens about the threat of earthquakes is played by the high level of informatization of the country: high-quality and affordable mobile communications (including the deployment of publicly available temporary mobile stations) and a comprehensive Internet network (several alternative means of information transmission), which allows providing each citizen of the country with preliminary information about a natural disaster.*

*A conclusion is formulated on the feasibility of borrowing for Ukraine a three-level system of public management of the liquidation of emergencies and their consequences in the Japanese State, in which the level of municipalities plays a key role, that is, the organization of civil defense forces and means at the level of local governments, which allows for the most prompt response to the onset of an emergency, as well as conducting systematic training and education with the population in the field of civil defense.*

**Key words:** *foreign experience, legal regulation, information technology, digitalization, life safety, emergency, civil defense, public administration, liquidation, coordination, borrowing.*

UDC 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.6>

**A. V. Velkov**

Postgraduate student at the Department of Constitutional and Administrative Law  
of the National Academy of Sciences of Ukraine

## **JUDICIAL PRACTICE ON THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

*The article examines the judicial practice on the participation of the prosecutor in administrative proceedings. The chosen topic of scientific research requires the use of various scientific methods and approaches to obtain qualitative results. Therefore, the following research methods were used to solve the set tasks: analysis; system method; analytical, etc. It is specified that the prosecutor's representation of the interests of the state in court: firstly, it can be implemented in exceptional cases, in particular in the event of a violation or threats of violation of the interests of the state, if the protection of these interests is not carried out by a body of state power, a body of local self-government or another subject of power, the competence of which includes the relevant powers; secondly, the prosecutor in the statement of claim independently determines what the violation of the interests of the state is and justifies the need to protect them, notes the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed legal relations; thirdly, the prosecutor must make sure that the relevant state body does not protect the interests of the state (i.e., he is aware of the violation of the interests of the state, has the appropriate powers to protect them, but does not apply to the court for protection contrary to these interests), for example, notify such a state body of the identified violations, and in case of failure of this body to take actions aimed at protecting the interests of the state, represent the interests of the state in court in accordance with Article 23 of Law No. 1697-VII, giving an appropriate justification for this. It is stated that Article 53 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine establishes that in cases determined by law, the prosecutor applies to the court with a statement of claim, participates in the consideration of cases on his claims, enters on his own initiative into a case, the proceedings in which were initiated at the request of another person, before the start of consideration of the case on the merits, submits an appeal, cassation, application for review of a court decision due to newly discovered or exceptional circumstances. Prosecutor, who applies to the court in the interests of the state, in a statement of claim or other statement, complaint, substantiates the violation of the interests of the state, the need to protect them, the legal grounds for the prosecutor to apply to the court, and also indicates the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed legal relations. The prosecutor shall represent the interests of a citizen (citizen of Ukraine, foreigner or stateless person) in court in cases where such a person is unable to independently protect his/her violated or disputed rights or exercise procedural powers due to minority, incapacity or limited legal capacity, and legal representatives or bodies authorized by law to protect the rights, freedoms and interests of such a person do not or improperly protect him/her.*

**Key words:** prosecutor, representation, administrative proceedings, participation of the prosecutor, interest.

### **Problem statement and its relevance.**

According to Art. 55 of the Constitution of Ukraine Everyone is guaranteed the right to appeal in court against decisions, actions or inaction of state authorities, local self-government bodies, officials and officials [1].

According to part one of Article 124 of the Constitution of Ukraine, justice in Ukraine is administered exclusively by courts [1]. In the administration of justice, judges are independent and obey only the law (part one of Article 129 of the Constitution of Ukraine).

Only the laws of Ukraine determine the judicial system and judicial proceedings, as well as the procedure for the administration of justice is regulated by the relevant procedural legislation of Ukraine.

According to Art. 1311 of the Constitution of Ukraine, there is a prosecutor's office in our country, which carries out: 1) support of public prosecution in court; 2) organization and procedural management of pre-trial investigation, resolution of other issues in accordance with the law during criminal proceedings, supervision of covert and other investigative and investigative actions of law enforcement agencies; 3) representation of the interests of the state in court in exceptional cases and in the manner determined by law [1].

Article 53 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine establishes that in cases determined by law, the prosecutor applies to the court with a statement of claim, participates in the consideration of cases on his claims, enters on his own initiative into a case, the proceedings in which are initiated at the request of another person, before the start of the consideration of the case on the merits, submits an appeal, cassation complaint, an application for review of the court decision on newly discovered or exceptional circumstances. A prosecutor who applies to the court in the interests of the state, in a statement of claim or other statement, complaint, substantiates the violation of the interests of the state, the need to protect them, the grounds for applying to the court of the prosecutor determined by law, and also indicates the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed legal relations [2].

The organization and procedure of the prosecutor's office shall be determined by law. Thus, Art. 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" of 14.10.2014 No. 1697-VII stipulates that the representation of the interests of a citizen or the state by a prosecutor in court consists in the implementation of procedural and other actions aimed at protecting the interests of a citizen or the state, in cases and in the manner established by law [3].

**Analysis of research and publications on the problem.** The participation of pros-

ecutors in administrative proceedings has been the subject of research by a number of legal scholars. In particular, the works of Y. Bernazyuk, V. Borovsky, I. Soboleva, B. Shabarovsky, A. Pavliuk, V. Gordeev, I. Nesterenko and others should be highlighted.

**The purpose of the article** is to study the judicial practice on the participation of the prosecutor in administrative proceedings.

**Presentation of the main material.** A prosecutor shall represent the interests of a citizen (citizen of Ukraine, a foreigner or a stateless person) in court in cases where such a person is unable to independently protect his/her violated or disputed rights or exercise procedural powers due to reaching the age of majority, incapacity or limited legal capacity, and legal representatives or bodies that are entitled by law to protect the rights, freedoms and interests of such a person do not exercise or improperly exercise it protection.

On the basis of the above, it should be pointed out that in law enforcement practice there is no question of understanding the category of "citizen's interest", which cannot be said about such a category as "state interest". It is advisable to note that judicial practice has formed an approach to defining this category. Thus, in the Resolution of the Administrative Court of the Supreme Court of Ukraine dated November 5, 2019 in case No. 804/4585/18 [4], the court emphasized that in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 8, 1999 No. 3-rp/99 [5], the Constitutional Court of Ukraine, clarifying the concept of "interests of the state", expressed the consideration that the interests of the state differ from the interests of other participants in public relations. The former are always based on the need to implement national (political, economic, social and other) actions, programs aimed at protecting the sovereignty, territorial integrity, state border of Ukraine, guaranteeing its state, economic, informational, environmental security, protecting land as a national wealth, protecting the rights of all subjects of property and economic rights, etc. (paragraph 3 of the motivational part).



The interests of the state may coincide completely, partially, or not at all coincide with the interests of state bodies, state-owned enterprises and organizations. Taking into account the fact that "interests of the state" is an evaluative concept, the prosecutor or his deputy in each specific case independently determines, with reference to the legislation on the basis of which the claim is filed, in what exactly the violation of the material or other interests of the state has occurred or may occur, substantiates in the statement of claim the need to protect them and indicates the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed relations (paragraph 4 of the reasoning part of the decision of the Constitutional Court of Ukraine of April 8, 1999 No. 3-rp/99) [5].

As indicated by the panel of the Administrative Court of the Supreme Court in the above-mentioned case, the understanding of the concept of "interests of the state" expressed by the Constitutional Court of Ukraine has an independent meaning and can be used to interpret the same concept used in Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" [3].

Therefore, the panel of the Administrative Court of the Supreme Court noted that the "interests of the state" cover a wide and at the same time not clearly defined range of legitimate interests that cannot be accurately classified, and therefore their presence should be the subject of an independent assessment by the court in each case of a prosecutor's filing a lawsuit. Excessive formalization of the "interests of the state", especially in the field of public legal relations, can lead to an unreasonable restriction of the prosecutor's powers to protect socially significant interests where it is really needed.

A similar legal position is set out, in particular, in the resolutions of the Supreme Court of April 25, 2018 in case No. 806/1000/17 [6], of September 19, 2019 in case No. 815/724/15 [7], of October 17, 2019 in case No. 569/4123/16-a [8].

Therefore, the prosecutor can represent the interests of the state in court in exceptional cases that are directly provided for by law. The extended interpretation of cases

(grounds) for the prosecutor to represent the interests of the state in court does not comply with the principle of adversarialism, which is one of the principles of justice (paragraph 4 of part two of Article 129 of the Constitution of Ukraine) [1].

In particular, the Resolution of the Supreme Court dated March 12, 2021 [9] in case No. 850/6/19 (administrative proceedings No. A/9901/15/21) states that in case of failure by the parties to comply with the terms of this settlement agreement, each of the parties reserves the right to apply to the court with a claim to induce the other party to fulfill the settlement agreement. By the same ruling, the First Administrative Court of Appeal closed the proceedings in case No. 850/6/19 on the claim of the Mariupol City Council against the Limited Liability Company on the forced alienation of real estate for public needs.

Disagreeing with this decision of the court of first instance, on March 2, 2021, the Head of the Mariupol Local Prosecutor's Office No. 1 appealed to the Administrative Court of Cassation within the Supreme Court (as a court of appeal) with an appeal, in which he asks to cancel the decision of the First Administrative Court of Appeal dated 27.01.2021 and adopt a new decision, which refuses to approve the reconciliation of the parties and send the case for further consideration.

Having checked the appeal of the Head of the Mariupol Local Prosecutor's Office No. 1 against the decision of the First Administrative Court of Appeal dated January 27, 2021 in case No. 850/6/19, the Court considers that it cannot be accepted for appeal proceedings and should be left without movement, since it does not meet the requirements of the Administrative Procedure Code of Ukraine on the following grounds.

In accordance with part two of Article 296 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the appeal shall indicate, in particular, the claims of the person filing the appeal to the court of appeal and the justification of the claims of the person who filed the appeal, indicating the incorrectness or incompleteness of the examination of evidence and the establishment of circumstances in the case and (or) the application of the rules of law.



Thus, the appellant points out that the Mariupol Local Prosecutor's Office No. 1 was not a participant in the consideration of this case in the court of first instance, however, the prosecutor's appeal to the Supreme Court is due to the presence of violations of the interests of the state represented by the territorial community of the city of Mariupol when the court of first instance approved the reconciliation of the parties in this case.

According to part one of Article 55 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, a party, a third party in an administrative case, as well as a person who is granted the right by law to apply to the court in the interests of another person, may participate in the judicial process in person (self-representation) and (or) through a representative.

Article 19 of the Constitution of Ukraine establishes that state authorities and local self-government bodies, their officials are obliged to act only on the basis, within the limits of their powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine.

In accordance with paragraph 3 of part one of Article 131-1 of the Constitution of Ukraine, there is a prosecutor's office in Ukraine, which, in particular, represents the interests of the state in court in exceptional cases and in the manner determined by law.

A similar provision is set out in paragraph 2 of part one of Article 2 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" No. 1697-VII of October 14, 2014 (hereinafter in the version in force at the time of filing an appeal), according to which the prosecutor's office is entrusted with the function of representing the interests of a citizen or the state in court in cases determined by this Law and Chapter 12 of Section III of the Civil Procedure Code of Ukraine [3].

According to parts one and three of Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" (hereinafter referred to as Law No. 1697-VII), the representation of the interests of a citizen or the state by a prosecutor in court consists in the implementation of procedural and other actions aimed at protecting the interests of a citizen or the state, in cases and in the manner established by law [3].

The prosecutor shall represent the legitimate interests of the state in court in case

of violation or threat of violation of the interests of the state, if the protection of these interests is not carried out or improperly carried out by a state authority, local self-government body or other subject of authority, whose competence includes the relevant powers, as well as in the absence of such a body.

The presence of such circumstances shall be justified by the prosecutor in the manner provided for in Part Four of this Article, except for the case specified in Paragraph Four of this Part.

In accordance with the provisions of Part Four of Article 23 of Law No. 1697-VII, the existence of grounds for representation must be substantiated by the prosecutor in court. The prosecutor represents the interests of a citizen or the state in court only after the court confirms the grounds for representation [3].

The prosecutor is obliged to notify the citizen and his legal representative or the relevant subject of authority in advance, before applying to the court. If the court confirms the existence of grounds for representation, the prosecutor shall exercise the procedural powers of the relevant party to the proceedings. The existence of grounds for representation can be challenged by a citizen or his legal representative or a subject of authority.

Solely for the purpose of establishing the existence of grounds for representing the interests of the state in court in the event that the protection of the legitimate interests of the state is not carried out or improperly carried out by the subject of power, whose competence includes the relevant powers, the prosecutor has the right to receive information that legally belongs to this subject, to demand and receive materials and their copies from him.

Parts three to five of Article 53 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine stipulate that in cases determined by law, a prosecutor shall apply to the court with a statement of claim, participate in the consideration of cases on his claims, enter on his own initiative into a case in which proceedings have been initiated at the request of another person, before the start of consideration of the case on the merits, submit an

appeal, cassation complaint, an application for review of a court decision on newly discovered or exceptional circumstances [2].

A prosecutor who applies to the court in the interests of the state, in a statement of claim or other statement, complaint, substantiates what the violation of the interests of the state is, the need to protect them, the grounds for applying to the court of the prosecutor determined by law, and also indicates the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed legal relations. Failure to comply with these requirements results in the application of the provisions specified in Article 169 of this Code [2].

In case of initiation of proceedings on a statement of claim filed by a prosecutor in the interests of the state represented by a body authorized to perform the functions of the state in disputed legal relations, this body acquires the status of a plaintiff. In the absence of such a body or lack of authority to apply to the court, the prosecutor shall indicate this in the statement of claim, and in this case the prosecutor acquires the status of a plaintiff.

From the systematic analysis of the above-mentioned norms of legislation, it can be seen that the prosecutor represents the legitimate interests of the state in court only in the absence of an appropriate body that protects these interests or improperly carries them out, and when applying to the court, the prosecutor is obliged to justify what exactly is the violation of the interests of the state, the need to protect them and indicate the absence of the relevant body, who protects the interests of the state or about the improper exercise of relevant powers with the provision of proper and admissible evidence [9].

From the text of the appeal, it can be seen that the prosecutor's appeal to the court with this complaint is due to the need to protect the interests of the state, in particular, the territorial community of Mariupol, since the Mariupol City Council did not comply with the procedure provided for by law for the lease of a land plot to the Limited Liability Company, as well as when granting permission for the development of a land management project on Metalurhiv Avenue

between houses 77 and 75a in the Central District of Mariupol [9].

The court draws attention to the fact that the exceptional cases in which the prosecutor can represent the interests of the state in court are the violation or threat of violation of the interests of the state. The key to the application of the constitutional norm (Article 131-1 of the Constitution of Ukraine) is the concept of "interest of the state" [9].

In the Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petitions of the Supreme Arbitration Court of Ukraine and the Prosecutor General's Office of Ukraine on the official interpretation of the provisions of Article 2 of the Arbitration Procedure Code of Ukraine (the case on the representation of the interests of the state by the Prosecutor's Office of Ukraine in the arbitration court) dated 08.04.1999 No. 3-rp/99, the Constitutional Court of Ukraine, clarifying the concept of "interests of the state", expressed the opinion that the interests of the state differ from the interests of other participants social relations. The former are always based on the need to implement national (political, economic, social and other) actions, programs aimed at protecting the sovereignty, territorial integrity, state border of Ukraine, guaranteeing its state, economic, informational, environmental security, protecting land as a national wealth, protecting the rights of all subjects of property and economic rights, etc. (paragraph 3 of the motivational part).

The interests of the state may coincide completely, partially or not at all with the interests of state bodies, state enterprises and organizations or with the interests of business companies with a share of state ownership in the authorized capital. However, the state can see its interests not only in their activities, but also in the activities of private enterprises and societies [9].

Taking into account the fact that "interests of the state" is an evaluative concept, the prosecutor or his deputy in each specific case independently determines, with reference to the legislation on the basis of which the lawsuit is filed, in what exactly the violation of material or other interests of the state has occurred or may occur, substantiates in the statement of claim the need to

protect them and indicates the body authorized by the state to perform the relevant functions in disputed relations (paragraph 4 of the reasoning part of the Decision of the Constitutional Court). Court of Ukraine) [9].

The analysis of part 3 of Article 23 of Law No. 1697-VII gives grounds to assert that the prosecutor can represent the interests of the state in court only in two cases:

- if the protection of these interests is not carried out or improperly carried out by a state authority, local self-government body or other subject of authority, whose competence includes the relevant powers;
- in the absence of such an organ [3].

The Court draws attention to the fact that the interests of the state should be protected primarily by the relevant subjects of power, and not by the prosecutor. In order for the interests of the state not to remain unprotected, the prosecutor performs a subsidiary role, replaces in court proceedings the relevant subject of power, which, contrary to the requirements of the law, does not protect or does so improperly. In each such case, the prosecutor must provide (and the court verify) the reasons that prevent the protection of the interests of the state by the proper subject, and which are the grounds for the prosecutor to apply to the court.

A prosecutor cannot be considered an alternative subject of appeal to the court and replace a proper subject of authority who can and wants to protect the interests of the state.

A similar position was expressed by the Administrative Court of Cassation within the Supreme Court in its rulings of 25.04.2018 in case No. 806/1000/17 and of 18.09.2018 in case No. 826/7910/17.

At the same time, as already noted by the court, the analysis of the norm of Article 23 of Law No. 1697-VII shows 2 cases when the prosecutor protects the interests of the state, in this case the prosecutor refers to the failure to properly defend himself.

"Failure to defend" is manifested in the conscious passive behavior of the authorized subject of power – he is aware of the violation of the interests of the state, has the appropriate powers to protect them, but contrary to these interests he does not apply to the court for protection [9].

The "impropriety" of the defense can be assessed in view of the established procedure for protecting the interests of the state, which, among other things, includes pre-trial clarification of the circumstances of violation of the interests of the state, the choice of the method of their protection and the effective exercise of the procedural rights of the plaintiff [9].

At the same time, the relevant subjects of power, and not the prosecutor, are obliged to protect the interests of the state. In order for the interests of the state not to remain unprotected, the prosecutor performs a subsidiary role, replaces in court proceedings the relevant subject of power, which, contrary to the requirements of the law, does not protect or does so improperly. In each such case, the prosecutor must provide (and the court verify) the reasons that prevent the protection of the interests of the state by the proper subject, and which are the grounds for the prosecutor to apply to the court.

Moreover, the mere reference in the appeal to the fact that the authorized body does not exercise or improperly exercises the relevant powers is not enough to accept the application for consideration.

In this case, the prosecutor must provide proper and admissible evidence in accordance with the requirements of the procedural law (for example, entering information into the Unified Register of Pre-Trial Investigations about the committed criminal offense on the basis of Article 367 of the Criminal Code of Ukraine (official negligence); court verdict against officials; evidence of imposing disciplinary sanctions on civil servants who hold a civil service position in a public authority and carry out the established for this position for non-performance or improper performance of official duties, etc.).

The above is consistent with the established legal conclusions of the Supreme Court, in particular in the resolution of the joint chamber of the Economic Court of Cassation within the Supreme Court dated 07.12.2018 in case No. 924/1256/17, as well as in the resolutions of the Economic Court of Cassation within the Supreme Court dated 23.10.2018 in case No. 926/03/18, dated 23.09.2018 in case No. 924/1237/17.

Appealing against the decision of the First Administrative Court of Appeal dated 27.01.2021, the Head of the Mariupol Local Prosecutor's Office No. 1 noted that he was acting in the interests of the state represented by the territorial community of the city of Mariupol, however, contrary to Article 53 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and Articles 23, 24 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", he did not provide appropriate proper and admissible evidence of the failure or improper implementation of the defense by the Mariupol City Council of the Donetsk region of its powers, as well as warning the relevant public authority of the intention to appeal to the court in case No. 850/6/19 [9].

Therefore, the complainant must provide appropriate proper and admissible evidence of the existence of grounds on which he acquires administrative procedural capacity to appeal to the court in the interests of the state.

In particular, in the Resolution of the Administrative Procedure Court of the Supreme Court dated November 5, 2019 in case No. 804/4585/, the court panel indicated that the systematic interpretation of these provisions allows us to conclude that Article 53 of the Administrative Procedure Code of Ukraine requires that evidence be indicated in an administrative claim, complaint or other procedural document in support of the grounds of the claims with an indication of what exactly the violation of the interests of the state is, and the circumstances that necessitated their protection by the prosecutor. At the same time, the court's disagreement with the justification of the prosecutor given in the administrative claim pursuant to part four of Article 53 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine regarding the grounds for representation determined by him, as well as the prosecutor's failure to provide evidence of the absence of authorities that have the authority to protect the legitimate interests of the state in disputed legal relations, is not a ground for leaving the claim without consideration, as the courts erroneously considered in this case. A similar legal position is contained, in particular, in the resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court dated June 26, 2019 in case No. 587/430/16-ц [4].

**Conclusions.** The prosecutor shall represent the legitimate interests of the state in court in case of violation or threat of violation of the interests of the state, if the protection of these interests is not carried out or improperly carried out by a state authority, local self-government body or other subject of authority, whose competence includes the relevant powers, as well as in the absence of such a body.

The prosecutor is obliged to notify the citizen and his legal representative or the relevant subject of authority in advance, before applying to the court. If the court confirms the existence of grounds for representation, the prosecutor shall exercise the procedural powers of the relevant party to the proceedings. The existence of grounds for representation can be challenged by a citizen or his legal representative or a subject of authority.

### Bibliography:

1. Конституція України URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
2. Кодекс адміністративного судочинства України; Кодекс: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n9963>
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
4. Постанова КАС ВС від 05 листопада 2019 року у справі №804/4585/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85493166>
5. Рішення Конституційного Суду України від 08 квітня 1999 року № 3-рп/99 URL: [https://ips.ligazakon.net/document/KS99003?ed=1999\\_04\\_08&pravo=1](https://ips.ligazakon.net/document/KS99003?ed=1999_04_08&pravo=1)
6. Постанова Верховного Суду від 25 квітня 2018 року у справі № 806/1000/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73763884>
7. Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2019 року у справі № 815/724/15 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84363178>
8. Постанова Верховного Суду від 17 жовтня 2019 року у справі № 569/4123/16-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85033131>
9. Ухвала ВС від 12 березня 2021 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95493087>



**Вельков А. Судова практика щодо участі прокурора в адміністративному судочинстві**

У статті досліджено судову практику щодо участі прокурора в адміністративному судочинстві. Обрана тема наукового дослідження потребує застосування різноманітних наукових методів і підходів для отримання якісних результатів. Тому для вирішення поставлених завдань використано такі методи дослідження: аналіз; системний метод; аналітичний тощо. Вказано, що представництво прокурором інтересів держави у суді: по-перше, може бути реалізовано у виключних випадках, зокрема у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб`єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; по-друге, прокурор у позовній заяві самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтовує необхідність їх захисту, зазначає орган, уповноважений державною здійснити відповідні функції у спірних правовідносинах; по-третє, прокурор повинен пересвідчитися, що відповідний державний орган не здійснює захисту інтересів держави (тобто, він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається), приміром, повідомити такий державний орган про виявлені порушення, а у разі невчинення цим органом дій спрямованих на захист інтересів держави, представляти інтереси держави в суді відповідно до статті 23 Закону №1697-VII, навівши відповідне обґрунтування цього. Констатовано, статтею 53 КАС України встановлено, що у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

**Ключові слова:** прокурор, представництво, адміністративне судочинство, участь прокурора, інтерес.

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.7>

**Н. В. Гришина**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна  
<https://orcid.org/0000-0001-6828-5338>

## **ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ**

*В статті висвітлено функції принципів адміністративного права, сформульовано поняття функцій принципів адміністративного права, висвітлено їх види. Особлива увага приділена характеристиці видів функцій адміністративного права. У статті обґрунтовано, що принципи адміністративного права є системоутворюючими засадами, що визначають спрямованість, зміст і логіку функціонування цієї галузі права. Їхнє значення полягає у створенні нормативно-ціннісної основи для забезпечення ефективного регулювання публічно-правових відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування та реалізації виконавчої влади. З'ясовано, що принципи адміністративного права виконують методологічну функцію, забезпечуючи узгодженість норм, інститутів та підгалузей адміністративного права, баланс між публічними і приватними інтересами, слугуючи критерієм законності, на основі якого здійснюється правозастосування. Відповідність адміністративно-правових норм принципам права є важливим індикатором їхньої якості та ефективності. Зроблено висновок, що принципи адміністративного права становлять ідеологічну та практичну основу, базис, який забезпечує стабільність і розвиток галузі адміністративного права і його системи. У статті обґрунтовано, що принципи адміністративного права мають важливе функціональне значення для галузі адміністративного права в цілому, так і в системі адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин, зокрема. Під функцією принципів адміністративного права запропоновано розуміти їхню спроможність виконувати системоутворюючу, регулятивну, ціннісно-орієнтаційну та інші функції, які спрямовані на забезпечення єдності, стабільності та ефективності адміністративно-правового регулювання. Зроблено висновок, що зазначені функції реалізуються як через безпосередній вплив на зміст норм адміністративного права, так і через забезпечення їх систематизації, інтерпретації та адаптації до актуальних потреб адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин. Звернута увага на те, що принципи адміністративного права визначають загальні орієнтири для правотворчої та правозастосовної діяльності публічної влади, сприяють подоланню прогалин у праві та забезпеченню внутрішньої узгодженості системи адміністративного права (норм, інститутів, підгалузей).*

**Ключові слова:** право, принципи права, функції права, адміністративне право, принципи адміністративного права, функції адміністративного права, публічно-правові відносини, адміністративно-правове регулювання.

**Актуальність дослідження.** Необхідність наукового осмислення цієї теми зумовлена кількома чинниками. По-перше, адміністративне право в Україні перебуває в процесі трансформації. Принципи адміністративного права є основоположними засадами, які визначають спрямованість і зміст регулювання суспільних відносин, що складають предмет адміністративного

права. Вони формують підґрунтя для розуміння сутності предмета цієї галузі права, впливають на його розвиток і конкретизацію в умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій.

По-друге, предмет адміністративного права охоплює широкий спектр суспільних відносин, пов'язаних із діяльністю публічної адміністрації, забезпеченням

прав громадян, організацією і функціонуванням публічної влади. У цьому контексті принципи адміністративного права виступають основою для формування правових норм, які регулюють ці відносини. Вони забезпечують системність і узгодженість адміністративно-правового регулювання і впливають на межі предмета адміністративного права.

Отже, дослідження функціонального призначення принципів адміністративного права як основи формування системи цієї галузі, її підгалузей і правових інститутів є актуальним науковим завданням з огляду на потребу в розробленні теоретичних засад, які забезпечать впровадження європейських стандартів адміністративного права та сприятимуть вдосконаленню правового регулювання публічно-правових відносин.

**Огляд останніх досліджень.** Принципи адміністративного права привертали увагу багатьох вчених, які здійснювали їх дослідження, зокрема таких, як В.Б. Авер'янов, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, С.Г. Стеценко, С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев, Т.О. Коломоєць, А.А. Пухтецька та інших. Поряд з цим в науковій літературі недостатньо дослідженими залишаються питання функцій адміністративного права в сучасних умовах трансформацій галузі адміністративного права.

**Мета статті.** Метою статті є з'ясування змісту поняття та видів функцій адміністративного права, а також висвітлення їх ролі для галузі адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Предмет адміністративного права охоплює широке коло суспільних відносин, які виникають у сфері публічного адміністрування, забезпечення публічних інтересів, реалізації виконавчої влади, а також у сфері здійснення публічно-сервісної функції. З одного боку, принципи формують нормативно-ціннісну основу для регулювання суспільних відносин, які становлять предмет цієї галузі права. З іншого боку, зміни в предметі адміністративного права – наприклад, підходів до функціонування органів публічної влади – впливають на розвиток і конкретизацію конкретних принципів її діяльності. Крім того,

принципи адміністративного права визначають основоположні правила, ідеї, засади за якими ці відносини мають будуватися. Таким чином, принципи адміністративного права є концептуальним виразом сутності та завдань предмета адміністративного права, що забезпечує їхню нерозривну взаємодію і взаємозв'язок.

Принципи права відіграють фундаментальну роль у забезпеченні послідовного розвитку та ефективності адміністративного права. Їх значення полягає у створенні ідеологічних засад, які визначають концептуальні рамки правового регулювання суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права. Будучи фундаментальними положеннями, вони виступають орієнтирами як для нормотворчої діяльності, так і для реалізації норм адміністративного права.

Принципи адміністративного права детермінують розвиток цієї галузі на всіх етапах його об'єктивізації: від формування теоретичних положень і розробки адміністративно-правових норм до їх практичного застосування. На основі принципів адміністративного права здійснюється усунення прогалин у законодавстві, формування меж адміністративної дискреції, а також прийняття правових рішень у рамках адміністративних проваджень.

З огляду на їх системотворчу функцію, принципи адміністративного права слугують методологічною основою для розробки адміністративного законодавства. Вони забезпечують внутрішню узгодженість і логічність адміністративно-правових норм, сприяючи досягненню балансу між державними інтересами та правами і свободами особи. Це набуває особливого значення в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері публічного управління та адміністративного судочинства.

Принципи адміністративного права не лише визначають зміст цієї галузі, але й справляють істотний вплив на розвиток галузевої науки. Вони формують основи наукової доктрини адміністративного права, яка орієнтована на задоволення потреб юридичної практики та враховує актуальні тенденції, закономірності й особливості регуляторної діяльності держави.

Таким чином, принципи адміністративного права виступають не лише орієнтирами для нормотворчості та правозастосування, але й визначають напрями наукового дослідження адміністративного права. Вони забезпечують єдність адміністративно-правової системи, її адаптацію до викликів сучасності та ефективну реалізацію завдань публічного управління, створюючи основу для гармонійного поєднання потреб суспільства, держави та особи у процесі правового регулювання.

Вказане вище дозволяє зробити висновок про те, що принципи адміністративного права відіграють важливу роль для цієї галузі. Ця роль втілюється в функціях, які вони виконують, впливаючи через предмет адміністративного права на адміністративно-правові відносини.

Право представляє собою специфічний регулятор суспільних відносин. Принципи права виконують відповідну функцію опосередкування й упорядкування суспільних відносин [1], тобто здійснюють регулятивну функцію. У юридичній науці принципи права розглядаються або як ідеї, або як норми. Представляючи принципи права як ідеї, ми надаємо їм суто доктринального характеру, що зменшує їх роль з точки зору практичного застосування. Зумовлені сутністю права, принципи спочатку є ідеями, але в подальшому набувають властивість нормативності. Нормативність надає їм практичну цінність як основу для формування правового законодавства, що, зокрема, підтверджується практикою Конституційного Суду України [2]. Принципи права, отримавши зовнішню форму закріплення, набувають регулюючого значення, оскільки, більшість членів суспільства керується ними в своїй поведінці, не завжди знаючи зміст норм [1].

Отже, з наведеного вище випливає те, що принципи адміністративного права виконують важливу регулятивну функцію, що проявляється у їх значущій ролі як складового елемента системи адміністративно-правового регулювання. Регулятивний потенціал принципів адміністративного права найбільш яскраво проявляється у процесі подолання прогалин у праві. Принципи адміністративного права здатні здійснювати безпосередню

регулятивну дію, яка забезпечує їх ефективне застосування навіть за відсутності конкретної правової норми.

Крім того, регулятивна функція принципів права проявляється у процесі тлумачення норм права. У випадках, коли текстуальне або контекстуальне значення норми викликає сумніви чи може бути витлумачене неоднозначно, звернення до принципів права дозволяє забезпечити правову визначеність і узгодженість.

Таким чином, регулятивна функція принципів адміністративного права має комплексний характер, який охоплює як безпосередній вплив на адміністративно-правові відносини, так і опосередковану дію через систематизацію та інтерпретацію норм права.

Важливо зазначити, що регулятивна функція принципів адміністративного права нерозривно пов'язана з їх системоутворюючою функцією. Саме через інтегративну природу принципів права формується цілісність правової системи, забезпечується її ієрархічна структура та внутрішня узгодженість. У цьому аспекті принципи адміністративного права виступають методологічною основою для встановлення та розвитку правових норм, що дозволяє забезпечувати системність адміністративно-правового регулювання.

Системоутворююча функція принципів адміністративного права має важливе теоретичне і практичне значення для цієї галузі права. Принципи адміністративного права визначають загальну спрямованість та зміст адміністративно-правового регулювання, виступаючи основою для інтеграції норм адміністративного права, правових інститутів, підгалузей у єдину систему. Як справедливо зазначають науковці [3; 4], принципи права забезпечують узагальнення та систематизацію правових норм, відображаючи їх зміст у межах конкретних підгалузей та інститутів права.

У загальнонауковому значенні принципи адміністративного права характеризуються як основоположні поняття, ідеї, що дозволяють об'єднувати закони, категорії та інші елементи галузі адміністративного права в єдину, логічно узгоджену структуру. Виконуючи системоутворюючу функцію вони впливають формування



цілісності та внутрішньої узгодженості норм, інститутів та підгалузей адміністративного права.

Системоутворююча роль принципів адміністративного права також проявляється у правотворчій діяльності, оскільки створення, скасування або зміна норм адміністративного права має відповідати змісту принципів адміністративного права та виражати їх суть. Норми адміністративного права формуються на основі принципів цієї галузі, що забезпечує їхню узгодженість, ясність і доступність. Відповідно, при виявленні невідповідності норм адміністративного права принципам адміністративного права, такі норми мають бути змінені або скасовані з метою забезпечення відповідності законодавства доктрині та ідеям галузі адміністративного права, які втілені у принципах.

Тому, без принципів адміністративного права неможливо забезпечити єдність і узгодженість інститутів та підгалузей адміністративного права. Принципи адміністративного права виконують роль методологічного стрижня, який об'єднує всі елементи системи адміністративного права, забезпечуючи одноманітність у формуванні та застосуванні адміністративно-правових норм. Вони є відображенням основного змісту системи адміністративного права та забезпечують взаємодію всіх її елементів.

Таким чином, системоутворююча функція принципів адміністративного права полягає у забезпеченні єдності та логічної цілісності системи адміністративного права. Принципи адміністративного права, об'єднуючи всі елементи системи адміністративного права, надають цілісності адміністративно-правовому регулюванню публічно-правових відносин.

Важливо також зазначити, що принципи адміністративного права здійснюють і ціннісно-орієнтаційну функцію. Ціннісно-орієнтаційна функція принципів адміністративного права є одним із найважливіших елементів теоретичної конструкції цієї галузі права, що забезпечує її зв'язок із загальними положеннями про правову державу. Ця функція спрямована на формування ціннісних орієнтирів, які визначають стратегічні напрямки розвитку

адміністративно-правового регулювання, підвищують його ефективність та відповідність ідеї «людиноцентристської держави».

Перш за все, ціннісно-орієнтаційна функція реалізується через забезпечення інтеграції загальнолюдських і конституційних цінностей у системі адміністративно-правового регулювання. Наприклад, принцип верховенства права спрямований на закріплення в адміністративному праві, а саме в діяльності публічної влади, пріоритету прав і свобод людини, встановленого у ст. 3 Конституції України [5]. Верховенство права визначає, що діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на дотриманні прав людини та їх максимального забезпечення в публічно-правових відносинах.

По-друге, ціннісно-орієнтаційна функція принципів адміністративного права проявляється у визначенні стратегічних напрямів розвитку цієї галузі, адже саме принципи визначають засади, певний стандарт правової діяльності органів публічної влади. Це проявляється у впливі принципів на правосвідомість та правову культуру як суб'єктів публічної адміністрації, так і громадян. Наприклад, принцип пропорційності (співмірності) визначає вимоги до рішень, які приймаються органами публічної влади, і які мають відповідати цілям, для досягнення яких вони приймаються, і не порушували баланс між публічними та приватними інтересами.

Значущість ціннісно-орієнтаційної функції проявляється і в контексті реалізації принципів адміністративного права як елемента правової політики. Принципи адміністративного права допомагають адаптувати адміністративно-правові норми відповідно до стандартів, зокрема у сфері прав людини, належного урядування тощо.

Таким чином, ціннісно-орієнтаційна функція принципів адміністративного права сприяє не лише зміцненню фундаментальних засад цієї галузі права, але й формує ідеологічні передумови для її ефективного функціонування в умовах демократичного розвитку суспільства та держави. Вона є тим теоретичним каркасом, на якому ґрунтується розвиток

адміністративно-правового регулювання, забезпечуючи відповідність цієї галузі права сучасним суспільним потребам та загальнолюдським цінностям.

Отже, розгляд принципів адміністративного права у відриві від його предмета є неможливим, адже вони є логічним продовженням, змістом реалізації регулятивної, ціннісно-орієнтаційних функцій цієї галузі права. Це забезпечує теоретичну та практичну цілісність та взаємозв'язок галузі адміністративного права і її принципів, сприяє ефективності нормотворення та правозастосування.

Принципи адміністративного права мають важливого значення у гарантуванні законності, правопорядку та ефективності адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин. Їх особливістю є абсолютність дії, яка на відміну від норм адміністративного права не допускає жодних винятків. Саме відповідність норм адміністративного права принципам цієї галузі права виступає одним із найважливіших критеріїв законності, визначаючи якість та узгодженість адміністративно-правового законодавства.

Принципи адміністративного права утворюють методологічну основу, відповідно до якої формується галузь адміністративного права, його система, а також здійснюється адміністративно-правове регулювання. Вони спрямовують та синхронізують весь механізм адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин. Їх інтегративний характер дозволяє ефективно синхронізувати різні елементи правової системи, забезпечуючи єдність законності та правопорядку. У цьому контексті вони виступають важливим засобом для підтримання балансу між правами й обов'язками суб'єктів адміністративного права, сприяють ефективності адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин.

**Висновки.** З врахування вищенаведеного ми можемо зробити наступні висновки. По-перше, принципи адміністративного права є системоутворюючими засадами, що визначають спрямованість, зміст і логіку функціонування цієї галузі права. Їхнє значення полягає у створенні нормативно-ціннісної основи для забезпечення ефек-

тивного регулювання публічно-правових відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування та реалізації виконавчої влади. Принципи адміністративного права виконують методологічну функцію, забезпечуючи узгодженість норм, інститутів та підгалузей адміністративного права, баланс між публічними і приватними інтересами, слугуючи критерієм законності, на основі якого здійснюється правозастосування. Відповідність адміністративно-правових норм принципам права є важливим індикатором їхньої якості та ефективності. Таким чином, принципи адміністративного права становлять ідеологічну та практичну основу, базис, який забезпечує стабільність і розвиток галузі адміністративного права і його системи.

По-друге, принципи адміністративного права мають важливе функціональне значення для галузі адміністративного права в цілому, так і в системі адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин, зокрема. Під функцією принципів адміністративного права слід розуміти їхню спроможність виконувати системоутворюючу, регулятивну, ціннісно-орієнтаційну та інші функції, які спрямовані на забезпечення єдності, стабільності та ефективності адміністративно-правового регулювання.

Зазначені функції реалізуються як через безпосередній вплив на зміст норм адміністративного права, так і через забезпечення їх систематизації, інтерпретації та адаптації до актуальних потреб адміністративно-правового регулювання публічно-правових відносин. Принципи адміністративного права визначають загальні орієнтири для правотворчої та правозастосовної діяльності публічної влади, сприяють подоланню прогалін у праві та забезпеченню внутрішньої узгодженості системи адміністративного права (норм, інститутів, підгалузей).

### Список використаної літератури:

1. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jsru/bitstream/lib/6554/1/РИСИ%20ПРИНЦИПІВ%20ПРАВА.pdf>.
2. Гець І.В. Місце принципів права в системі джерел права. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/3.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/3.pdf).

3. Шаганенко В.П. Значення принципів права в системі права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63816/63-Shaganenko.pdf?sequence=1>.
4. Загальна теорія держави і права: [підручник] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; [за ред. О. В. Петришина]. Харків: Право, 2009. 584 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

### **Grishina N. Functions of administrative law: modern approaches to understanding**

*The article highlights the functions of the principles of administrative law, formulates the concept of the functions of the principles of administrative law, and outlines their types. Particular attention is given to the characterization of the types of functions of administrative law. The article substantiates that the principles of administrative law are system-forming foundations that determine the orientation, content, and logic of the functioning of this branch of law. Their significance lies in creating a normative and value-based foundation to ensure the effective regulation of public-law relations arising in the sphere of public administration and the implementation of executive power.*

*It is established that the principles of administrative law perform a methodological function, ensuring the coherence of norms, institutions, and subfields of administrative law, maintaining a balance between public and private interests, and serving as a criterion of legality that guides law enforcement. The compliance of administrative legal norms with the principles of law is an important indicator of their quality and effectiveness.*

*The conclusion is drawn that the principles of administrative law constitute the ideological and practical foundation, the basis that ensures the stability and development of the field of administrative law and its system. The article substantiates that the principles of administrative law have significant functional importance both for the field of administrative law as a whole and for the system of administrative legal regulation of public-law relations, in particular.*

*The function of the principles of administrative law is proposed to be understood as their ability to perform system-forming, regulatory, value-orienting, and other functions aimed at ensuring the unity, stability, and effectiveness of administrative legal regulation. It is concluded that these functions are realized both through a direct impact on the content of administrative legal norms and through ensuring their systematization, interpretation, and adaptation to the current needs of administrative legal regulation of public-law relations. Attention is drawn to the fact that the principles of administrative law define general guidelines for the law-making and law-enforcement activities of public authorities, contribute to overcoming gaps in the law, and ensure the internal coherence of the system of administrative law (norms, institutions, subfields).*

**Key words:** *law, principles of law, functions of law, administrative law, principles of administrative law, functions of administrative law, public-law relations, administrative legal regulation.*

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.8>

**В. В. Масалітін**

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права  
Класичного приватного університету

## **СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

*Дослідження присвячене комплексному аналізу сучасного розуміння та реалізації адміністративних прав та обов'язків громадян України в умовах сучасної правової системи. У роботі досліджується еволюція адміністративних прав та обов'язків у контексті триваючих демократичних реформ, цифровізації публічних послуг та євроінтеграційних процесів.*

*У дослідженні розглядається сучасний стан адміністративних прав та обов'язків громадян України, аналізуються як теоретичні засади, так і практичні аспекти їх реалізації. Особлива увага приділяється трансформації традиційних адміністративних відносин між громадянами та державними органами в світлі сучасних технологічних досягнень та соціальних змін. Досліджується вплив нових форм взаємодії громадян з органами влади, зокрема через цифрові платформи та електронні послуги, на ефективність реалізації адміністративних прав та виконання обов'язків.*

*Робота містить ґрунтовний аналіз проблемних аспектів сучасного стану адміністративно-правового регулювання прав та обов'язків громадян, включаючи питання доступності адміністративних послуг, ефективності механізмів захисту прав громадян та забезпечення виконання їхніх обов'язків. Досліджуються особливості впровадження електронного урядування та його вплив на реалізацію адміністративних прав та обов'язків громадян.*

*Значна увага приділяється аналізу міжнародного досвіду та можливостей його адаптації в українських реаліях, зокрема в контексті європейської інтеграції. У роботі розглядаються перспективні напрямки вдосконалення нормативно-правової бази та адміністративних процедур, спрямованих на підвищення ефективності реалізації прав та виконання обов'язків громадян.*

*Дослідження пропонує комплексні рекомендації щодо модернізації системи адміністративно-правового регулювання, включаючи пропозиції щодо вдосконалення законодавства, оптимізації адміністративних процедур та посилення механізмів захисту прав громадян. Результати дослідження мають практичне значення для розвитку адміністративного права та вдосконалення діяльності органів державного управління.*

**Ключові слова:** адміністративні права, адміністративні обов'язки, громадяни України, публічне управління, електронне урядування, адміністративна реформа, правове регулювання, цифровізація, адміністративні послуги, захист прав громадян.

**Постановка проблеми:** В умовах стрімкого розвитку суспільних відносин та євроінтеграційних процесів в Україні особливої актуальності набуває питання модернізації системи адміністративних прав та обов'язків громадян. Сучасні виклики, пов'язані з цифровізацією державного управління, реформуванням системи надання адміністративних послуг та трансформацією взаємовідносин між громадянами і державою, вимагають нового

погляду на адміністративно-правовий статус громадян України. Особливої уваги потребує переосмислення традиційних підходів до розуміння адміністративних прав та обов'язків у контексті впровадження електронного урядування та адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти адміністративних прав та обов'яз-



ків громадян України досліджували вчені в галузі адміністративного права, а саме: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаків, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук. Питання модернізації адміністративно-правового статусу громадян в умовах цифровізації розглядали О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко. Проблеми адаптації національного адміністративного законодавства до стандартів ЄС досліджували І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний. Однак, враховуючи динамічність розвитку суспільних відносин та впровадження нових форм взаємодії громадян з органами державної влади, виникає необхідність у комплексному дослідженні сучасного розуміння адміністративних прав та обов'язків громадян України.

**Метою статті** є комплексне дослідження сучасного стану та перспектив розвитку системи адміністративних прав та обов'язків громадян України в умовах цифрової трансформації суспільства та євроінтеграційних процесів, визначення основних напрямків її вдосконалення та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу громадян в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне право як фундаментальна галузь публічного права України відіграє визначальну роль у формуванні та регулюванні прав та обов'язків громадян у сфері публічного управління. В сучасних умовах розвитку української державності саме через призму адміністративного права реалізується більшість взаємодій між громадянином та державними органами, що робить його ключовим інструментом забезпечення правового статусу особи у публічній сфері. Особливість сучасного погляду на адміністративні права та обов'язки полягає в тому, що вони не лише встановлюють правовий статус громадян, але й визначають конкретні механізми їх реалізації, створюючи комплексну систему правових гарантій та адміністративних процедур. В умовах європейської інтеграції України адміністративні права та обов'язки громадян набувають нових характеристик, адаптуючись до європей-

ських стандартів публічного адміністрування та захисту прав людини.

Адміністративно-правовий статус громадянина України в контексті його прав та обов'язків є комплексним правовим інститутом, який відображає всю систему взаємовідносин особи з органами державної влади та місцевого самоврядування. В.Б. Авер'янов підкреслює, що цей статус характеризується динамічністю та багатоаспектністю, оскільки охоплює різноманітні сфери публічного життя – від виконання конституційних обов'язків до реалізації прав у сфері отримання адміністративних послуг [6].

В умовах стрімкої цифровізації державного управління особливої актуальності набуває проблема захисту прав громадян при отриманні електронних адміністративних послуг. Наразі в правовому регулюванні, передбаченому Законом України «Про адміністративні послуги», існує прогалина щодо чітких механізмів оскарження відмови в наданні електронних послуг. З метою посилення захисту прав громадян пропонується доповнити статтю 9 даного закону частиною 6 такого змісту: «Відмова у наданні електронної адміністративної послуги може бути оскаржена через електронний кабінет на порталі адміністративних послуг протягом 10 робочих днів. Суб'єкт надання адміністративних послуг зобов'язаний розглянути скаргу та надати мотивовану відповідь у такий самий строк. За порушення строків розгляду скарги посадові особи несуть дисциплінарну відповідальність».

Система адміністративної правосуб'єктності як основоположний елемент реалізації прав та обов'язків громадянина включає три взаємопов'язані компоненти: адміністративну правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження особи та передбачає потенційну можливість мати права та нести обов'язки у сфері державного управління відповідно до ст. 21, 24 Конституції України [1]. Ю.П. Битяк зазначає, що особливістю адміністративної правоздатності є те, що вона не може бути обмежена волевиявленням особи чи діями державних органів, оскільки є невід'ємною властивістю право-

вого статусу громадянина згідно зі ст. 25 Конституції України [1].

Суттєвого вдосконалення потребує законодавство про захист персональних даних, особливо в контексті їх обробки в електронних реєстрах органів публічної влади. Закон України «Про захист персональних даних» не забезпечує достатніх гарантій контролю громадян за використанням їхніх даних. Пропонується внести зміни до частини 1 статті 8 цього закону та доповнити її наступними правами суб'єкта персональних даних: «отримувати інформацію про алгоритми автоматизованої обробки персональних даних; вимагати перегляду рішень, прийнятих виключно на підставі автоматизованої обробки; отримувати повідомлення про кожен випадок передачі персональних даних третім особам».

Адміністративна дієздатність, яка за загальним правилом настає з досягненням 16-річного віку згідно зі ст. 12 КУпАП, надає особі можливість самостійно реалізовувати свої права та виконувати обов'язки у сфері державного управління [4]. О.М. Бандурка наголошує, що законодавство передбачає можливість часткової адміністративної дієздатності для осіб молодшого віку в окремих сферах публічного адміністрування [8]. Зокрема, з 14 років особа має право на отримання паспорта громадянина України відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України» та може самостійно звертатися до органів державної влади з певних питань; з 16 років набуває повної адміністративної деліктоздатності та може нести відповідальність за адміністративні правопорушення.

Аналіз практики адміністративного судочинства, зокрема позиції Верховного Суду, виявляє суттєві проблеми у правовому регулюванні використання електронних доказів. Наприклад, відповідно до судової практики, роздруківки електронного листування не можуть вважатися електронними документами без електронного підпису (Постанова ВС від 11 червня 2019 року у справі № 904/2882/18, від 24 вересня 2019 року

у справі № 922/1151/18), а роздруківки інтернет-сторінок визнаються доказом лише якщо вони засвідчені власником відповідного інтернет-ресурсу або провайдером (Постанова ВС від 30 жовтня 2019 року у справі № 587/2051/18). Враховуючи це, пропонується доповнити статтю 44 Кодексу адміністративного судочинства України положеннями щодо особливостей подання та оцінки електронних доказів, зокрема, передбачити право учасників справи подавати електронні докази, засвідчені кваліфікованим електронним підписом, встановити їх рівну юридичну силу з письмовими доказами та визначити чіткий порядок засвідчення копій електронних доказів, включаючи роздруківки електронного листування та веб-сторінок.

У системі адміністративних прав та обов'язків громадян України особливе місце посідають права у сфері державного управління, які формують складну та багаторівневу структуру можливостей особи у взаємовідносинах з органами публічної влади. До фундаментальних прав належать: право на участь у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, що реалізується через механізми публічної служби та участі у виборчому процесі відповідно до ст. 38 Конституції України [1] та Виборчого кодексу України; право на звернення до органів публічної влади, яке забезпечує можливість захисту своїх інтересів та вплив на прийняття управлінських рішень згідно зі ст. 40 Конституції України [1] та Законом України «Про звернення громадян»; право на доступ до публічної інформації, що гарантує прозорість та відкритість діяльності органів влади, закріплене у ст. 34 Конституції України [1] та Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Діюча система електронних звернень громадян потребує модернізації через низку суттєвих недоліків. Зокрема, наразі відсутні спеціальні норми щодо електронних петицій на місцевому рівні, що обмежує можливості громадян щодо колективного вирішення локальних проблем. Хоча Закон України «Про звернення громадян» у статті 20 встановлює загальні терміни розгляду звернень (до одного

місяця або до 15 днів для звернень, що не потребують додаткового вивчення), проте відсутні специфічні положення щодо автоматичного підтвердження отримання саме електронних звернень органами влади, що створює невизначеність для громадян щодо початку перебігу строків розгляду їхніх звернень. Крім того, існуюча система не передбачає можливості відстеження статусу розгляду електронного звернення в режимі реального часу та не містить чітких вимог до формату електронної відповіді на звернення. Тому пропонується доповнити статтю 5 Закону України «Про звернення громадян» новою формою звернення – «електронною петицією місцевого рівня», а також внести зміни до статті 20 щодо запровадження автоматичного електронного підтвердження факту отримання звернення відповідним органом влади, створення системи онлайн-моніторингу стану розгляду звернення та встановлення стандартизованих вимог до електронних відповідей органів влади.

М.В. Костів підкреслює, що важливим елементом сучасного розуміння адміністративних прав та обов'язків є їх тісний зв'язок з процесами цифровізації державного управління. Це знаходить своє відображення у впровадженні електронних послуг, розвитку системи електронного урядування та створенні нових цифрових механізмів взаємодії між громадянами та державою відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги» та Закону України «Про електронні комунікації».

Система надання електронних довірчих послуг, незважаючи на детальне технічне регулювання засобів кваліфікованого електронного підпису та печатки у статті 19 Закону України «Про електронні довірчі послуги», потребує вдосконалення процедурних аспектів взаємодії між користувачами та надавачами послуг. Зокрема, доцільно розглянути можливість доповнення закону положеннями, які б встановлювали чіткі строки реагування на звернення користувачів щодо технічних збоїв у роботі засобів електронного підпису, детальний порядок інформування користувачів про планові технічні роботи чи позапланові збої в роботі сис-

тем, а також механізми оперативного відновлення доступу до електронних довірчих послуг у разі технічних неполадок. Важливим аспектом є також необхідність впровадження стандартизованої процедури сповіщення користувачів про закінчення строку дії їхніх кваліфікованих сертифікатів та спрощення процедури їх повторного отримання. Додатково варто передбачити створення єдиної інформаційної системи моніторингу якості надання електронних довірчих послуг, що дозволить оперативно виявляти та усувати технічні проблеми у роботі надавачів послуг. Це сприятиме підвищенню прозорості, надійності та якості надання електронних довірчих послуг.

Механізм забезпечення адміністративних прав та виконання обов'язків громадян представляє собою складну систему взаємопов'язаних правових, інституційних та процедурних гарантій, спрямованих на створення умов для повноцінної реалізації правового статусу особи у сфері державного управління. Правові гарантії включають норми Конституції України (статті 3, 8, 40, 55, 56, 59) [1], Кодексу адміністративного судочинства України (статті 2, 5, 6) [4], Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про адміністративні послуги», які встановлюють права громадян та механізми їх захисту. Т.О. Мацелик та Г.С. Тимчик наголошують на особливому значенні процесуальних гарантій, які визначають порядок реалізації прав та способи їх захисту в разі порушення.

Особливу роль у системі адміністративних обов'язків громадян України відіграють зобов'язання, пов'язані з дотриманням встановленого правового порядку та виконанням законних вимог органів державної влади. М.А. Бояринцева зазначає, що сучасне розуміння адміністративних обов'язків базується на принципі взаємної відповідальності держави та громадянина, де обов'язки є необхідною умовою забезпечення публічного порядку та належного функціонування системи державного управління [10]. До основних адміністративних обов'язків належать: дотримання Конституції та законів України, сплата податків і зборів, дотримання встановле-

них адміністративних процедур при взаємодії з органами влади, виконання законних вимог посадових осіб.

Адміністративні процедури як ключовий елемент реалізації прав та виконання обов'язків громадян у сфері державного управління представляють собою нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації. Система адміністративних процедур регламентується Законом України «Про адміністративну процедуру» та охоплює різноманітні сфери взаємодії громадян з державою.

Існує нагальна потреба вдосконалення процедури медіації в адміністративному процесі. Пропонується доповнити Кодекс адміністративного судочинства України новою статтею, яка б регламентувала порядок проведення медіації, права та обов'язки медіатора, строки проведення процедури та юридичну силу досягнутих домовленостей.

В умовах європейської інтеграції України особливого значення набуває впровадження європейських стандартів адміністративного права та публічного адміністрування в національну правову систему. Це передбачено статтями 114-1 та 115 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [2]. Важливим аспектом євроінтеграційних процесів є гармонізація українського законодавства з *acquis communautaire* ЄС у сфері регулювання адміністративних прав та обов'язків громадян, що регламентується Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Розвиток інформаційних технологій та впровадження електронного урядування суттєво впливають на реалізацію адміністративних прав та обов'язків громадян. Відповідно до Закону України «Про електронні комунікації» та Закону України «Про захист персональних даних», створюються нові механізми електронної взаємодії між громадянами та державою. Питання кібербезпеки та захисту прав громадян у цифровому просторі регулюються Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Актуальною проблемою залишається захист персональних даних громадян в електронних системах органів влади. Існуючі положення Закону України «Про захист персональних даних» не відповідають сучасним викликам цифровізації. Необхідно посилити відповідальність за незаконну обробку персональних даних в електронних реєстрах та встановити додаткові гарантії захисту прав суб'єктів персональних даних.

Важливим елементом механізму захисту адміністративних прав та законних інтересів громадян виступає система правового захисту, яка в сучасних умовах набуває все більш диверсифікованого характеру. Ключову роль тут відіграє адміністративне судочинство, що здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [4] та забезпечує судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації. Поряд з традиційними судовими механізмами захисту, все більшого значення набувають альтернативні способи вирішення адміністративних спорів, зокрема медіація, що регулюється Законом України «Про медіацію» та дозволяє ефективно вирішувати конфлікти між громадянами та органами публічної влади в позасудовому порядку.

В контексті реформи децентралізації особливої актуальності набуває захист прав громадян на місцевому рівні, що забезпечується через механізми місцевого самоврядування шляхом діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема через роботу депутатів місцевих рад, постійних комісій, громадських слухань та місцевих ініціатив. Важливими інструментами такого захисту є право громадян на звернення до органів місцевого самоврядування, участь у громадських обговореннях проєктів рішень місцевої влади та можливість оскарження рішень органів місцевого самоврядування в судовому порядку відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Така багаторівнева система захисту адміністративних прав створює необхідні умови для ефективної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного управління.



Сучасний погляд на адміністративні права та обов'язки громадян України характеризується комплексним підходом, який враховує як традиційні механізми правового регулювання, так і нові форми взаємодії між громадянами та державою, зумовлені процесами цифровізації та європейської інтеграції. Це створює передумови для подальшого вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання та підвищення ефективності захисту прав громадян у сфері публічного управління.

**Висновки.** Проведене дослідження сучасного погляду на адміністративні права та обов'язки громадян України дозволяє виявити ряд системних особливостей та запропонувати шляхи вдосконалення цієї сфери правового регулювання.

У результаті дослідження встановлено, що сучасна система адміністративних прав та обов'язків громадян характеризується комплексністю та багаторівністю. Ключовими елементами цієї системи виступають адміністративна правосуб'єктність, основні права у сфері публічного управління, система адміністративних обов'язків, механізми захисту прав та правові гарантії реалізації адміністративно-правового статусу. Особливу увагу привертає трансформація традиційних форм взаємодії між громадянами та органами публічної влади під впливом цифровізації, що проявляється у впровадженні електронних адміністративних послуг, розвитку системи електронного урядування та створенні нових цифрових механізмів комунікації, зокрема:

- в системі нормативно-правового регулювання взаємодії громадян з органами публічної влади. Встановлено, що сучасний стан адміністративного законодавства характеризується необхідністю суттєвого оновлення в умовах цифрової трансформації. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» потребує доповнення статті 9 частиною 6, яка має містити детальний механізм оскарження відмови у наданні електронних послуг через електронний кабінет, встановлювати 10-денний строк розгляду скарг, вимоги до мотивованої відповіді та чітку систему відповідальності посадових осіб за порушення процедури. Це забезпечить ефективний захист

прав громадян при отриманні електронних адміністративних послуг та створить дієві механізми контролю за діяльністю суб'єктів надання таких послуг;

- в системі надання електронних довірчих послуг. Виявлено необхідність вдосконалення процедурних аспектів взаємодії між користувачами та надавачами послуг через встановлення чітких строків реагування на технічні збої, впровадження стандартизованої процедури сповіщення про закінчення строку дії сертифікатів, створення єдиної системи моніторингу якості послуг та спрощення процедури повторного отримання кваліфікованих сертифікатів. Це сприятиме підвищенню надійності та ефективності системи електронних довірчих послуг;

- у сфері захисту персональних даних та інформаційних прав громадян. Доведено необхідність комплексного оновлення Закону України «Про захист персональних даних» в частині гарантій прав суб'єктів персональних даних при їх обробці в електронних реєстрах. Запропоновано внести зміни до частини 1 статті 8, доповнивши її правами щодо отримання інформації про алгоритми автоматизованої обробки даних, можливістю вимагати перегляду рішень, прийнятих на підставі такої обробки, та обов'язковістю повідомлення про передачу даних третім особам. Це дозволить забезпечити реальний контроль громадян за використанням їхніх персональних даних в умовах розвитку електронного урядування;

- в контексті децентралізації та місцевого самоврядування. Встановлено важливість розвитку механізмів захисту прав громадян на місцевому рівні через діяльність органів місцевого самоврядування, роботу депутатів місцевих рад, громадські слухання та місцеві ініціативи. Ключовими інструментами такого захисту визначено право на звернення до органів місцевого самоврядування, участь у громадських обговореннях та можливість оскарження рішень місцевої влади;

- у процесуальній сфері та системі правового захисту. Виявлено потребу вдосконалення адміністративного судочинства в частині використання електронних доказів та впровадження медіації. Пропону-

ється доповнити КАСУ положеннями, які б чітко регламентували порядок подання та оцінки електронних доказів, забезпечували їх рівну юридичну силу з письмовими доказами, а також встановлювали процедуру проведення медіації з визначенням прав та обов'язків учасників, строків та юридичних наслідків досягнутих домовленостей. Крім того, необхідно модернізувати систему електронних звернень через внесення змін до статті 5 Закону України «Про звернення громадян», запровадивши інститут електронних петицій місцевого рівня з чіткими механізмами їх розгляду та реалізації;

– в аспекті європейської інтеграції та цифрової трансформації. Встановлено, що подальший розвиток системи адміністративних прав та обов'язків громадян має відбуватися з урахуванням європейських стандартів публічного адміністрування та вимог цифрової епохи. Це вимагає комплексного підходу до оновлення законодавства, який би забезпечував баланс між впровадженням сучасних технологій та гарантуванням належного захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади.

Такі конкретні зміни до законодавства дозволять усунути наявні прогалини в правовому регулюванні та забезпечити більш ефективний захист адміністративних прав громадян в умовах цифрової трансформації публічного управління. Зокрема, запропоновані доповнення до Закону України «Про адміністративні послуги», Закону України «Про захист персональних даних» та Кодексу адміністративного судочинства України сприятимуть створенню комплексної системи гарантій прав особи у відносинах з органами публічної влади.

В умовах європейської інтеграції України особливого значення набуває адаптація національного законодавства до європейських стандартів у сфері адміністративних прав та обов'язків. Це передбачає:

– повну гармонізацію з *acquis communautaire* ЄС в частині регулювання електронних адміністративних послуг та захисту персональних даних;

– впровадження європейських принципів належного урядування, зокрема прозорості, підзвітності та ефективності публічного адміністрування;

– подальший розвиток інституту адміністративної процедури з урахуванням досвіду країн ЄС щодо електронної взаємодії між громадянами та органами влади;

– удосконалення механізмів захисту прав громадян відповідно до практики Європейського суду з прав людини, особливо в частині забезпечення права на справедливий суд та ефективний засіб правового захисту.

Важливим елементом сучасного розуміння адміністративних прав та обов'язків є їх тісний зв'язок з процесами цифровізації державного управління. Впровадження електронних послуг та розвиток системи електронного урядування створюють нові можливості для реалізації прав громадян, але водночас вимагають розробки додаткових механізмів захисту та гарантій. Особливої уваги потребує забезпечення належного рівня кібербезпеки та захисту персональних даних при електронній взаємодії, що вимагає створення ефективної системи контролю та відповідальності в цій сфері. Це має включати:

– регулярний моніторинг стану захищеності електронних систем та реєстрів;

– впровадження сучасних технологій захисту інформації;

– встановлення чіткої відповідальності посадових осіб за порушення прав громадян при обробці їх персональних даних;

– створення ефективних механізмів відшкодування шкоди, завданої порушенням прав у цифровому середовищі.

Саме тому система юридичної відповідальності за порушення адміністративних обов'язків у сфері електронного урядування потребує модернізації в напрямку посилення її превентивної функції та забезпечення невідворотності покарання за адміністративні правопорушення. Це має включати:

– встановлення чітких критеріїв відповідальності за порушення порядку надання електронних адміністративних послуг;

– запровадження ефективного механізму моніторингу якості надання електронних послуг;

– посилення відповідальності за порушення строків розгляду електронних звернень громадян;

– вдосконалення процедури притягнення до відповідальності за порушення у сфері захисту персональних даних.

При цьому необхідно вдосконалити механізми відповідальності державних службовців за порушення прав громадян при наданні електронних послуг, що сприятиме підвищенню якості публічного управління та зміцненню довіри громадян до електронного урядування. Важливим елементом такого вдосконалення має стати запровадження системи постійного моніторингу якості надання електронних послуг та регулярної оцінки ефективності роботи державних службовців у цій сфері.

Проведене дослідження свідчить про те, що правове регулювання адміністративних прав та обов'язків громадян України перебуває у процесі активної модернізації, спрямованої на забезпечення ефективного балансу між інтересами держави та правами громадян. Сучасний етап розвитку характеризується впровадженням нових форм взаємодії між громадянами та державою, що створює необхідні передумови для подальшого вдосконалення механізмів реалізації адміністративних прав та обов'язків громадян України та підвищення ефективності їх правового захисту. Особливого значення набуває забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів публічної влади через розвиток електронних інструментів взаємодії та контролю, що відповідає європейським стандартам належного урядування та сприяє зміцненню демократичних засад публічного управління.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (редакція від 01.01.2020, підстава – 27-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.11.2024).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 21.03.2014 р. № 984\_011. (Редакція від 30.11.2023). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 05.11.2024).
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. (Редакція від 30.06.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.11.2024).
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446 (редакція від 19.10.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 05.11.2024).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) : Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X : станом на 25 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 05.11.2024).
6. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Київ: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галунько, Н.О. Армаш, П.І. Діхтієвський, О.В. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2008. 446 с.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: НУВС, 1998. 480 с.
9. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
10. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ, 2005. 21 с.

#### **Masalitin V. Modern view on administrative rights and duties of citizens of Ukraine**

*The research is devoted to a comprehensive analysis of the modern understanding and implementation of administrative rights and duties of Ukrainian citizens in the contemporary legal system. The paper examines the evolution of administrative rights and obligations in the context of ongoing democratic reforms, digitalization of public services, and European integration processes.*

*The study examines the current state of administrative rights and duties of Ukrainian citizens, analyzing both theoretical foundations and practical aspects of their implementation. Special attention is paid to the transformation of traditional administrative relationships between citizens and state bodies in light of modern technological advances and social changes. The research explores how new forms of interaction between citizens and government, particularly through digital platforms and e-services, affect the effectiveness of administrative rights implementation and fulfillment of duties.*

*The work includes a thorough analysis of problematic aspects in the current state of administrative and legal regulation of citizens' rights and duties, including issues of accessibility of administrative services, effectiveness of mechanisms for protecting citizens' rights, and ensuring the fulfillment of their obligations. The peculiarities of e-governance implementation and its impact on the realization of citizens' administrative rights and duties are examined.*

*Considerable attention is paid to analyzing international experience and possibilities for its adaptation in Ukrainian realities, particularly in the context of European integration. The paper examines promising directions for improving the regulatory framework and administrative procedures aimed at enhancing the effectiveness of citizens' rights implementation and duties fulfillment.*

*The research offers comprehensive recommendations for modernizing the system of administrative and legal regulation, including proposals for improving legislation, optimizing administrative procedures, and strengthening mechanisms for protecting citizens' rights. The research results have practical significance for the development of administrative law and improvement of public administration activities.*

**Key words:** *administrative rights, administrative duties, citizens of Ukraine, public administration, e-governance, administrative reform, legal regulation, digitalization, administrative services, protection of citizens' rights.*



УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.9>**В. С. Крінціленко**

аспірант

Запорізького національного університету

## ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Визначено, що здійснений історико-правовий екскурс до часів античності та Давнього Риму свідчить про формування тоді такої сутності принципу розумності як принципу суспільних відносин, що визначається через вимоги: раціональності норми; обґрунтованості норми; справедливості норми. Акцентовано, що поширення ідей християнської церкви, що було притаманно побудові системам права країн Європи, відобразилось на розвитку ідей про встановлення сутності принципу розумності як регулятор суспільних правовідносин. Підкреслено, що за часів існування церковної держави, що є характерним для часів Середньовіччя, визначалось, що закон походить від волі Бога, а отже, вимагає лише його схвалення, і не допускає його тлумачення самостійно. Зроблено висновок, що людина за часів Середньовіччя не могла думати розумно, а мала підкорюватися виключно волі Бога. Акцентовано, що реалізація принципу розуміння залежить від впровадження об'єктивних та суб'єктивних характеристик, і залежить від того яким обсягом дієздатності особа володіє. Визначено, що у суб'єктивному змісту принцип розумності відображається як критерій оцінки здатності особи усвідомити наявну суспільну цінність відносин, умови їх реалізації. З'ясовано, що об'єктивізація принципу розумності відбувається через його здатність охарактеризувати те чи інше суспільне явище, що є певним критерієм доцільності вжиття тих чи інших заходів впливу та взаємодії. Реалізація принципу розумності відтак обмежується принципом недопустимості зловживання правами. Акцентовано, що принцип розумності реалізується на кожній стадії правовідносин в цілому, і зокрема – адміністративно-процесуальних відносин.

**Ключові слова:** історико-правова характеристика, нормативно-правове регулювання, принцип, розумність, адміністративно-процесуальні відносини, публічне адміністрування.

**Постановка проблеми.** Принцип розумності на законодавчому рівні був закріплений в правових системах вже сучасних держав, та запроваджено до практики правозастосування. Однак при цьому його сучасний зміст формувався впродовж тривалих процесів розвитку юридичної науки, і тому вимагає звернення до історії його становлення та обґрунтування доцільності його виокремлення.

Пошук засобів, що дозволили б якнайбільш ефективно врегулювати суспільні відносини, який власне і є базисом для визначення сутності принципу розумності,

є притаманним вже праву країн Античності.

Вже тоді античні філософи намагались крізь призму раціонального розуміння регулювання того чи іншого виду суспільних відносин встановити їх функціональне призначення.

Навіть згадки про богів Античності, зокрема, про богиню Феміду, є доказом того, що ціллю правового регулювання суспільних відносин є розумне та справедливе їх упорядкування, що виявляється у пошуку відповідей на питання ефективності правореалізації, правозастосування та правотлумачення.

Попри символізм таких текстів необхідно говорити, що ідея раціональності норми права вимагає відходу від емоційного сприйняття суспільних відносин, і запровадження «розумного» їх врегулювання [1].

### **Стан наукової розробки проблеми.**

Науково-теоретичну основу дослідження визначення принципу розумності як принципу адміністративно-процесуальних правовідносин сформовано на підставі використання наукових розробок таких учених, як: М.А. Бояринцева, М.Ю. Віхляєв, Ю.А. Волкова, Р.А. Калюжний, О.В. Капліна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є.В. Курінний, Ю.О. Легеза, Р.В. Миронюк, Т.Т. Полянський, С. В. Прилуцький, В.В. Тильчик, О.С. Фонова, О.Ю. Хабло, А.А. Шарая, А.С. Штефан, Т.С. Яценко та ін.

**Метою статті** є здійснення історико-правової характеристики становлення принципу розумності в адміністративно-процесуальних правовідносинах.

**Виклад основного матеріалу.** За логікою застосування історико-правового методу наукового пізнання важливим є акцентуація уваги на філософських працях Платона, яким підтримано ідею мудрого сприйняття дійсності та запроваджено безумовне значення інтелектуальної діяльності для забезпечення ефективного нормативно-правового регулювання [2, с. 63].

Варто відзначити, що за часів античності відбувалось ототожнення сприйняття права та закону, відтак у поглядах Платона визначалось, що норма закону є розумною, та здатною сформулювати найбільш сприятливе в конкретних історичних умовах врегулювання суспільних правовідносин [3, с. 162].

Юристи Стародавнього Риму, що слідували більшості ідей Сократа та Платона, обґрунтували ряд суттєвих та прогресивних висновків, що є важливими навіть для сучасного цифрового суспільства.

Давньоримські юристи визначали, що право формується в умовах розумової діяльності людини. Такими правотворцями на думки стародавніх юристів є передусім судді, префекти [4, с. 35–36].

Розум є важливим для пізнання законів природи та законів суспільства, як вважали давньоримські юристи.

В трактатах давньоримських юристів також підтримана ідея розумності законів [4, с. 57–58].

Таким чином, принцип розумності покладено в основу не лише правозастосування та правореалізації, але і в основу правотворення. Саме розумове сприйняття норми права дозволяє її охарактеризувати як справедливу чи несправедливу [5, с. 14].

Ідея розумного закону за давньоримських часів таким чином стала відображенням його досконалості та справедливості [4, с. 48–49; 6].

Отже, здійснений історико-правовий екскурс до часів античності та Давнього Риму свідчить про формування тоді такої сутності принципу розумності як принципу суспільних відносин, що визначається через вимоги: раціональності норми; обґрунтованості норми; справедливості норми.

Поширення ідей християнської церкви, що було притаманно побудові систем права країн Європи, відобразилось на розвитку ідей про встановлення сутності принципу розумності як регулятор суспільних правовідносин.

За часів існування церковної держави, що є характерним для часів Середньовіччя, визначалось, що закон походить від волі Бога, а отже, вимагає лише його схвалення, і не допускає його тлумачення самостійно. Таким чином, людина за часів Середньовіччя не могла думати розумно, а мала підкорюватися виключно волі Бога [7, с. 233–234].

Однак ідея розумності закону не втратила своєї актуальності за часів Середньовіччя, певною мірою трансформуючись її сприйняття крізь призму «божественного» втручання до суспільних правовідносин.

Часи Середньовіччя є важливими також через врахування здобутків практики правозастосування. Юристи романо-германської правової системи часів Середньовіччя визначили формулу розуміння принципів права, що відображало як цінності тогочасного суспільства, так і втілювали постулати сучасного світу, що полягає в необхідності дотримання принципів сталості регулювання суспільних відносин.

Наступним етапом розвитку уявлень про принцип розумності права є період Нового часу, тобто період Відродження та Просвітництва (XVII –XVIII ст.ст.).

В ці часи відображуються у прагненні при визначенні системи принципів права відобразити не лише нормативну волю, але політичну волю суспільства, тобто закладаються основи проявів безпосередніх форм демократії та здійснення правотворення [8, с. 112–113].

Варто звернути увагу на публікації такого юриста, як Ю. Ліпсій, який започаткував концепцію природного права та гуманізму. Ю. Ліпсій зазначав, що «серцевиною» природного права є розум людини об'єктивно його сприйняти та застосувати [9].

Важливим у визначенні змісту принципу розумності як принципу адміністративно-процесуальних правовідносин є вчення Б. Спінози, де розумність закону визначається як його безумовна характеристика [10, с. 196–197]. Погляди Б. Спінози стали одними із основоположних у формуванні гуманістичної ідеї праворозуміння [11, с. 19].

Томас Гоббс обґрунтовуючи ідею «війни всіх проти всіх» визначає, що саме право є тим регулятором суспільних відносин, що здатно мінімізувати шкідливі прояви такого суспільного розвитку. Філософом обстоюється ідея «розумового закону» відтак, що розуміється як здатність ухвалення пропорційного та справедливого рішення у справі [11, с. 384–386].

Таким чином, уникнення суспільного конфлікту за вченням Томаса Гоббса є можливим через розумове сприйняття суспільної дійсності.

Джон Локк говорив про принципи «доброї волі», що відображають зміст людського розуму, і є запорукою благополуччя суспільства [12, с. 21].

В межах даного дослідження є важливим звернення уваги на теорію суспільного договору, що означає, що норми права є результатом людської домовленості [13, с. 367–368].

Іммануїл Кант вбачав розумність права та його норм через їх відповідність моральним засадам розвитку суспільства [14, с. 87]. Правоутворення за І. Кантом має перебувати на противагах до проявів

людського свавілля. Крім того І. Кант говорив про імператив розуму, в аспекті необхідності дотримання необхідних обмежень у суспільних правовідносин [14, с. 87].

Часи Просвітництва безперечно ще не запровадили сучасного розуміння принципу розумності у системі принципів права, однак надбання суспільної думки цього періоду є цінним із точки зору започаткування розуміння безпосередніх та опосередкованих форм демократії, ідеї моральності закону, ідеї суспільного договору, що у сукупності є свідчення антропологічного змісту правотворення, правотлумачення, правореалізації та правозастосування.

За Новітніх часів суспільного цивілізаційного розвитку відбулось формування суспільної думки, що позначилось із розуміння права як самостійного феномену суспільної дійсності.

Право набуває самостійності у змісті його співвідношення із іншими соціальними регуляторами [16, с. 49].

І при цьому ефективність права тлумачиться через розумність людини як суб'єкта його застосування [2, с. 204]. В межах позитивістської теорії праворозуміння розумність закону тлумачиться як його об'єктивна характеристика [10, с. 220].

Право визначається як результат інтелектуальної діяльності людини. І відтак законодавчі акти є результатом розумової діяльності людини, відображують рух її думок [2, с. 302].

Соціологічне розуміння сутності права вплинуло на встановлення ідеї розумності правозастосування, що визначилось доцільність врегулювання емоційного сприйняття суспільної дійсності. Так, Макс Вебер визначає право та правова норма мають пройти етап її соціалізації, тобто відображення у свідомості людини [17, с. 378–380].

Важливими є погляди представників американського правового реалізму, що тлумачили правозастосування через розумову діяльність судді, що є гарантією ефективності реалізації закону [18, с. 410].

Відтак за Новітнього періоду розвитку цивілізації визначився взаємозв'язок між рухом розумового сприйняття норми

права та її застосуванням, що вимагає не лише її вивчення, але і усвідомлення.

Сучасні дослідження питання встановлення сутності принципу розуміння визначаються через їх розгляд як складової системи права в цілому, і зокрема через розгляд питання встановлення безпосередньо сутності принципу розумності як принципу адміністративно-процесуальних правовідносин.

В цьому сенсі варто акцентувати увагу на цивільно-правових дослідженнях, що актуалізувались у зв'язку із законодавчим закріпленням у 2003 році у ст. 3 Цивільного кодексу України принципу справедливості, добросовісності і розумності. Такий законодавчий підхід засвідчив тріаду таких принципів, та нерозривність їх існування саме у такому розумінні [19].

Однак такий підхід законодавця не було абсолютно підтримано науковою спільнотою. В цьому сенсі варто зазначити, що у наукових працях С.О. Погрібного, с. М. Бервена, Т.В. Дерюгіної визначається самостійність принципу розумності, та обґрунтовується доцільність його відокремленого тлумачення та застосування [20, с. 12–14; 21, с. 111–115].

**Висновок.** Реалізація принципу розуміння залежить від впровадження об'єктивних та суб'єктивних характеристик, і залежить від того яким обсягом дієздатності особа володіє.

У суб'єктивному змісті принцип розумності відображається як критерій оцінки здатності особи усвідомити наявну суспільну цінність відносин, умови їх реалізації. Цікавим є підхід, що пов'язує визначення принципу розуміння через його взаємозв'язок із обсягом дієздатності особи. Відтак дотримання вимог розумності перебуває у безпосередньому зв'язку із рівнем інтелектуального розвитку фізичної особи, що цивільним законодавством України ставить у залежність як від фізичного віку особи, так і від стану її психічного здоров'я [22, с. 40–42].

Розумність ототожнюється із розсудливістю, тобто здатністю відобразити суб'єкта відобразити відповідну норму у власній свідомості, з'ясувати для себе її зміст і потім належним чином, найбільш

ефективно, але при цьому правомірно її застосувати [23, с. 129].

Об'єктивізація принципу розумності відбувається через його здатність охарактеризувати те чи інше суспільне явище, що є певним критерієм доцільності вжиття тих чи інших заходів впливу та взаємодії. Реалізація принципу розумності відтак обмежується принципом недопустимості зловживання правами.

Принцип розумності реалізується на кожній стадії правовідносин в цілому, і зокрема – адміністративно-процесуальних відносин. Таке твердження означає, що принцип розумності повинен бути притаманний як етапам правореалізації та правозастосування, так і етапу правотворення.

#### Список використаної літератури:

1. Карпен У. Процес виконання закону. Нариси з нормотворення (міжнародний досвід) : у 2-х кн. Київ : Укр. шк. навчання нормопроєктувальників. Кн. 2. Укр.-канад. програма з нормотворення. 2000. 236 с.
2. Кормич А.І. Історія вчень про державу і право: Навчальний посібник. Київ : Правова єдність, 2009. 312 с.
3. Платон. Діалоги / Пер. з давньогр. Київ : Основи, 1999. 395 с.
4. Калюжний Р.А., Вовк В.М. Римське приватне право : Підручник для вищих навчальних закладів. Київ : «МП Леся», 2014. 240 с.
5. Дідич Т.О. Правоутворення в Україні: теоретико-правові і практичні аспекти : Монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 492 с.
6. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Право на захист публічного інтересу як об'єкт правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. Випуск 13. С. 17–24.
7. Аквінський Ф. Про правління государів. *Політичні структури епохи феодалізму в Західній Європі VI-XVII ст.* Львів : Наука, 1990. С. 220–248.
8. Страшинський Б.Р. Зародження уявлень про принцип розумності в праві у правових вченнях Античності. *Доктринальна основа формування професійного правника*: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. Присвяч. 180 річчю кафедри теорії та історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м.Київ, 22 квітня 2021р.). Київ : КНУТШ, 2021. С. 112–116.



9. Justus Lipsius: On Constancy: De Constantia Translated by Sir John Stradling. Liverpool : Published by Liverpool University Press, United Kingdom, 2006. 342 p.
10. Демиденко Г.Г. Історія вчень про право і державу : Навчальний посібник. Харків : Консум, 2004. 432 с.
11. Дідич Т.О. Правоутворення в Україні: теоретико-правові і практичні аспекти : Монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 492 с.
12. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / пер. з англ. Р. Димерець та ін.; наук. ред. Т.Польська. Київ : Дух і Літера, 2000. 600 с.
13. Локк Дж. Розвідка про людське розуміння : у 4 кн.; пер. з англ. Н.Бордукової. Харків : Акта, 2002. Кн. 1. 152 с.
14. Дідро Дені. Жак-Фаталіст / Інститут літератури ім. Т. Г. Шевченка НАН України / В. Підмогильний (пер.). Харків : Фоліо, 2007. 447 с.
15. Кант І. Естетика. Переклад з німецької Богдана Гавришківа. Львів : Аверс, 2007. 360 с.
16. Історія політичної думки: підручник: у 2-х т. / за заг. ред. Н. М. Хоми; Т. В. Андрущенко, О. В. Бабкіна, І. Ю. Вільчинська та ін.; 2-е вид., перероб. і доп. Львів : «Новий Світ–2000», 2017. Т.1. : Від зародження до початку ХХ ст. 404 с.
17. Вебер М. Господарство і суспільство / Пер. з нім. М. Кушнір. Київ : Всесвіт, 2013. 1112 с.
18. Cappelletti M. The „Mighty Problem“ in Judicial Review and the Contribution of Comparative Analysis. Legal Issues of Eur. Integration. 1979. № 1. P. 409.
19. Майданик Р.А. Науково-практичний коментар до ст.3 Цивільного кодексу України. Системи інформаційно-правового забезпечення ЛІГА:ЗАКОН, файл КК000873.LHT.
20. Погрібний С.О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України : Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 455 с.
21. Бервено С.М. Проблеми договірного права України : Монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 392 с.

### **Krntsilenko V. Historical and legal characteristics of the formation of the principle of reasonableness in administrative and procedural legal relations**

*It is determined that the historical and legal excursion to the times of antiquity and Ancient Rome testifies to the formation at that time of such an essence of the principle of reasonableness as a principle of social relations, which is determined by the requirements of: rationality of the norm; justification of the norm; justice of the norm. It is emphasized that the spread of the ideas of the Christian church, which was inherent in the construction of the legal systems of European countries, was reflected in the development of ideas about establishing the essence of the principle of reasonableness as a regulator of social legal relations. It is emphasized that during the existence of the church state, which is characteristic of the Middle Ages, it was determined that the law comes from the will of God, and therefore requires only his approval, and does not allow its interpretation independently. It is concluded that a person in the Middle Ages could not think rationally, but had to obey exclusively the will of God. It is emphasized that the implementation of the principle of understanding depends on the implementation of objective and subjective characteristics, and depends on the extent of the person's capacity to act. It is determined that in the subjective content the principle of reasonableness is reflected as a criterion for assessing the ability of a person to realize the existing social value of relations, the conditions for their implementation. It is found that the objectification of the principle of reasonableness occurs through its ability to characterize a particular social phenomenon, which is a certain criterion for the appropriateness of taking certain measures of influence and interaction. The implementation of the principle of reasonableness is therefore limited by the principle of inadmissibility of abuse of rights. It is emphasized that the principle of reasonableness is implemented at each stage of legal relations in general, and in particular – administrative and procedural relations.*

**Key words:** *historical and legal characteristics, regulatory and legal regulation, principle, reasonableness, administrative and procedural relations, public administration.*

УДК 342.9: 347.961

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.10>

**С. С. Розсоха**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права  
<https://orcid.org/0000-0001-6039-3174>

## ПОНЯТТЯ ТА РИСИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ

У статті розкрито, що адміністративно-правове забезпечення нотаріальної діяльності в умовах повномасштабного російського вторгнення в Україну охоплює комплекс правових, організаційних і адміністративних заходів, спрямованих на гарантування доступу громадян до нотаріальних послуг, їх безперервність, прозорість і законність у складних умовах. Воно базується на нормативно-правовій основі, яка включає закони, підзаконні акти, міжнародні договори, а також постанови Кабінету Міністрів України. Особливу увагу приділено забезпеченню прав вразливих категорій населення, таких як військово-вслужбовці, переселенці та постраждалі. Це забезпечення включає адаптацію підзаконних нормативно-правових актів, детальний регламент процедур нотаріальних дій, а також впровадження найкращих міжнародних практик. Передбачено заходи з перевірки документів, видачі довіреностей, посвідчення заповітів і захисту персональних даних. Діяльність нотаріусів організовується із врахуванням спеціальних умов, таких як воєнний стан, бойові дії або тимчасова окупація територій. Особливе значення має розробка стратегій і напрямів удосконалення нотаріальної діяльності, зокрема її адаптація до сучасних викликів, таких як забезпечення життєвих потреб населення через доступ до юридичних послуг. Публічне адміністрування в цій сфері зосереджується на практичній реалізації функцій і процедур: організації діяльності нотаріусів, управлінні інформаційними системами, перевірці законності дій, контролі та звітності. Доведено, що адміністративно-правове забезпечення є ширшою категорією, яка об'єднує всі елементи публічного адміністрування, а також концептуальні підходи, стратегічне планування та міжнародний досвід. Ця система дозволяє підтримувати ефективність нотаріальної діяльності навіть в умовах воєнного стану, захищаючи права громадян і забезпечуючи їх юридичну підтримку.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, нотаріальна діяльність, воєнний стан, законність, прозорість, доступність, захист прав, вразливі категорії, публічне адміністрування, міжнародні практики, стратегії, удосконалення, перевірка документів, послуги, гарантії.

**Вступ.** Поняття та риси адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення є надзвичайно актуальними через необхідність адаптації нотаріату до кризових умов, викликаних військовими діями. Забезпечення ефективного функціонування нотаріальної системи має критичне значення для захисту прав громадян, особливо вразливих категорій, таких як внутрішньо

переміщені особи, військовослужбовці та постраждалі. Крім того, удосконалення механізмів адміністративно-правового забезпечення дозволяє підвищити стійкість нотаріальної системи до зовнішніх викликів та інтегрувати міжнародний досвід.

Науковий аналіз критеріїв, концепцій та підходів, що регулюють нотаріальну діяльність, дозволяє знайти оптимальні рішення для забезпечення безперервності

надання послуг, прозорості процедур, збереження правового порядку та захисту інтересів громадян у складних умовах.

**Огляд останніх досліджень.** В науковому аналізі адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності значний внесок зробили такі науковці, як А. Берлач, О. Буханевич, Т. Білоус, В. Бусел, В. Галунько, М. Глобінець, Н. Гриців, А. Гуледза, Г. Гулевська, Л. Данюк, А. Денисова, М. Долинська, К. Досінчук, Е. Женеску, Д. Журавльов, Р. Ігонін, Н. Ільева, Н. Карнарук, У. Кінаш, С. Ковальчук, І. Когутич, О. Косілова, О. Костюченко, О. Красногор, Т. Курило, Я. Лазур, О. Мартинюк, О. Надьон, І. Орловська, У. Палієнко, Є. Пряхін, О. Ситников, С. Стеценко, В. Тищенко, К. Федорова, М. Фролков, В. Черниш, О. Чудний. Цей перелік підкреслює багатогранність наукових підходів до аналізу адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в умовах воєнного стану та важливість подальшого розвитку цієї тематики.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства розкрити поняття та риси адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення.

**Виклад основних положень.** В умовах воєнного стану надання нотаріусами нотаріальних послуг регламентується певними обмеженнями, зокрема, щодо дій за участю осіб, пов'язаних із державою-агресором. Однак законодавство передбачає виключення, наприклад, засвідчення заяви про вихід з громадянства російської федерації. Такі заходи спрямовані на захист національних інтересів та безпеки. Спеціальні положення також передбачають можливість посвідчення заповітів і довіреностей військовослужбовців. Ці документи можуть бути оформлені уповноваженими командирами чи начальниками військових формувань, що дозволяє враховувати потреби військових навіть у бойових умовах [1].

У сучасному адміністративному праві відсутнє чітко усталене поняття «адміністративно-правове забезпечення». Ця

наукова категорія може розглядатися в різних сферах суспільних відносин, зокрема й у контексті нотаріальної діяльності. Особливість адміністративно-правового забезпечення полягає в тому, що адміністративне право у своїй основі визначається як право захисту та забезпечення прав людини, що є сутністю трансформації теорії та практики сучасного українського адміністративного права [2, с. 67]. У часи російсько-української війни ця особливість набуває критичного значення, адже адміністративно-правові механізми сприяють збереженню правового середовища навіть у ситуаціях масштабних суспільних викликів.

Зміст публічного адміністрування охоплює адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань і функцій виконавчої влади, спрямованих на задоволення публічного інтересу. Основними аспектами публічного адміністрування є виконання законів на всій території України, забезпечення прав і свобод громадян, створення умов для задоволення життєвих потреб населення, особливо в ситуаціях, де це неможливо забезпечити приватною ініціативою, та адміністрування в різних сферах суспільного життя. Публічне адміністрування виконується у формах, які виключають законодавчу, судову, політичну діяльність і діяльність, спрямовану на задоволення приватних або відомчих інтересів. Його ключовими характеристиками є адміністративна діяльність публічної адміністрації, реалізація завдань виконавчої влади в таких сферах, як оборона, соціальне забезпечення, економіка, правоохоронна діяльність, екологія, інфраструктура тощо, а також негативне відмежування від діяльності інших гілок влади [3, с. 43–44].

Деякі вчені-адміністративісти вказують, що поняття «забезпечення» використовується для досягнення цілей, які ставить перед суспільством законодавець, і в контексті прав людини відображає потребу їхньої реальної імплементації та гарантованої реалізації [4, с. 124]. Наприклад, М. Фролков визначає адміністративно-правове забезпечення як механізм, що здійснюється державою для впорядку-

вання суспільних відносин, їх правового закріплення, охорони, реалізації та розвитку [5, с. 552]. У випадку нотаріату це означає створення умов для безперебійної роботи нотаріусів, навіть у зонах, які постраждали від воєнних дій.

Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану охоплюють забезпечення обороноздатності та організації оборони Вітчизни через прийняття невідкладних рішень, таких як введення воєнного стану, загальна мобілізація, створення військових адміністрацій та організація територіальної оборони, а також надання адміністративних і соціальних послуг, коли публічна адміністрація спрямовує свою діяльність на задоволення прав, свобод та інтересів громадян навіть у надзвичайних умовах. У цьому контексті здійснюється виконавча діяльність, яка передбачає реалізацію законів на території всієї країни, забезпечуючи функціонування державних інституцій у складних умовах воєнного стану, а також розпорядча діяльність, що включає прийняття підзаконних нормативно-правових актів для деталізації та уточнення положень законодавства, необхідного для ефективної роботи публічного адміністрування [3, с. 45–46].

Видання адміністративними органами підзаконних нормативно-правових актів регулюється Кабінетом Міністрів України, який адаптував законодавчу базу для нотаріальної діяльності в умовах воєнного стану шляхом видання низки постанов. Ці акти деталізують положення Законів України «Про нотаріат» та «Про правовий режим воєнного стану», створюючи правове підґрунтя для регулювання діяльності нотаріусів. Основною метою підзаконних актів є врегулювання реєстраційних процедур, забезпечення безпеки документів і гарантування прав громадян. Особлива увага приділяється адаптації процедур до умов обмеженого доступу до нотаріальних послуг, що дозволяє уникнути правових колізій. Нормативні акти також визначають особливості роботи нотаріусів у тимчасово окупованих територіях. Зокрема, встановлено обмеження на нотаріальні дії в таких регіонах, щоб уникнути правових зловживань і захистити інтереси громадян [1].

І. Ієрусалімова характеризує адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина як повне регулювання через норми адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації цих прав, а також надання відповідних гарантій, які разом із іншими правовими й неправовими засобами формують стійку систему можливостей користування правовими благами [7, с. 84]. Для нотаріусів це означає можливість виконувати свої обов'язки навіть у надзвичайних умовах, забезпечуючи при цьому юридичну підтримку громадянам.

Так, у межах воєнного стану надання адміністративних послуг нотаріусам забезпечується через впровадження спеціального порядку обліку та реєстрації нотаріальних дій, який реалізується шляхом публічного адміністрування єдиних та державних реєстрів, що функціонують під координацією Міністерства юстиції України. Це гарантує безперервність надання послуг та їх відповідність правовим вимогам навіть в умовах надзвичайної ситуації. З метою підвищення оперативності та доступності адміністративних послуг впроваджено механізм передачі спеціальних бланків нотаріальних документів між нотаріусами, зокрема поза межами нотаріального округу, за умови складання акта приймання-передачі. Такий підхід сприяє оптимізації роботи нотаріусів, особливо у складних умовах. У разі втрати чи загрози неправомірного вилучення нотаріальних бланків або печаток передбачено їх невідкладне знищення з обов'язковим складанням акту, який подається до державних органів для звітування. Це запобігає можливому зловживанню з боку сторонніх осіб і забезпечує безпеку документів [1].

О. Гуміній та Є. Пряхін пропонують розглядати адміністративно-правове забезпечення як у широкому, так і вузькому розумінні. У широкому – це врегулювання суспільних відносин уповноваженими державними органами через юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток правових норм. У вузькому – зміст адміністративно-правового забезпечення залежить від специфіки суспільних відно-



син, про які йдеться [8, с. 49]. У випадку нотаріальної діяльності широке розуміння включає загальне регулювання роботи системи нотаріату, а вузьке – конкретні механізми, що забезпечують виконання нотаріусами їхніх функцій в умовах воєнного стану.

О. Надьон вважає, що адміністративно-правове забезпечення – це постійна діяльність суб'єктів права у сфері державного управління, спрямована на створення правових умов для закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб і їхніх груп [9, с. 21]. У воєнний час ця діяльність зосереджується на забезпеченні правової допомоги постраждалим, переселенцям і військовим через механізми нотаріату.

К. Білько визначає адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності нотаріату як сукупність адміністративно-правових засобів, що включають адміністративно-правові норми, форми та методи правового регулювання, які спрямовані на організацію й діяльність нотаріату та органів управління ним із метою створення необхідних умов для виконання поставлених завдань [10, с. 7]. У період діє воєнного стану ці завдання розширюються, включаючи адаптацію до нових умов та реагування на виклики, спричинені масштабним вторгненням росії.

Виконавча діяльність адміністративних органів у сфері нотаріату здійснюється Міністерством юстиції України та його територіальними органами, які забезпечують централізовану передачу, облік і реєстрацію документів, посвідчених в умовах воєнного стану. Така діяльність гарантує законність усіх нотаріальних дій і прозорість процесів. Державне підприємство «Національні інформаційні системи» відповідає за технічну підтримку функціонування реєстрів, зокрема моніторинг їх доступності, що сприяє стабільній роботі нотаріусів навіть у складних обставинах. Генеральний штаб Збройних Сил України та Міністерство оборони забезпечують передачу посвідчених заповітів і довіреностей військовослужбовців до Міністерства юстиції. Подальша реєстрація цих документів у реєстрах гарантує їх юри-

дичну силу та захищеність прав військових і їхніх родин [1; 6; 11].

В цілому слід зазначити, зміст адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні складають правові заходи й елементи, які комплексно об'єднуються в єдиний механізм. Відповідно до них належать: норми права (як національного, так і міжнародного, а також індивідуальні акти та акти-дії); складові адміністративно-правових відносин забезпечення нотаріальної діяльності; принципи адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності; суб'єкти (публічна адміністрація – Міністерство юстиції України, Нотаріальна палата України, інші органи виконавчої влади та громадські об'єднання); інструменти механізму адміністративно-правового забезпечення; форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; методи адміністративної діяльності публічної адміністрації; адміністративні процедури; напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні [12].

**Висновки.** Основними рисами адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в умовах повномасштабного російського вторгнення в Україну є належна правова основа, яка складається із законів, відповідних підзаконних нормативних актів, міжнародних договорів та інших нормативних документів, що регламентують діяльність нотаріусів. У випадку воєнного стану це включає акти, які визначають порядок надання нотаріальних послуг у кризових умовах, зокрема Закон України «Про нотаріат», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та відповідні постанови Кабінету Міністрів України.

Воно передбачає використання найкращих міжнародних практик, адаптованих до специфіки української правової системи, зокрема механізмів реагування на кризові ситуації у сфері нотаріальної діяльності, недопущення шахрайства, захисту персональних даних та гарантування юридичної сили нотаріальних дій навіть у зонах бойових дій. Розробка концепцій і стратегій розвитку нотаріальної діяльності спрямована на підвищення

її ефективності, адаптацію до сучасних викликів, а також визначення напрямків удосконалення адміністративно-правових механізмів, спрямованих на забезпечення життєвих потреб населення через доступ до юридичних послуг, що стає критично важливим у воєнний час.

Отже, адміністративно-правове забезпечення нотаріальної діяльності в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення – це комплекс правових, організаційних та адміністративних заходів, спрямованих на гарантування доступу громадян до нотаріальних послуг, забезпечення їх безперервності, прозорості та законності через реалізацію норм національного і міжнародного права, адаптованих до умов воєнного стану. Це забезпечення включає: правову основу, що складається із законів, підзаконних нормативно-правових актів та міжнародних договорів; адміністративні механізми координації діяльності нотаріусів і органів влади; інструменти впровадження найкращих міжнародних практик у сфері нотаріальної діяльності; заходи щодо адаптації нотаріальної діяльності до кризових умов, таких як введення воєнного стану, бойові дії або тимчасова окупація територій; розробку стратегій і напрямів удосконалення нотаріальної діяльності для забезпечення прав і свобод громадян. Адміністративно-правове забезпечення охоплює реалізацію заходів публічного адміністрування, а також враховує концептуальні підходи, стратегічне планування та міжнародний досвід для підвищення ефективності нотаріальної системи навіть в надзвичайних умовах воєнного стану.

### Список використаної літератури:

- Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року, № 164. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 43.
- Авер'янов В. Б. Доктринальні засади сучасного розвитку і реформування українського адміністративного права. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. С. 60–73.
- Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила2. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
- Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. навчальний посібник. Київ: ГАН, 2005. 232 с.
- Фролков М. В. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 547–555.
- Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року, № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
- Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 205 с.
- Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014, № 4. С. 46–50.
- Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. Вип. 39(2). С. 17–21.
- Білько К. Ф. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності нотаріату в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : [Б.в.], 2015. 206 с.
- Про нотаріат. Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. ст. 383.
- Розсоха С. С. Наукові підходи до розкриття поняття адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. Збірник наукових праць. Випуск 1, 2020. С. 30–36.

### **Rozsokha S. The concept and features of administrative and legal support for notarial activities in Ukraine in the conditions of a full-scale Russian invasion of Ukraine**

*The article reveals that administrative and legal support for notarial activities in Ukraine during the full-scale Russian invasion encompasses a complex of legal, organizational,*

---

*and administrative measures aimed at ensuring citizens' access to notarial services, their continuity, transparency, and legality under challenging conditions. It is based on a regulatory framework that includes laws, by-laws, international agreements, as well as resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Special attention is given to ensuring the rights of vulnerable population groups, such as military personnel, internally displaced persons, and victims of war. This support includes the adaptation of by-laws, detailed regulation of notarial procedures, and the introduction of best international practices. Measures are provided for document verification, issuance of powers of attorney, certification of wills, and protection of personal data. Notarial activities are organized considering special conditions such as martial law, military actions, or temporary occupation of territories. Particular importance is attached to developing strategies and directions for improving notarial activities, including adapting to modern challenges, such as meeting the vital needs of the population through access to legal services. Public administration in this field focuses on the practical implementation of functions and procedures: organizing notarial activities, managing information systems, verifying the legality of actions, and ensuring accountability and reporting. It is proven that administrative and legal support is a broader category that encompasses all elements of public administration as well as conceptual approaches, strategic planning, and international experience. This system allows maintaining the effectiveness of notarial activities even under martial law, protecting citizens' rights, and ensuring their legal support.*

**Key words:** *accessibility, administrative and legal support, administrative management, checks of documents, guarantees, international practices, legal certainty, notarization activities, protection of rights, public administration, strategies, transparency, vulnerable categories, war conditions.*

УДК 342.75

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.11>

**Д. М. Степанов**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

<https://orcid.org/0009-0004-3334-1140>

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ХІМІЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ І ХІМІЧНОЮ ПРОДУКЦІЄЮ В УКРАЇНІ**

До основних адміністративних органів, відповідальних за публічне адміністрування виробництвом хімічних речовин, належать Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція, Міністерство економіки, територіальні підрозділи Міндовкілля, а також органи місцевого самоврядування. Ці органи здійснюють екологічний моніторинг, інвентаризацію джерел забруднення, розробляють екологічні нормативи та забезпечують дотримання законодавства. Крім цього, вони координують впровадження екологічних заходів на місцевому рівні, організують системи моніторингу, видають нормативні акти та проводять перевірки підприємств на відповідність екологічним стандартам. Значну роль відіграють також громадські організації, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, ініціюють заходи для зменшення впливу хімічних речовин і активно співпрацюють з органами влади. Адміністративно-правовий статус органів, що здійснюють публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції розкритий через такі складові як завдання, повноваження (обов'язки та адміністративні права) і відповідальність. Міністерство захисту довкілля виконує одну з провідних ролей у забезпеченні хімічної безпеки та управлінні хімічною продукцією. Підзаконна правотворчість цього органу включає розробку нормативів щодо гранично допустимих обсягів викидів і скидів хімічних речовин, що сприяє збереженню природного балансу. Міністерство розробляє та погоджує регіональні плани хімічної безпеки, враховуючи особливості кожного регіону. Крім того, розробляються заходи для запобігання хімічним аваріям, що сприяє зменшенню потенційної шкоди для екосистем. Систематичний моніторинг дозволяє оцінювати вплив хімічних речовин на довкілля та виявляти проблеми. У рамках електронного врядування Міністерство створює державні реєстри хімічних речовин, забезпечуючи прозорість їхнього обігу. Ведення обліку викидів ртуті сприяє зниженню екологічного навантаження на довкілля, а також захисту населення від токсичних речовин. Інтегрована інформаційна система хімічної безпеки надає доступ до актуальних даних для громадськості та органів влади, сприяючи прозорості та підзвітності. Реєстр викидів і скидів хімічних речовин систематизує інформацію про обсяги забруднення, що є основою для розробки та вдосконалення екологічної політики.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, адміністративний орган, виконавча діяльність, дозвільна система, екологічна безпека, захист довкілля, моніторинг, публічне адміністрування, планування, підзаконний нормативно-правовий акт, розпорядча діяльність.

**Вступ.** Актуальність наукового аналізу адміністративно-правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування поведінки з хімічними речовинами і хімічною продук-

цією в Україні, визначається низкою чинників. Сучасні глобальні виклики, зокрема забруднення довкілля хімічними речовинами, небезпечний обіг хімічної продукції та значні екологічні ризики, вимагають



ефективного правового регулювання та державного контролю. В умовах збройної агресії росії особливої уваги заслуговують проблеми, пов'язані з хімічними загрозами, спричиненими військовими діями, що посилюють екологічні навантаження та завдають шкоди природним ресурсам [1].

Україна як європейська держава орієнтується на інтеграцію до міжнародних стандартів у сфері екологічної безпеки, включно з виконанням положень міжнародних конвенцій, таких як Мінаматська конвенція про ртуть. Ефективність публічного адміністрування вимагає чітко визначеного адміністративно-правового статусу органів, які здійснюють управління хімічними речовинами. Це включає не лише розробку нормативно-правових актів, а й їх впровадження, моніторинг, контроль та реагування на хімічні інциденти. Науковий аналіз адміністративно-правового статусу таких органів є важливим для створення ефективної системи управління, яка б сприяла реалізації державної політики у сфері хімічної безпеки. Це включає вдосконалення механізмів електронного врядування, забезпечення прозорості через публічний доступ до інформації, формування системи попередження хімічних інцидентів та мінімізації їх наслідків. Актуальність теми також підсилюється потребою в підвищенні ефективності міжвідомчої взаємодії, координації дій між державними органами, місцевими радами та громадськими організаціями. Таке співробітництво дозволяє швидше адаптувати національне законодавство до вимог ЄС, а також забезпечити належне реагування на екологічні виклики.

Враховуючи вище наведене, аналіз адміністративно-правового статусу органів, які здійснюють управління хімічними речовинами, є нагальним кроком для вдосконалення державного управління в Україні, забезпечення екологічної безпеки та захисту здоров'я населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема адміністративно-правового статусу в системі адміністративно-правове регулювання виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні є малодослідженою проте до

суміжних питань з нашої проблематикою зверталися вчені О. Андрєєва, М. Басараб, Р. Денисюк, О. Ю. Дрозд, В. Галунько, О. Галунько, М. Галянтич, А. Іщенко, А. Іщенко, Є. Жадан, Т. Ковеня, О. Маслош, О. Миколенко, Ю. Мороз, Л. Остапенко, Л. Сорока, Т. Таїрова, Д. Хомин, Г. Шевцова, М. Шиленко, І. Чеховська, О. Хижнякова та ін. Проте, безпосередньо зазначені вчені аналізованою нами проблематикою не займалися, а застережно свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах. Все вище викладене обґрунтовує актуальність статті.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорія адміністративного права діючого законодавства розкрити риси та зміст адміністративно правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування поводження з хімічними речовинами і хімічною продукцією в Україні.

**Виклад основних положень.** В попередніх наших наукових працях нами було доведено, що публічне адміністрування виробництво хімічних речовин і хімічної продукції в Україні це система адміністративної діяльності адміністративних органів (Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів та Міністерство економіки України) на основі реалізації норм адміністративного права, в процесі надання суб'єктам господарювання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої та виконавчі діяльності.

Однак на проблему публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції слід поглянути в ширшому контексті – крізь призму екологічної безпеки та охорони довкілля. Адже саме ці фундаментальні цінності є об'єктами захисту, які потребують постійної уваги й захисту від порушень. Водночас відповідальність за їх збереження несуть ті самі адміністративні органи, які здійснюють комплексне адміністративно-правове забезпечення регулювання цього складного і надзвичайно важливого питання. Розуміння взаємозв'язку між екологічною безпекою та виробничими процесами дозволяє побачити не лише ризики, а й можливості для гармонізації інтересів суспіль-

ства, бізнесу та природи, забезпечуючи сталий розвиток і збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь.

Звертаючись до екологічної тематики слід скористатися науковим доробком І. Остапенко, Д. Хомин, М. Басараб, які у своїй статті доводять, що суб'єкти забезпечення екологічної безпеки держави виконують важливу роль у підтриманні екологічної рівноваги та захисті природного середовища. Органи загальної компетенції здійснюють правове регулювання, формують державну політику у сфері екологічної безпеки, а також ухвалюють закони, постанови та інші правові акти, спрямовані на збереження екологічного середовища. Органи спеціальної компетенції, такі як Міністерство захисту довкілля, виконують домінуючі функції природоохоронної діяльності, тоді як інші виконавчі органи включають природоохоронну діяльність у свої основні функції. Органи єдиної системи запобігання та реагування на надзвичайні екологічні ситуації спрямовують свою діяльність на попередження та усунення наслідків екологічних катастроф. Органи місцевого самоврядування координують роботу спеціально уповноважених державних органів у межах своїх територій, ухвалюють місцеві природоохоронні акти та контролюють їх виконання. Громадські організації та інституції сприяють забезпеченню екологічної безпеки шляхом моніторингу, участі у формуванні екологічної політики, а також підтримки правозахисних і просвітницьких ініціатив. Функціональні обов'язки суб'єктів охоплюють раціональне використання природних ресурсів, виявлення, запобігання та нейтралізацію екологічних загроз, а також упорядкування суспільних відносин у сфері екологічної безпеки [2].

Є. Жадан аналізуючи наукові проблеми контролю та нагляду в механізмі адміністративно-правового забезпечення охорони довкілля, випишує, що Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України виконує функції центрального органу виконавчої влади, відповідального за державний екологічний контроль та нагляд. Воно застосовує інструменти моніторингу, перевірок, екологічного аудиту,

інвентаризації джерел забруднення, підготовки звітів, складання приписів та протоколів про порушення екологічного законодавства. Територіальні підрозділи Міндовкілля реалізують державну екологічну політику на місцях, займаються інвентаризацією екологічних ризиків, обліком об'єктів, які справляють шкідливий вплив, і здійснюють моніторинг стану довкілля. Державна екологічна інспекція та її територіальні підрозділи проводять перевірки дотримання екологічного законодавства, аналіз стану екології, відбір проб і лабораторні вимірювання, а також здійснюють контроль за усуненням наслідків екологічних порушень, накладають адміністративні стягнення та ведуть претензійно-позовну роботу. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи забезпечують реалізацію місцевих екологічних програм і контроль за дотриманням екологічного законодавства, організовують функціонування місцевих екологічних інформаційно-аналітичних систем та контролюють використання природних ресурсів на місцевому рівні. Громадські організації та представники громадських формувань беруть участь у моніторингу стану довкілля, наглядають за дотриманням екологічного законодавства, інформують органи влади про порушення, залучаються до оцінки стану довкілля та сприяють його покращенню через громадський контроль [3].

Більш спеціально для нашого наукового аналізу М. Шиленко доводить, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону природних ресурсів, ґрунтується на чітко визначених законодавством функціях, повноваженнях і механізмах реалізації державної екологічної політики. Міністерство екології та природних ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, координує діяльність інших органів влади, здійснює моніторинг стану довкілля, екологічну експертизу та контроль поводження з відходами і небезпечними хімічними речовинами. Терито-

ріальні підрозділи Міністерства екології реалізують екологічну політику на регіональному рівні, проводять моніторинг стану природного середовища, інвентаризують джерела забруднення та контролюють виконання екологічних програм. Державна екологічна інспекція України та її регіональні підрозділи здійснюють контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, проводять перевірки суб'єктів господарювання, складають акти, протоколи про порушення, видають приписи та накладають адміністративні стягнення, а також виконують екологічний моніторинг та лабораторний аналіз стану довкілля. Органи місцевого самоврядування забезпечують виконання місцевих екологічних програм, організують функціонування місцевих екологічних інформаційних систем, контролюють раціональне використання природних ресурсів та впроваджують заходи з охорони довкілля на своїх територіях. Громадські організації та представники громадських формувань відіграють важливу роль у моніторингу стану природних ресурсів, здійснюють громадський контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, ініціюють екологічні заходи, інформують органи влади про порушення та беруть участь у розробці нормативних актів. Усі ці суб'єкти спільно формують цілісну систему адміністративно-правового забезпечення охорони природних ресурсів, спрямовану на збереження екологічної рівноваги та сталий розвиток держави [4].

В інших наших наукових працях ми довели, що Міністерство економіки України є адміністративним органом, що здійснює публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. Воно має пені адміністративні компетенції, що охоплюють регулювання, контроль, розвиток і координацію діяльності в цій галузі. Мінекономіки встановлює правові норми, забезпечує їх дотримання, розробляє заходи для стимулювання розвитку хімічної промисловості та взаємодіє з іншими органами для забезпечення ефективності в цьому напрямку [5]. Одним з спеціальних нормативно-правових актів на основі норм якого здійсню-

ється така діяльність є Закон України від 1 грудня 2022 року №2804-IX «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» встановлює правила та вимоги щодо безпечного виробництва, зберігання, транспортування та використання хімічних речовин та продукції з метою захисту здоров'я людей та навколишнього середовища від негативного впливу хімічних речовин [6].

Отже, до основних адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні, відносяться: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, яке виконує функції з екологічного моніторингу, контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, інвентаризації джерел забруднення та розробки екологічних нормативів. Державна екологічна інспекція України проводить перевірки підприємств, контролює усунення наслідків порушень екологічного законодавства, складає акти і протоколи. Міністерство економіки України встановлює правові норми у сфері виробництва хімічних речовин, забезпечує їх дотримання, розробляє заходи для розвитку хімічної промисловості та взаємодіє з іншими органами. Територіальні підрозділи Міндовкілля та Державної екологічної інспекції реалізують державну політику на місцях, виконують моніторинг довкілля та контролюють виконання екологічних програм. Органи місцевого самоврядування включають місцеві ради та їх виконавчі органи, які відповідають за реалізацію місцевих екологічних програм. Вони контролюють використання природних ресурсів, організують функціонування інформаційних систем для оцінки стану довкілля, видають місцеві нормативні акти. Ці органи забезпечують впровадження екологічних заходів на своїх територіях і сприяють дотриманню екологічного законодавства. Суб'єкти громадянського суспільства представлені громадськими організаціями та представниками громадських формувань, які проводять моніторинг стану хімічної безпеки. Вони здійснюють громадський контроль за дотриманням законодавства, ініціюють екологічні заходи, інформують органи

влади про порушення та співпрацюють у розробці нормативних актів.

В юридичній літературі з адміністративного права адміністративно-правовий статус розглядається як система прав, обов'язків, повноважень і відповідальності суб'єктів адміністративного права, які реалізують свої функції у сфері публічного адміністрування. Основою адміністративно-правового статусу є нормативно-правові акти, що регламентують діяльність адміністративних органів і визначають їх роль у забезпеченні правопорядку, суспільного інтересу та ефективного управління. Ключовою характеристикою адміністративного права є наявність публічного посередника – адміністративного органу, який виступає між приватними суб'єктами права. Це підкреслює, що адміністративно-правові відносини завжди передбачають участь такого органу, який забезпечує взаємодію між громадянами, юридичними особами та державою. Адміністративно-правовий статус адміністративних органів визначається через загальні закони, такі як Закон України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Водночас специфіка діяльності органів залежить від галузі публічного адміністрування, що формує особливі норми та правила їх функціонування [7].

Враховуючи те, що основоположним принципом адміністративно-правового регулювання є законність, яка зобов'язує всі суб'єкти адміністративного права діяти у відповідності до нормативно-правових актів, дотримуючись Конституції та законів України маючи на меті захист публічного інтересу, який забезпечує пріоритет інтересів суспільства над приватними у встановлених законодавством межах. Адміністративно-правовий статус є ключовим елементом публічного адміністрування, що визначає права, обов'язки, повноваження та відповідальність суб'єктів адміністративно-правових відносин. Він встановлюється нормативно-правовими актами, зокрема законами, положеннями та іншими регламентами, які закріплюють компетенцію суб'єктів у певній сфері публічної діяльності. В основі адміністративно-правового статусу лежить принцип

законності, який забезпечує відповідність дій суб'єктів адміністративного права Конституції та законам України. Сутність адміністративно-правового статусу проявляється в його структурі, яка включає права, що надають можливість реалізовувати управлінські функції; обов'язки, які визначають межі діяльності; та повноваження, що регламентують способи й засоби реалізації поставлених завдань. До цієї структури також входить відповідальність, яка покладається на суб'єктів адміністративно-правових відносин за недотримання норм або перевищення повноважень. Особливістю адміністративно-правового статусу є його публічно-правовий характер, що означає орієнтованість на забезпечення суспільного інтересу. Водночас статус кожного суб'єкта має свої унікальні риси залежно від його ролі у системі публічного адміністрування. Наприклад, адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади включає визначення їх компетенції, ієрархічне положення в системі органів влади, а також механізми координації з іншими суб'єктами [8].

Серед цього різноманіття найбільш слушно думку, у своїй статті визначили О. М. Миколенко, О. М. Миколенко, які доводять, що адміністративно-правовий статус є однією з основоположних категорій адміністративного права, що визначає правове положення суб'єктів у системі публічного адміністрування. Ця категорія є багатогранною, оскільки її зміст змінюється залежно від суб'єкта адміністративного права, яким може бути фізична особа, юридична особа, орган виконавчої влади або публічний службовець. Адміністративно-правовий статус охоплює структурні елементи, такі як права, обов'язки, компетенція, відповідальність і правові гарантії, які регулюють поведінку суб'єктів у правовідносинах. Вплив адміністративного законодавства відіграє важливу роль у визначенні специфіки правового статусу суб'єктів, які виконують свої функції в різних галузях, включаючи матеріальне, процедурне та процесуальне право. Різні суб'єкти адміністративного права потребують диференційованого підходу до характеристики їхнього адміністративно-правового статусу, що враховує їхні



особливі функції та повноваження. Універсальні підходи є недостатньо ефективними, оскільки не враховують специфіку кожного суб'єкта. Функціональне наповнення адміністративно-правового статусу визначається роллю суб'єктів у публічному адмініструванні, що відображається через їхні завдання, повноваження та підзвітність [9].

Отже, надміністративно-правовий статус адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції має характеризуватися тим, що він передбачає виконання завдань, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки та ефективного регулювання у сфері хімічної промисловості. Завдання включають розробку державної політики у сфері виробництва хімічних речовин, створення сприятливих умов для інновацій у галузі, контроль за дотриманням екологічних та технічних стандартів, а також захист населення та довкілля від шкідливого впливу хімічних речовин. Вони зобов'язані забезпечувати виконання законодавчих норм, проводити моніторинг стану довкілля, здійснювати контроль за дотриманням підприємствами вимог безпеки та екологічних стандартів. Вони також мають інформувати населення про можливі ризики та наслідки, пов'язані з виробництвом хімічної продукції, та впроваджувати заходи для їх мінімізації. До їхніх прав належить проведення інспекцій, ініціювання розробки нових нормативно-правових актів, складання актів і протоколів про порушення, накладення адміністративних санкцій, а також право взаємодії з іншими державними органами для досягнення цілей адміністрування. Вони єсуть відповідальність за належне виконання своїх обов'язків відповідно до законодавства. Це включає юридичну відповідальність за недотримання стандартів, перевищення повноважень, неефективне виконання функцій або бездіяльність, що призводить до порушень у сфері виробництва хімічної продукції. Також передбачено контроль за використанням виділених бюджетних коштів і ресурсів у межах їхньої компетенції.

Більш спеціально слід підкреслити що до повноважень Міністерства захисту

довкілля та природних ресурсів відноситься забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією є ключовими напрямками державної політики. Ці напрями включають розробку стратегічних документів і планів, спрямованих на підвищення екологічної безпеки країни. Розробка екологічних нормативів є важливим елементом забезпечення хімічної безпеки. Класифікація хімічних інцидентів сприяє ефективному реагуванню на потенційні загрози. Погодження регіональних планів хімічної безпеки дозволяє враховувати особливості різних територій. Проведення моніторингу загроз хімічній безпеці забезпечує систематичне спостереження за станом довкілля. Створення державних реєстрів хімічних речовин дозволяє контролювати їх використання. Ведення обліку викидів і скидів ртуті сприяє зменшенню екологічного навантаження. Україна виконує міжнародні зобов'язання в рамках конвенцій у сфері хімічної безпеки. Укладання міжнародних договорів сприяє гармонізації національної політики із світовими стандартами. Визначення переліків небезпечних хімічних речовин допомагає зменшити ризики для здоров'я людей та довкілля. Видача дозволів на використання таких речовин забезпечує контроль за їх застосуванням. Розробка заходів для запобігання хімічним аваріям є важливим кроком у сфері безпеки. Ідентифікація джерел загроз хімічній безпеці дозволяє своєчасно реагувати на потенційні ризики. Створення інтегрованої інформаційної системи хімічної безпеки сприяє доступу до узагальнених даних для громадськості та органів влади. Підготовка фахівців у сфері забезпечення хімічної безпеки підвищує професійну компетенцію. Регулювання використання хімічних речовин подвійного призначення зменшує ризики їх неконтрольованого застосування [10].

Наприклад, У 2023 році Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України активно працювало над реформами, що стосуються хімічних речовин і хімічної продукції. Було проведено селф-скринінг 911 актів права ЄС для їх адаптації до національного законодавства, що є ключовим кроком у впровадженні євро-

пейських стандартів управління хімічною безпекою. Україна приєдналася до Мінаматської конвенції про ртуть, яка регулює використання та зберігання цього небезпечного хімічного елемента. Було ухвалено у першому читанні законопроект 6004-д, спрямований на запобігання промислому забрудненню, зокрема небезпечними хімічними речовинами. Міністерство розпочало масштабну реформу системи управління відходами, яка передбачає інтеграцію підходів щодо утилізації хімічної продукції та зменшення її впливу на довкілля. Також оновлено та цифровізовано 17 адміністративних послуг, що забезпечує більш ефективно регулювання обігу хімічних речовин. Завдяки реалізації цих ініціатив Україна досягла значного прогресу у наближенні до європейських стандартів управління хімічною безпекою [11].

Крім того Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів має компетенції стосовно взяття на державний облік об'єктів, які можуть справляти шкідливий вплив на стан атмосферного повітря, є важливим кроком для визначення видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря. Визначення переліку установ, організацій та закладів, яким надається право розробляти документи, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, сприяє створенню прозорого механізму регулювання. Визначення величин фонових концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі дозволяє розробити ефективні заходи з управління його якістю. Розробка та затвердження планів поліпшення якості атмосферного повітря та короткострокових планів дій є важливим інструментом для зменшення шкідливого впливу на здоров'я населення та екосистеми. Проведення оцінювання якості атмосферного повітря для кожної забруднюючої речовини забезпечує об'єктивну основу для розробки екологічних політик. Створення інформаційно-аналітичної системи даних про якість атмосферного повітря надає можливість забезпечити доступ до інформації для всіх зацікавлених сторін. Забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського

протоколу до неї та Паризької угоди включає розроблення та впровадження механізмів скорочення викидів парникових газів, що сприяє міжнародним зусиллям у боротьбі зі зміною клімату. Визначення методик оцінки антропогенних викидів джерелами та абсорбції (поглинання) поглиначами парникових газів є важливим етапом у забезпеченні точності екологічного моніторингу. Розроблення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел забезпечує належний рівень контролю за промисловими викидами. Забезпечення моніторингу загроз хімічній безпеці та підготовка звітів дозволяють оперативно реагувати на потенційні ризики. Створення реєстру викидів і скидів ртуті та її сполук сприяє ефективному управлінню небезпечними речовинами. Ведення державного реєстру хімічних речовин, що включає дані про їх вплив на здоров'я людей і довкілля, забезпечує надійну базу для прийняття регуляторних рішень. Розроблення переліків типів устаткування, для яких встановлюються нормативи викидів забруднюючих речовин, дозволяє впроваджувати екологічно безпечні технології. Встановлення переліків фізичних та біологічних факторів, для яких визначаються нормативи впливу на атмосферне повітря, забезпечує системний підхід до управління екологічними ризиками. Впровадження ринкових і неринкових механізмів скорочення викидів парникових газів, зокрема через систему торгівлі квотами на викиди, сприяє економічно обґрунтованій екологічній політиці. Організація заходів для запобігання хімічним інцидентам та ідентифікація джерел загроз дозволяють мінімізувати наслідки потенційних надзвичайних ситуацій. Забезпечення виконання міжнародних зобов'язань, пов'язаних із хімічною безпекою, включаючи координацію дій із міжнародними організаціями, сприяє гармонізації національних стандартів із міжнародними. Реєстрація звітів з інвентаризації викидів забруднюючих речовин із об'єктів, що впливають на атмосферне повітря, забезпечує систематизацію даних для подальшого аналізу та регулювання [10]. Наприклад, Міністерство захисту довкілля та природних

ресурсів України відповідає за інтегровану систему моніторингу, що включає контроль хімічних речовин і хімічної продукції через підсистему управління відходами. Систематизація даних про хімічні речовини проводиться на чотирьох рівнях моніторингу – від національного до об'єктового, що забезпечує ефективне відстеження їхнього впливу на довкілля. Міністерство затвердило єдині стандартизовані підходи до організації моніторингу, які передбачають чітке розмежування завдань між суб'єктами моніторингу та інтеграцію їхньої діяльності. Інформація про хімічні речовини буде доступна громадськості через платформу «Еко-Система», що сприятиме прозорості та залученню громадськості до екологічних питань. Завдяки новому Порядку встановлено механізми для оцінки збитків, завданих війною, через забруднення хімічними речовинами, що дозволяє фіксувати обсяги шкоди та вживати заходів для її усунення [12].

Отже, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України відіграє одну з головних ролей у забезпеченні хімічної безпеки та публічному адмініструванню хімічною продукцією, створюючи передумови для екологічно безпечного середовища. Його повноваженнями щодо поводження з хімічними речовинами та хімічною продукцією поділяється на декілька видів.

По-перше, це підзаконна правотворчість, видаючи підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують норми законів щодо поводження з хімічними речовинами та хімічною продукцією. Серед них розробка екологічних нормативів, що включають гранично допустимі обсяги викидів і скидів, сприяє мінімізації негативного впливу на довкілля та підтриманню природного балансу. Визначення класифікації хімічних інцидентів дозволяє оперативно реагувати на загрози, запобігаючи катастрофам. Важливим завданням є регулювання використання хімічних речовин подвійного призначення, що мінімізує ризики їх неконтрольованого застосування та захищає національну безпеку.

По-друге, планування, зокрема погоджуючи регіональні плани хімічної без-

пеки, що враховують специфіку кожного регіону та дозволяють ефективно управляти ризиками. Розробка заходів для запобігання хімічним аваріям спрямована на забезпечення надійного захисту екосистем і зменшення негативного впливу потенційних катастроф.

По-третє, контроль і нагляд за хімічною безпекою передбачає систематичний моніторинг, який включає оцінку впливу хімічних речовин на стан довкілля, сприяючи покращенню екологічної ситуації.

По-четверте, у рамках електронного врядування Міністерством створюються державні реєстри хімічних речовин, забезпечуючи прозорість їх виробництва, обігу та використання. Ведеться обліку викидів і скидів ртуті та її сполук дозволяє зменшити екологічне навантаження та захистити населення від токсичного впливу. Створена інтегрована інформаційна система хімічної безпеки забезпечує доступ до даних про хімічні речовини для громадськості та органів влади, сприяючи прозорості та підзвітності. Реєстр викидів і скидів хімічних речовин систематизує інформацію про обсяги забруднення, створюючи основу для вдосконалення екологічної політики.

По-п'яте, дозвільна діяльність Міністерства включає видачу дозволів на використання хімічних речовин, що гарантує контроль за їх обігом і запобігає неконтрольованому поширенню. Важливим кроком є ідентифікація джерел загроз хімічній безпеці, що дозволяє заздалегідь виявляти потенційні ризики та запроваджувати запобіжні заходи.

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

1. Природа та війна: як військове вторгнення росії впливає на довкілля України. Центр екологічних ініціатив «Екодія». 1 квітня 2022 року. URL: <https://ecoaction.org.ua/pryroda-ta-vijna.html>.
2. Остапенко Л. Хомин Д., Басараб М. Адміністративно-правові аспекти управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 2. С. 348–350. DOI: <https://doi.org/10.3278/2/2524-0374/2023-2/81>
3. Жадан Є. Контроль та нагляд в механізмі адміністративно-правового забезпечення

- охорони довкілля на регіональному рівні в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 3. С. 621–626. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/150>.
4. Шиленко М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють охорону природних ресурсів. Інформація і право. 2014. № 2(11). С. 97–101. URL: <http://javalibre.com.ua/java-book/book/2910984>.
  5. Степанов Д.М. Поняття та зміст публічного адміністрування виробництва хімічних речовин і хімічної продукції в Україні. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 1. 2024. С. 125–129. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.22>.
  6. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Закон України від 1 грудня 2022 року № 2804-IX. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>
  7. Галунько В. В., Галунько В. В., Галунько О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного права в Україні. *International Bulletin on Public Administration and Legal Affairs*. 2024. № 1. С. 58–61 URL: <https://bulletin-pla.com/index.php/current/article/view/8/8>
  8. Дрозд О. Ю., Сорока Л. В., Миськів Л. І. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 5. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/126>.
  9. Миколенко О. І., Миколенко О. М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. № 52. С. 65–72. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.52.291720>.
  10. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року, № 614. Верховна Рада України 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>
  11. Підсумки 2023 року для довкіллевої сфери від Міністра Руслана Стрільця. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 31 грудня 2023 року. URL: <https://mer.gov.ua>.
  12. Сучасна система моніторингу довкілля: Уряд затвердив новий Порядок функціонування. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Опубліковано 14 червня 2024 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/suchasna-systema-monitorynhudovkillia-uriad-zatverdyy-novyi-poriadok-funktsionuvannia>.

### **Stepanov D. Administrative and legal status of administrative bodies that carry out public administration of chemical substances and chemical products in Ukraine**

*The main administrative bodies responsible for managing the production of chemical substances in Ukraine include the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the State Environmental Inspection, the Ministry of Economy, territorial departments of the Ministry of Environmental Protection, and local self-government bodies. These bodies conduct environmental monitoring, inventory pollution sources, develop environmental standards, and ensure compliance with legislation. Additionally, they coordinate the implementation of environmental measures at the local level, organize monitoring systems, issue regulatory acts, and inspect enterprises for compliance with environmental standards. Public organizations also play a significant role, exercising control over adherence to legislation, initiating measures to reduce the impact of chemical substances, and actively cooperating with government bodies. The administrative-legal status of bodies engaged in public administration of the production of chemical substances and chemical products is disclosed through components such as tasks, powers (responsibilities and administrative rights), and accountability. The Ministry of Environmental Protection plays one of the leading roles in ensuring chemical safety and managing chemical products. Its subordinate law-making activities include developing regulations on maximum permissible emissions and discharges of chemical substances, promoting the preservation of natural balance. The Ministry develops and approves regional chemical safety plans, taking into account the specificities of each region. Furthermore, measures are designed to prevent chemical accidents, reducing potential harm to ecosystems. Systematic monitoring allows the assessment of the impact of chemical substances on the environment and the identification of problems. As part of electronic governance, the Ministry creates state registers of chemical substances, ensuring*



*transparency in their circulation. Maintaining a record of mercury emissions contributes to reducing environmental pressure and protecting the population from toxic substances. The integrated chemical safety information system provides access to up-to-date data for the public and government bodies, promoting transparency and accountability. The register of emissions and discharges of chemical substances organizes data on pollution volumes, forming a basis for the development and improvement of environmental policies.*

**Key words:** *administrative body, administrative service, environmental monitoring, environmental safety, executive activity, legislative act, monitoring, planning, public administration, regulatory activity, safety system.*

УДК 004.056

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.12>

**М. О. Шевчук**

кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова  
<https://orcid.org/0000-0001-7549-6344>

## ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Цю статтю присвячено дослідженню поняття суб'єкта інформаційної безпеки, яке є ключовим для забезпечення захисту інформаційного простору в контексті сучасних глобальних викликів. У роботі визначено суб'єктів інформаційної безпеки – суспільство, державу та особу (фізичну та юридичну). Особливу увагу приділено аналізу ролі кожного з цих суб'єктів у забезпеченні інформаційної безпеки, їхній взаємодії та реагуванню на загрози в інформаційному середовищі. Суспільство розглядається як колективний суб'єкт, здатний формувати загальну інформаційну культуру, розвивати ініціативи з підвищення медіаграмотності та здійснювати громадський контроль за дотриманням норм інформаційної безпеки. Роль держави проявляється в таких функціях, як формулювання та реалізація правових норм, розроблення національної політики в галузі інформаційної безпеки та співпраця з міжнародними організаціями. У роботі підкреслюється, що без відповідного державного регулювання неможливо досягти високого ступеня захисту інформаційного простору. Як суб'єктів, які безпосередньо беруть участь у реалізації заходів інформаційної безпеки, визначено фізичних та юридичних осіб. Особлива увага приділяється ролі юридичних осіб, які відіграють важливу роль у сфері кібербезпеки, конфіденційності даних і розвитку нових технологій. Також акцентується увага на питанні взаємодії суб'єктів інформаційної безпеки. Зазначається, що ефективно розв'язання сучасних загроз можливе лише за умови координації дій суспільства, держави та приватного сектору. Автори наголошують на важливості створення спільної платформи для обміну інформацією та досвідом, а також покращення співпраці між зацікавленими сторонами. Підсумком дослідження є формулювання висновків щодо важливості кожного із суб'єктів інформаційної безпеки та підготовка рекомендацій щодо оптимізації їхньої взаємодії задля досягнення високого ступеня захисту інформаційного середовища.

**Ключові слова:** інформаційна безпека, суб'єкти інформаційної безпеки, суспільство, держава, фізичні особи, юридичні особи, інформаційний простір, кібербезпека, законодавче регулювання, взаємодія суб'єктів.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі інформація стала одним із базових ресурсів для розвитку суспільств, держав і підприємств. Водночас зі зростанням залежності від інформаційних технологій зростає і ризик виникнення загроз в інформаційному середовищі, таких як кібератаки, витоки інформації, дезінформація та інформаційний вплив. Ці виклики вимагають формування комплексної системи інформаційної безпеки з чітко визначеними учасниками, їхніми ролями та функціями для захисту інформаційного простору. Незважаючи на значну кіль-

кість досліджень у галузі інформаційної безпеки, проблема визначення суб'єктів інформаційної безпеки та їхньої взаємодії залишається актуальною. Це пов'язано з тим, що ефективна протидія сучасним інформаційним загрозам потребує узгоджених зусиль усіх суб'єктів – суспільства, держави, фізичних та юридичних осіб. Відсутність належного правового регулювання, недостатня взаємодія суб'єктів та низька обізнаність населення про механізми інформаційної безпеки суттєво ускладнюють забезпечення інформаційної безпеки. Розв'язання цієї проблеми

має велике наукове і практичне значення, оскільки пов'язане з розвитком національної та глобальної безпеки, впровадженням інноваційних технологій у сфері кіберзахисту та забезпеченням стабільного функціонування державних і приватних структур в умовах наростання інформаційних загроз. Тому вивчення суб'єктів інформаційної безпеки, їхніх повноважень та взаємодії є важливим кроком на шляху побудови ефективної системи захисту інформаційного простору.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідження ролі суб'єктів інформаційної безпеки в забезпеченні національної інформаційної безпеки є предметом численних наукових робіт як вітчизняних, так і міжнародних вчених, серед яких О. І. Безпалова, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, М. М. Присяжнюк, Т. Ю. Ткачук, О. Д. Довгань, В. Т. Шатун та інші. Однак багато з цих досліджень мають фрагментарний характер, часто описуючи лише окремі аспекти діяльності суб'єктів інформаційної безпеки або вивчаючи вплив конкретних загроз на національне інформаційне середовище. Більшість досліджень обмежується аналізом окремих механізмів захисту або теоретичних підходів до регулювання сектору на національному рівні. Водночас на сьогодні не існує ані комплексних досліджень, які б узагальнювали всі аспекти взаємодії суб'єктів інформаційної безпеки, ані чітко сформульованих наукових концепцій чи моделей, які б охоплювали всі аспекти інформаційного середовища та його впливу на національну безпеку в контексті сучасних інформаційних загроз.

**Метою цієї статті** є визначення та систематизація суб'єктів інформаційної безпеки, зокрема суспільства, держави, фізичних та юридичних осіб, а також аналіз їхньої ролі, функцій та взаємодії у забезпеченні захисту інформаційного простору.

**Виклад основного матеріалу.** Інформаційна безпека – це багатоаспектне поняття, що містить сукупність заходів, процесів і механізмів, спрямованих на забезпечення захисту інформації від несанкціонованого доступу, неправомірного використання, несанкціонованої модифікації, несанкціонованого пошко-

дження або знищення. Інформаційна безпека охоплює як технічні, так і організаційні аспекти захисту інформаційного середовища з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін, включно із суспільством, державою, фізичними та юридичними особами.

Концепція інформаційної безпеки заснована на забезпеченні конфіденційності, цілісності та доступності інформації. Під конфіденційністю розуміють запобігання несанкціонованому доступу до інформації, під цілісністю – збереження точності інформації та захист її від несанкціонованих змін, а під доступністю – забезпечення доступу авторизованих користувачів до інформації в потрібний час.

Інформаційна безпека охоплює й соціальні аспекти, оскільки є важливим засобом підтримання соціальної стабільності, збереження інформаційної культури та протидії дезінформації. На національному рівні інформаційна безпека забезпечується шляхом ухвалення відповідного законодавства, реалізації національної стратегії інформаційної безпеки та розвитку інфраструктури кібербезпеки.

З бурхливим розвитком інформаційних технологій інформаційна безпека набуває ще більшого значення, оскільки сучасний інформаційний простір є не лише засобом комунікації, а й форумом для економічної, політичної та соціальної взаємодії. Забезпечення інформаційної безпеки стає важливою умовою стабільного функціонування суспільств, держав і підприємств, а також ключовим чинником захисту прав і свобод людини в цифрову епоху.

Основні загрози інформаційній безпеці різноманітні та мають широкий спектр впливу на інформаційне середовище. Однією з найсерйозніших загроз є кіберзлочинність, включно з несанкціонованим доступом до інформаційних систем, крадіжкою даних, шкідливим ПЗ та атаками на комп'ютерні мережі, які можуть завдати серйозної фінансової та репутаційної шкоди організаціям і приватним особам.

Іншою важливою загрозою є соціальна інженерія. Соціальна інженерія – це маніпулювання людьми з метою отримання конфіденційної інформації. Соціальна інжене-

рія проявляється у фішингу, шахрайстві та інших методах психологічного впливу, які дають змогу зловмисникам отримати доступ до конфіденційних даних і систем. Соціальна інженерія – одна з найскладніших загроз, оскільки вона використовує психологію людини, що ускладнює її виявлення за допомогою автоматизованих засобів захисту.

До загроз інформаційній безпеці також належать інциденти, пов'язані з втраченою або крадіжкою інформації. До них належать випадкові або навмисні витоки даних, неправильне зберігання або обробка. У таких випадках, особливо якщо йдеться про персональні дані та корпоративну інформацію, наслідки можуть бути вкрай серйозними, включно з юридичними наслідками та втратою довіри з боку клієнтів і партнерів. Ще одна важлива загроза – інформаційний вплив, що виявляється в поширенні дезінформації, маніпулюванні ЗМІ та фальшивих новин. Такі загрози можуть чинити істотний вплив на громадську думку, політичну стабільність та економічну ситуацію і є важливою частиною загроз інформаційній безпеці на національному рівні [4].

Загрози також можуть виникати через недосконалість інформаційних інфраструктур, таких як неадекватний захист програмного забезпечення, відсутність надійних механізмів резервного копіювання даних і слабкий контроль доступу до конфіденційної інформації. Це відкриває зловмисникам можливість використовувати технічні вразливості для атак на системи та витоку важливої інформації.

Поділ суб'єктів інформаційної безпеки – найважливіший аспект забезпечення ефективного захисту інформаційного простору. Такий поділ дає змогу чітко визначити ролі, обов'язки та відповідальність кожного із суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні інформаційної безпеки, а також способи їхньої взаємодії для досягнення спільної мети – захисту даних та інформаційних систем від різних загроз. Визначення конкретних суб'єктів допоможе більш ефективно організувати заходи безпеки і знизити ризик помилок і недостатньої уваги до важливих аспектів захисту.

Розрізнення суб'єктів також важливе під час розроблення правових норм і політики в галузі інформаційної безпеки. Кожен суб'єкт – держава, суспільство, фізична або юридична особа – має свої права та обов'язки, визначені законом або міжнародними угодами. Таке розмежування сприяє чіткому визначенню відповідальності за порушення стандартів інформаційної безпеки, що, своєю чергою, вдосконалює систему правового регулювання в цій галузі.

Ще одним важливим фактором є те, що поділ відповідальності допомагає оптимізувати координацію між різними учасниками процесу забезпечення інформаційної безпеки. Без чіткого розподілу обов'язків між державою, суспільством та окремими людьми можуть виникнути прогалини в управлінні інформаційними ресурсами та неадекватна реакція на нові загрози. Наприклад, державна політика може залишатися неефективною без належної підтримки з боку громадян і бізнесу, а приватні компанії не зможуть вирішувати проблеми без відповідної правової бази.

Крім того, поділ організацій забезпечує більш чіткий механізм захисту інформації на різних рівнях. Це включає в себе технічні та організаційні заходи безпеки, які повинні бути реалізовані різними учасниками процесу. В іншому разі це загрожує неузгодженістю і збільшенням числа успішних атак і витоків даних. Тому чітке розмежування сторін є необхідною умовою для створення системи, здатної ефективно протистояти сучасним загрозам інформаційної безпеки.

Місце суспільства в забезпеченні інформаційної безпеки вкрай важливе. Це пов'язано з тим, що саме громадяни є суб'єктами інформаційної безпеки, оскільки саме вони виконують більшу частину роботи зі створення безпечного інформаційного середовища. Суспільство є не лише користувачем інформаційних ресурсів, а й активним учасником процесу захисту інформації та відіграє важливу роль у формуванні загальної інформаційної культури. Одна з основних функцій суспільства – підвищення рівня медіаграмотності та інформування громадян про



можливі загрози в інформаційному середовищі, такі як фішинг, шкідливе ПЗ та інші види кіберзлочинності.

Суспільство також може сприяти розвитку ефективних ініціатив у сфері інформаційної безпеки, зокрема, обговорюючи питання інформаційної безпеки на рівні органів державної влади та організовуючи кампанії з підвищення обізнаності щодо захисту персональних даних та кібергігієни. Завдяки активній участі в таких процесах суспільство може стати потужною рушійною силою змін на законодавчому рівні та в розвитку інфраструктури безпеки. Ініціативи громадян часто сприяють виявленню нових загроз і створенню нових технологічних рішень для їх подолання.

Ще один важливий елемент – контроль громадян за дотриманням стандартів інформаційної безпеки. Громадськість може впливати на поведінку компаній та державних установ, вимагаючи від них підвищення рівня захисту даних та інформаційних систем. Громадськість може вимагати прозорості політики обробки даних через організації споживачів, правозахисні організації та інші платформи, що може призвести до підвищення рівня захисту загалом.

Громадськість також є ключовою фігурою в разі кризи, коли виникають загрози національній безпеці або кібербезпеці. Виявлення громадянами потенційних кіберінцидентів і повідомлення про них дає змогу державам і приватним організаціям швидше реагувати на загрози. У цьому контексті для загальної стабільності інформаційного простору важливо, щоб кожен громадянин брав активну участь у забезпеченні своєї власної цифрової безпеки.

Громадські ініціативи допомагають у протидії інформаційним загрозам, підвищуючи обізнаність суспільства про ризики в інформаційному середовищі та створюючи механізми їх запобігання. Одним з основних напрямків таких ініціатив є просвітництво громадян і підвищення медіаграмотності. Оскільки багато загроз в інформаційному просторі виникають через неповне розуміння користувачами принципів безпеки та методів роботи,

організації громадянського суспільства беруть активну участь у наданні людям знань про те, як розпізнати фальшиві новини, шкідливе ПЗ та інші види кібератак.

Важливою частиною діяльності громадянського суспільства є створення платформ для обміну інформацією та досвідом у сфері інформаційної безпеки. Такі платформи дають змогу користувачам бути в курсі загроз, що виникають, і дізнаватися про ефективні методи захисту. Крім того, організації громадянського суспільства часто організовують тренінги, семінари та кампанії, щоб допомогти людям зрозуміти важливість цифрової безпеки та освоїти основи захисту персональних даних і конфіденційної інформації.

Ініціативи громадянського суспільства також включають активну участь у розробці політики та законодавства в галузі інформаційної безпеки. Взаємодіючи з державними органами, бізнесом і міжнародними організаціями, громадськість може ініціювати зміни в законодавстві, спрямовані на поліпшення захисту від кіберзагроз і підтримку прав і свобод людини в цифровому середовищі. Іншим аспектом є контроль за дотриманням наявних норм і стандартів у сфері інформаційної безпеки, при цьому організації громадянського суспільства часто виступають незалежними спостерігачами.

Ще одним ефективним механізмом є участь громадськості у виявленні загроз та інформуванні про них. Численні онлайн-спільноти та платформи дають змогу користувачам обмінюватися інформацією про кіберінциденти, що дає змогу швидше реагувати на нові атаки або спроби маніпулювання. Крім того, взаємодія громадськості з владою і бізнесом може допомогти розробити більш ефективні стратегії протидії інформаційним загрозам і спільно вирішити проблему виявлення і нейтралізації кіберзлочинів.

Загалом громадські ініціативи є потужним інструментом забезпечення інформаційної безпеки, оскільки вони сприяють формуванню відповідального ставлення до захисту даних, розповсюдженню заходів безпеки та підвищенню оперативності й швидкості реагування на загрози. Вза-

ємодія громадськості, держави та приватного сектору є основою для побудови більш надійної та стійкої системи боротьби з інформаційними загрозами [1].

Колективна свідомість – елемент, що формує основу для ефективного захисту інформаційного простору. Це поняття включає в себе загальні переконання, цінності та соціальні норми, які визначають ставлення громадян до використання інформаційних технологій і захисту даних. В умовах цифрової трансформації та постійного розвитку нових технологій колективна обізнаність набуває особливого значення і слугує основою для формування загальної інформаційної культури, включно зі знаннями про кіберзагрози та способи їх запобігання.

Колективна обізнаність з акцентом на інформаційну безпеку має на увазі взаємне розуміння людьми важливості захисту персональних даних і спільне прагнення до створення безпечного інформаційного середовища. Високий рівень колективної обізнаності дає змогу громадянам виробити правильне ставлення до питань, пов'язаних із кібербезпекою, виявленням шкідливих програм і захистом від фішингу та інших форм онлайн-злочинності. У таких суспільствах кожен член спільноти дедалі більше вмотивований долучатися до підтримання безпеки інформаційного простору і вміти розпізнавати загрози та реагувати на них.

Важливим елементом колективної свідомості є спільна відповідальність за захист інформаційного простору. Усвідомлення громадянами своєї ролі у формуванні безпечного середовища може сприяти розробленню відповідних ініціатив і законодавчих заходів, спрямованих на забезпечення кібербезпеки. Наприклад, за підтримки держави та приватного сектору можуть бути реалізовані програми з підвищення медіаграмотності, розповсюдження знань про кібергігієну та навчання громадян основ захисту в Інтернеті.

Захист інформаційного простору через колективну обізнаність не обмежується індивідуальними діями. Він охоплює формування колективних зусиль на рівні організацій, громадських ініціатив та державної політики. Коли громадяни активно

співпрацюють з державними органами та бізнесом, діляться своїм досвідом і знаннями, вони можуть побудувати більш стійку систему протидії інформаційним загрозам. Колективна обізнаність сприяє не тільки індивідуальній безпеці, а й стійкості всієї інформаційної інфраструктури.

Державні завдання в галузі інформаційної безпеки є ключовим елементом забезпечення національної безпеки та сталого розвитку в умовах глобалізації інформаційного середовища. Одним з основних завдань держави є створення і впровадження нормативно-правової бази, що регулює всі аспекти інформаційної безпеки. Це охоплює розроблення та впровадження законодавчих і нормативних актів у сфері захисту інформації, кібербезпеки, захисту персональних даних і боротьби з кіберзлочинністю. Держави мають забезпечити гармонізацію національних норм з міжнародними стандартами та їхню інтеграцію в глобальні механізми захисту інформаційного простору.

Другим завданням держав є створення ефективних систем моніторингу та реагування на інформаційні загрози. Вони мають бути оснащені інструментами для виявлення кіберзагроз і шкідливого ПЗ, а також засобами для швидкої нейтралізації таких загроз на всіх рівнях – від інфраструктури до персональних терміналів. Це також охоплює створення спеціалізованих агентств і організацій з кібербезпеки, які можуть координувати дії державних установ, приватного сектору та міжнародних партнерів у боротьбі з кіберзлочинністю.

Не менш важливим є завдання держави в галузі освіти та підвищення медіаграмотності населення. У сучасному світі зростає необхідність підготовки громадян до безпечної поведінки в інформаційному середовищі. Держави повинні проводити програми з навчання та інформування населення про основи інформаційної безпеки, щоб кожен володів знаннями, необхідними для захисту персональних даних і запобігання таким загрозам, як фішинг і шкідливе ПЗ. Воно також має активно сприяти розвитку дослідницьких та освітніх ініціатив у сфері кібербезпеки.

Ще одне завдання держави – захист критичної інформаційної інфраструктури.

Це включає в себе створення систем, що забезпечують стабільність і безпеку ключових секторів, які мають стратегічне значення для держави, таких як енергетика, транспорт і фінанси. Держави повинні забезпечити захист цих інфраструктур від кібератак, які можуть мати серйозні наслідки для національної безпеки [3].

Крім того, держави повинні відігравати важливу роль у міжнародному співробітництві в галузі інформаційної безпеки. З огляду на транснаціональний характер сучасних загроз, держави повинні активно співпрацювати з іншими державами та міжнародними організаціями для обміну інформацією, досвідом і ресурсами в боротьбі з кіберзлочинністю. Це включає в себе участь у міжнародних угодах, ініціативах і стандартах з кібербезпеки.

Загалом, завдання держав у сфері інформаційної безпеки включають створення нормативної бази, забезпечення кіберзахисту інфраструктури, просвіту населення та активне міжнародне співробітництво. Це дає змогу створити ефективну систему захисту від інформаційних загроз, яка є основою для стабільного функціонування держави в цифрову епоху.

Законодавство і національна політика в галузі інформаційної безпеки є основою для створення ефективної системи захисту інформаційного простору країни. У зв'язку зі стрімким розвитком інформаційних технологій і зростанням загроз у кіберпросторі держави повинні створити чітку нормативно-правову базу, що забезпечує надійний захист державних і приватних інформаційних ресурсів. Усі аспекти інформаційної безпеки, включно із захистом персональних даних, кіберзахистом, боротьбою з кіберзлочинністю та захистом критичної інфраструктури від можливих атак, мають бути закріплені на законодавчому рівні.

Важливим елементом законодавчого регулювання є ухвалення законів і підзаконних актів, що встановлюють правила оброблення та зберігання інформації, а також вимоги до захисту інформаційних систем і мереж. Таке законодавство має враховувати міжнародний досвід і відповідати останнім стандартам у сфері

кібербезпеки, але водночас створювати національні механізми, які дають змогу ефективно реагувати на загрози. Також важливо встановити відповідальність за порушення правил інформаційної безпеки та передбачити механізми покарання осіб та організацій, які порушують ці правила.

Національна політика в галузі інформаційної безпеки охоплює розроблення та реалізацію національних стратегій, програм і планів, які визначають напрямки довгострокових зусиль у цій галузі. Важливо, щоб національна політика була комплексною і враховувала всі елементи інформаційної безпеки, а також включала ініціативи з розвитку інформаційних технологій, створення безпечної інфраструктури та підвищення рівня медіаграмотності. Вона також має бути спрямована на захист національних інтересів у глобальному інформаційному середовищі, де міжнародні норми і стандарти можуть мати значний вплив на національну політику.

Особливе значення має координація дій між державними органами, приватним сектором і громадянським суспільством. Відповідно до законодавства та державної політики важливо, щоб усі суб'єкти інформаційної безпеки мали чітке уявлення про свої права та обов'язки і координували свої дії щодо боротьби з кіберзлочинністю, захисту персональних даних і підтримання національної інформаційної безпеки.

Крім того, держави повинні активно співпрацювати з міжнародними організаціями та іншими державами для розроблення загальних стандартів і механізмів реагування на кіберзагрози. Така міжнародна співпраця є ключем до боротьби з транснаціональною кіберзлочинністю та забезпечення глобальної інформаційної безпеки. Обмін досвідом з міжнародними партнерами дасть змогу створити спільні інфраструктури для моніторингу та запобігання кіберзагрозам, а також обмінятися досвідом у розробленні законодавства в цій галузі. Правове регулювання і національна політика в галузі інформаційної безпеки є важливими інструментами забезпечення стійкості національних інформаційних інфраструктур і захисту державних і приватних інтересів у глобальному інформаційному просторі.

Фізичні та юридичні особи відіграють важливу роль у забезпеченні інформаційної безпеки, оскільки їхні права, обов'язки та функції безпосередньо впливають на захист національного інформаційного простору. Фізичні особи мають важливі права та обов'язки в інформаційному просторі, включно з правами на захист персональних даних, конфіденційність інформації та безпеку під час використання інформаційних технологій. Однак ці права також тягнуть за собою певні обов'язки. Громадяни повинні дотримуватися законів про інформаційну безпеку, не розголошувати конфіденційну інформацію, захищати персональні дані від несанкціонованого доступу і використовувати технології та послуги, що відповідають вимогам безпеки. Вони також мають бути готовими співпрацювати з державними органами та правоохоронними органами, якщо це необхідно, наприклад, у разі кіберзлочинів або інших загроз [5].

Юридичні особи, такі як компанії, організації та інші підприємства, повинні відігравати особливу роль у забезпеченні кібербезпеки. Будучи основними користувачами і розповсюджувачами інформаційних технологій, компанії роблять найважливіший внесок у захист інформаційного простору. Вони повинні розробляти і впроваджувати внутрішні політики, що забезпечують належний рівень захисту і сприяють забезпеченню безпеки своїх інформаційних систем і конфіденційних даних своїх клієнтів і партнерів. Це включає в себе впровадження новітніх технологій для запобігання кіберзагрозам, регулярне оновлення програмного забезпечення, установку антивірусних систем і навчання співробітників основам інтернет-безпеки та безпечного використання інформаційних технологій.

Юридичні особи за законом зобов'язані захищати інформацію, що має стратегічне значення для національної безпеки, і дотримуватися вимог щодо захисту персональних даних співробітників і клієнтів. Вони також відіграють ключову роль у розробці та підтримці стандартів кібербезпеки, особливо в корпоративному середовищі. Підприємства можуть співпрацювати з державними органами та

іншими компаніями для створення безпечних інфраструктур і мінімізації ризиків, пов'язаних із кіберзлочинністю. Роль юридичної особи особливо важлива в умовах розвитку таких технологій, як блокчейн, штучний інтелект та Інтернет речей, коли питання безпеки стають дедалі актуальнішими не лише для компаній, а й для широкого кола споживачів та громадян.

Усі ці аспекти вказують на те, що фізичні та юридичні особи є активними суб'єктами інформаційної безпеки та повинні діяти відповідно до закону, враховуючи свої права та обов'язки в інформаційному середовищі та забезпечуючи належний рівень захисту як для себе, так і для інших учасників інформаційного простору.

Взаємодія суб'єктів інформаційної безпеки необхідна для ефективного захисту інформаційного простору від численних загроз. Координація дій суспільства, держав, фізичних і юридичних осіб створює систему, в якій кожен учасник сприяє у забезпеченні безпеки. Суспільство, як колективний суб'єкт, сприяє підвищенню обізнаності про загрози в інформаційному просторі та забезпечує рівень медіаграмотності громадян. Держави, своєю чергою, створюють нормативно-правову базу, розробляють національні стратегії кібербезпеки та координують дії з міжнародними партнерами. Фізичні та юридичні особи, як суб'єкти, що безпосередньо мають справу з даними, інформаційними технологіями та інфраструктурою, мають дотримуватися вимог законодавства та активно впроваджувати заходи щодо запобігання загрозам [2].

Важливість спільних дій у боротьбі з інформаційними загрозами неможливо переоцінити. Ефективний захист інформаційного простору можливий тільки в тому разі, якщо всі зацікавлені в інформаційній безпеці сторони об'єднуються для вирішення спільних завдань. Суспільство поширюватиме інформацію про загрози, що виникають, підтримуватиме ініціативи з підвищення медіаграмотності та допомагатиме формувати громадську думку про важливість кібербезпеки. Держави відіграватимуть свою роль і розроблятимуть політику для забезпечення спільного захисту та обміну інформацією



на національному та міжнародному рівні. Юридичні та фізичні особи, компанії та організації повинні проактивно реагувати на виклики, вдосконалювати свої інформаційні системи та підтримувати політику захисту та безпеки даних.

Водночас взаємодія між зацікавленими сторонами у сфері інформаційної безпеки не обходиться без проблем. Однією з головних є проблема узгодження інтересів різних сторін. Держави можуть встановлювати вимоги, які економічно або технічно складні для компаній. Водночас компанії можуть прагнути скоротити витрати на забезпечення безпеки, що може призвести до неадекватного впровадження заходів безпеки. Ще одна проблема полягає в тому, що громадяни мають різний рівень обізнаності про загрози та ставлення до кібербезпеки. Навіть за наявності законодавства та урядових ініціатив щодо боротьби з кіберзлочинністю громадяни можуть недооцінювати ризики та не завжди реагувати належним чином. Крім того, технології постійно розвиваються, що вимагає від суб'єктів інформаційної безпеки постійно вдосконалювати свої стратегії та підходи, щоб захиститися від нових видів загроз, таких як кібертероризм, кібершпигунство та атаки на критично важливу інфраструктуру.

**Висновки.** Основні висновки щодо концепції суб'єктів інформаційної безпеки вказують на важливість кожного учасника (суспільство, держава, фізичні та юридичні особи) у цьому процесі. Усі ці суб'єкти мають свої функції та завдання і доповнюють один одного для створення системи, здатної ефективно протистояти загрозам інформаційній безпеці. Суспільство, завдяки своїй колективній поінформованості, може значно підвищити рівень поінформованості щодо загроз та необхідності дотримання стандартів безпеки, а держава створює правову базу, координує дії на національному та міжнародному рівні та виконує контрольні функції. Фізичні та юридичні особи безпосередньо взаємодіють з інформаційними системами і тому несуть відповідальність за захист даних та підтримання належного рівня кібербезпеки.

Рекомендації щодо поліпшення співпраці між суб'єктами інформаційної безпеки вказують на необхідність зміцнення зв'язків між державами, компаніями та громадянами. Необхідно впроваджувати механізми обміну інформацією, створювати спільні платформи для співпраці та ділитися передовим досвідом. Держави мають запустити програми, спрямовані на підвищення рівня медіаграмотності громадян, і розробити комплексну стратегію зі стимулювання компаній до впровадження найкращих стандартів кібербезпеки. Підприємства повинні активно впроваджувати новітні технології для забезпечення захисту даних і співпрацювати з державними органами для створення надійної інфраструктури.

Перспективи розвитку інформаційної безпеки в бізнес-структурах передбачають постійне вдосконалення стратегій і технологій захисту в умовах швидко мінливого технологічного середовища. Розвиток таких галузей, як штучний інтелект, блокчейн та Інтернет речей, створює нові можливості, але також підвищує ризики, пов'язані з кіберзлочинністю та іншими загрозами. У зв'язку з цим важливо постійно адаптувати законодавство і національні стратегії до нових реалій. Інформаційна безпека має бути не проблемою лише окремих структур, а спільною метою для всіх учасників – держав, компаній і суспільства. Лише завдяки ефективній співпраці та взаємній підтримці в майбутньому буде досягнуто високого рівня захисту інформаційного простору.

#### Список використаної літератури:

1. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2019. 544 с.
2. Данильян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: навчальний посібник. Х.: Фоліо, 2020. 285 с.
3. Присяжнюк М.М. Інформаційна безпека України в сучасних умовах. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки. 2018. Вип. 30. С. 42–46.
4. Ткачук Т.Ю., Довгань О.Д. Система інформаційної безпеки України: онтологічні виміри. Інформація і право. 2018. № 1 (24). С. 89–104.

5. Шатун В.Т. Інформаційна безпека – невід’ємна складова національної безпеки України. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». 2019. Т. 267. Вип. 255. С. 174–180.
- 

**Shevchuk M. The concept of the subject of information security**

*this article is dedicated to exploring the concept of the subject of information security, which is crucial for ensuring the protection of the information space in the context of modern global challenges. The study identifies the subjects of information security as society, the state, and the individual (both physical and legal entities). Particular attention is given to analyzing the role of each of these subjects in ensuring information security, their interaction, and their responses to threats in the information environment. Society is considered a collective subject capable of shaping a shared information culture, developing initiatives to improve media literacy, and exercising public oversight over compliance with information security standards. The role of the state is manifested in functions such as formulating and implementing legal norms, developing national policies in the field of information security, and cooperating with international organizations. The paper emphasizes that achieving a high level of information space protection is impossible without appropriate state regulation. Physical and legal entities are defined as subjects directly involved in implementing information security measures. Particular attention is paid to the role of legal entities, which play a significant part in cybersecurity, data confidentiality, and the development of new technologies. The article also highlights the issue of interaction between the subjects of information security. It is noted that effective resolution of modern threats is only possible through coordinated actions by society, the state, and the private sector. The authors emphasize the importance of creating a shared platform for the exchange of information and experiences, as well as improving collaboration among stakeholders. The study concludes with the formulation of insights regarding the importance of each subject of information security and the preparation of recommendations for optimizing their interaction to achieve a high level of information environment protection.*

**Key words:** *information security, subjects of information security, society, state, physical entities, legal entities, information space, cybersecurity, legislative regulation, interaction of subjects.*

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.13>

**Ю. В. Абакумова**

доктор юридичних наук, доцент,  
директор

Інституту економіки та права Класичного приватного університету

**А. М. Мосейчук**

аспірант

Інституту економіки та права Класичного приватного університету

## ДО ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО Ч. 1 СТ. 111-1 КК УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу кримінально-правових ознак кримінального правопорушення «Колабораційна діяльність», передбаченого статтею 111-1 Кримінального кодексу України та проблемам кваліфікації і відповідальності за дане злочинне діяння. Необхідність проведення такого дослідження зумовлена труднощами кримінально-правової кваліфікації «колабораційної діяльності» та відмежування цього складу кримінального правопорушення від суміжних складів, які посягають на основи національної безпеки, а також на мир, безпеку людства та міжнародний правопорядок, в тому числі передбачені статтями 109, 110, 111, 436-2 Кримінального кодексу України.

Наголошено на тому, що колабораціонізм – це складне явище, яке поєднує в собі багато факторів (психологічні, соціальні, економічні тощо), які призводять до того, що особа йде на співпрацю з ворогом. На тимчасово окупованих територіях України колабораційна діяльність існує у різних її проявах і формах. Вона є реальною загрозою національній безпеці. Саме тому Законом України від 03.03.2022 року № 2108-IX Кримінальний кодекс України було доповнено новою статтею 111-1 «Колабораційна діяльність».

Зроблено висновки про те, що: кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність за статтею 111-1 Кримінального кодексу України має наставати лише в тому випадку, коли акти колабораційної діяльності вчинюються особою на добровільній основі, а не під примусом чи тиском; обов'язковою ознакою кримінального правопорушення «колабораційна діяльність» є місце його вчинення (тимчасово окупована територія України (що також виключає конкуренцію норм – частина 1 статті 111-1 та частина 1 статті 436-2 Кримінального кодексу України)).

Основною обов'язковою ознакою кримінального правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 111-1 КК України у формі заперечення або закликів є «публічності», тобто поширення контенту, що містить заклики чи висловлення, пов'язані з запереченням фактів, вказаних в частині 1 досліджуваної кримінально-правової норми, що спрямовано до невизначеного кола осіб, зокрема у мережі Інтернет або за допомогою засобів масової інформації.

**Ключові слова:** кримінальне правопорушення, кваліфікація, кримінальна відповідальність, колабораційна діяльність, публічне заперечення, збройна агресія, держава-агресор, збройні формування, окупаційна адміністрація.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на наявність у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) встановленої кримінальної відповідальності за такі кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки як, наприклад: державна зрада (ст. 111); насильницька зміна чи повалення конституційного ладу (ст. 109); захоплення державної влади (ст. 109); посягання на територіальну цілісність України (ст. 110) тощо, яка була передбачена національним законодавством і раніше, і вчинення яких, за загальним розумінням, охоплюється поняттям «колабораційна діяльність», враховуючи непоодинокі випадки за останній рік заперечення війни проти України й зайняття посад в окупаційних органах влади, законодавець виділив певні злочинні діяння в окрему статтю «Колабораційна діяльність» (ст. 111-1), очевидно, бажаючи спростити їх юридичну кваліфікацію та пришвидшити розслідування і судовий розгляд подібних справ. Саме тому було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» № 2108-IX, який набув чинності 03.03.2022 р. встановивши кримінальну відповідальність за колабораційну діяльність [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої дослідження питанням кримінально-правової характеристики колабораційної діяльності та кримінальної відповідальності за розглядуване суспільно-небезпечне протиправне діяння можна виокремити: Ю. Бауліна, І. Берднік, Ю. Василенко, М. Головка, О. Гончаренка, В. Кузнєцова, О. Кузьменка, Р. Мовчана, А. Музику, Є. Письменського, М. Рубашенка, М. Хавронюка, О. Чальцеву, К. Янішевську та інших. Однак, незважаючи на значну кількість, теоретичну та практичну значущість доробок науковців, деякі питання все ж залишаються дискусійними і потребують більш детального дослідження.

**Мета статті.** Дослідження проблем визначення кримінально-правових ознак кримінального правопорушення «Колабо-

раційна діяльність» (ст. 111-1 КК України) та його кваліфікації у сучасних реаліях.

**Виклад основного матеріалу.** Стаття 111-1 КК України має складну конструкцію. Вона складається з восьми частин, які розміщені в порядку градації від менш суспільно-небезпечного діяння до більш тяжкого. Відповідно до цієї кримінально-правової норми колабораційна діяльність може мати різні форми та прояви. Фактично кожна з восьми частин цієї статті характеризує окремий склад кримінального правопорушення, наприклад як передача винним матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території або ж добровільне зайняття посади, не пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора [2]. Тобто дане кримінальне правопорушення, з об'єктивної сторони, полягає у вчиненні активних альтернативних, передбачених частинами 1–8 ст. 111-1 КК України, дій.

Частиною 1 ст. 111-1 КК України передбачено кримінальну відповідальність за «публічне заперечення здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України» [2]. Тож об'єктивна сторона вказаного кримінального правопорушення виражається у наступних активних діях – публічних висловлюваннях, запереченні або закликах в одній із таких форм:

1) публічне заперечення здійснення збройної агресії проти України;

2) публічне заперечення встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України;



3) публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора;

4) публічні заклики до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та(або) окупаційною адміністрацією держави-агресора;

5) публічні заклики до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України.

Склад кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 111-1 КК України є формальним, і не передбачає настання обов'язкових шкідливих наслідків таких діянь.

Основною обов'язковою ознакою досліджуваного кримінального правопорушення є «публічності», суть якої визначена в п. 1 Примітки до ст. 111-1 КК України. Публічним вважається поширення закликів або висловлення заперечення до невизначеного кола осіб, зокрема у мережі Інтернет або за допомогою засобів масової інформації. У цьому випадку відповідні публічні заперечення вважатимуться кримінально караними, оскільки свідомо й публічно заперечуватимуться (спростуватимуться або будь-яким чином применшуватимуться), а отже так би мовити виправдовуватимуться, зокрема, серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, тобто – воєнні злочини, зокрема: а) жорстоке поводження з військовополоненими або цивільним населенням; б) використання цивільного населення для примусових робіт; в) геноцид; г) екоцид; д) розграбування на окупованій території національних цінностей; е) застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом та інше.

Під поняттям «закликати» розуміється – звертатися до якої-небудь групи людей з метою залучити їх до виконання якогось важливого завдання, політичної вимоги тощо. У розглядуваному випадку відбувається заклики до вчинення протиправних дій. Відповідно до тлумачного словника сучасної української мови, поняття «публічний» трактується як «той, що відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний» [3]. Тобто публічність для

цього кримінального правопорушення передбачає хоча б одноразове відкрите вчинення дій, які полягають у відповідних закликах.

Публічний заклик – це хоча б одне відкрите звернення до невизначеного кола осіб (будь-яким способом), в якому висловлюються ідеї, погляди чи вимоги, спрямовані на те, щоб шляхом поширення їх серед населення або його окремих категорій схилити певну кількість осіб до певних дій. Якщо ж такі заклики спрямовані до конкретної особи, вчинене слід кваліфікувати як підбурювання до кримінального правопорушення.

Публічність є поняттям оціночним. Питання про її наявність або відсутність має вирішуватися в кожному випадку окремо.

Термін «заперечення» (заперечувати) фактично означає: заяву особи про незгоду з кимось або чим-небудь; висловлювання протилежної думки; наведення доказів проти чогось; невизнання існування, значення, доцільності чого-небудь [3].

Під поняттям «державо-агресор», на яке вказується у ч. 1 ст. 111-1 КК України, слід вважати країну, яка першою застосовує збройну силу проти іншої держави, тобто тим самим вчиняє агресію. Державою-агресором може бути визнана не лише одна країна, а група країн, в т.ч. пов'язаних між собою угодами про військову допомогу.

В процесі кваліфікації вчиненого діяння за ст. 111-1 КК України державою-агресором наразі вважається російська федерація. При цьому слід враховувати, зокрема, зміст:

– Постанови Верховної Ради України від 27.01.2015 № 129-VIII «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором»;

– Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від

24.02.2022 № 64/20223, затверджений Законом України № 2102-IX від 24.02.2022.

Також є важливим з'ясування питання про те, яка територія у ст. 111-1 КК України вважається тимчасово окупованою. Очевидно, що законодавець мав на увазі в цій кримінально-правовій нормі не лише ті території, які тимчасово окупувала держава-агресор в 2022 р. Йдеться звісно і про тимчасово окуповані раніше території, тобто територію Автономної Республіки Крим та окупованих районів у Донецькій та Луганській областях. При цьому слід врахувати ст. 3 Закону України № 1207-VII від 15.04.2014 р. «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», де визначається поняття «тимчасово окупована територія» [4]; Закон України № 2268-VIII від 18.01.2018 р. «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»; Указ Президента № 32/2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях». Злочинні діяння, вчинені починаючи з 15 березня 2022 р. на всіх тимчасово окупованих територіях, які потрапляють під склади правопорушень, передбачені ст. 111-1 КК України необхідно кваліфікувати за цією кримінально-правовою нормою. При цьому слід пам'ятати, що зворотної дії закон не має.

Як на нашу думку, ще однією з обов'язкових ознак кримінального правопорушення, передбаченого досліджуваною кримінально-правовою нормою, має бути добровільність вчинення діяння. Про це свідчить характер чинених винним дій. У відповідних частинах ст. 111-1 КК України законодавець наголошує на тому, що дії, передбачені даною кримінально-правовою нормою вчинюються на основі добровільності. Така ознака прямо передбачена частинами 2, 5 та 7 ст. 111-1 КК України. Тобто особа усвідомлює, що здійснює певні дії на користь країни агресора та бажає вчинити саме так. Однак слід врахувати, що на тимчасово окупованих територіях складається досить непроста ситуація. Людям доводиться боротися

за свою безпеку та безпеку близьких, а, подекуди, і за життя. Тут слід погодитись з думкою В. Духневича. Науковець, досліджуючи психологічні явища в умовах воєнного стану, застосовує термін «маскування», маючи на увазі відповідну поведінку мешканців окупованих територій, яка спрямована на убезпечення себе та своїх рідних від прямого конфлікту з представниками окупаційної влади. Людина, насамперед, боїться висловлювати власну думку, мотиви й наміри, або ж суперечити окупаційній адміністрації держави-агресора чи наблизеним до неї особам. Це така стратегія виживання, засіб самозбереження [5, с. 38]. Тож не тільки доцільно, але й справедливо, було б прямо передбачити ознаку добровільності для всіх частин ст. 111-1 КК України. Тобто зазначені публічні заклики або ж публічне заперечення є кримінально караними, якщо вони спрямовані на умисну співпрацю з окупантами. При цьому склад правопорушення за ч. 1 ст. 111-1 КК України необхідно відмежовувати від злочинного діяння, передбаченого ч. 6 цієї статті, де йдеться про здійснення інформаційної діяльності та організацію і проведення заходів політичного характеру. Така інформаційна діяльність також повинна мати публічний характер і бути спрямованою на підтримку держави-агресора, її окупаційної адміністрації чи збройних формувань та/або на уникнення нею відповідальності за збройну агресію проти України (за відсутності ознак державної зради, активна участь у таких заходах).

Згідно зі змістом ч. 6 ст. 111-1 КК України відповідальність за вчинене наставатиме в разі, якщо відповідні заходи здійснюються у співпраці з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією тощо. Основна об'єктивна ознака, за якою слід відрізнити склади кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 та ч. 6 ст. 111-1 КК України є те, що інформаційна діяльність загалом є більш змістовнішою та більш інформативною ніж заперечення та більш негативно впливає на мислення і думку суспільства, а отже – значно небезпечнішою.

За об'єктивною стороною колабораційну діяльність слід також розрізняти

з кримінальним правопорушенням, передбаченим ст. 436-2 КК України «Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників», одним зі способів вчинення якого законодавець визначає заперечення тимчасової окупації частини території України [2]. Тож вбачається конкуренція статей, які рівною мірою передбачають караність діяння, що полягає у запереченні здійснення збройної агресії проти України (ч. 1 ст. 111-1 та ч. 1 ст. 436-2) КК України.

Як зазначав свого часу Ф. Бурчак: «конкуренція кримінально-правових норм за кваліфікації злочину наявна, коли у вчиненому діянні містяться ознаки елементів складів злочинів, що передбачені декількома (двома чи більше) кримінально-правовими нормами, що не суперечать, а частково збігаються як за обсягом, так і за змістом, кожна з яких претендує на застосування за кваліфікації вчиненого суб'єктом злочину» [6, с. 111].

Стаття ст. 111-1 знаходиться у Розділі I КК України «Злочини проти основ національної безпеки», а ст. 436-2 – Розділі XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку». При цьому ст. 111-1 передбачає відповідальність саме за колабораційну діяльність.

Колабораціонізм – це складне явище, яке поєднує в собі багато факторів (психологічні, соціальні, економічні тощо), які призводять до того, що особа йде на співпрацю з ворогом. Як зазначають О. Головкина та І. Сказко, «колабораціонізм» – це умисно вчинене громадянином України діяння на шкоду суверенітету, обороноздатності, територіальній цілісності й недоторканності, державній, економічній або інформаційній безпеці України, що полягає у виконанні особою організаційно-розпорядчих та/або адміністративно-господарських повноважень в незаконно створених адміністративних органах, установах чи підприємствах публічного сектору на тимчасово окупованій території України [7, с. 244].

На сьогодні у національному законодавстві немає уніфікованого визначення термінів «колаборант» або «колабора-

ціонізм». Ці поняття роз'яснило, дещо, Міністерство юстиції України: «Колаборант – це той, хто співпрацює або очолює органи якоїсь новоствореної квазіреспубліки. Колаборація – це умисна діяльність, коли людина фактично робить все, аби підірвати суверенітет держави і в тому числі – отримати з цього собі якийсь зиск» [8]. Однак, виходячи зі змісту ст. 111-1 КК України ще однією з обов'язкових ознак «колабораціонізму» (колабораційної діяльності) є місце вчинення кримінального правопорушення – тимчасово окупована територія України. Це є також основною відмінністю розглядуваного складу кримінального правопорушення від передбаченого ст. 436-2 КК України.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (ст. 3), тимчасово окупованою територією визнається: сухопутна територія тимчасово окупованих РФ територій України; водні об'єкти чи їх частини, які знаходяться на таких територіях; внутрішні морські води; територіальне море України; територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова; територія прилеглого до узбережжя континентального шельфу України; внутрішні морські води, які є прилеглими до сухопутної території інших тимчасово окупованих РФ територій України; надра та повітряний простір на зазначених територіях [4]. Отже кримінальне правопорушення, передбачене ст. 111-1 КК України, першочергово, має бути вчинене в межах вказаних територій.

**Висновки.** Питання притягнення до кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність, як вид співпраці з окупаційною владою, залишається вкрай важливим не тільки для жителів тимчасово окупованих територій, але й для осіб, які знаходяться на територіях, підконтрольних уряду України.

Виявлені в процесі дослідження проблемні аспекти кваліфікації та кримінальної відповідальності за кримінальне правопорушення, передбачене ст. 111-1 КК України у сучасних умовах в Україні, свідчать про необхідність в удосконаленні цієї норми.

На основі проведеного дослідження зроблено висновки про те, що обов'язковими ознаками кримінального правопорушення «колабораційна діяльність» є:

- 1) добровільність його вчинення;
- 2) місце вчинення (тимчасово окупована територія України (що виключає конкуренцію норм – ч. 1 ст. 111-1 та ч. 1 ст. 436-2 КК України)).

Основною обов'язковою ознакою кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 111-1 КК України у формі заперечення або закликів є «публічності», тобто поширення контенту, що містить: заклики чи висловлення, пов'язані з запереченням фактів збройної агресії РФ проти України або встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України; публічні заклики до: підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора; співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та(або) окупаційною адміністрацією держави-агресора; невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України, що спрямовано до невизначеного кола осіб, зокрема у мережі Інтернет або за допомогою засобів масової інформації.

#### Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність. Закон

України від 03.03.2022 року № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>

2. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://links.i.ua/site/2054786703>
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. Відомості Верховної Ради. ВВР. 2014. № 26. Ст. 892. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
5. Духневич В. М. Особливості політико-правових уявлень громадян в умовах гібридної війни. Національна академія педагогічних наук України, Інститут соціальної та політичної психології. Кропивницький, Імекс-ЛТД, 2020. 188 с.
6. Ус О. В. Кваліфікація злочину при конкуренції кримінально-правових норм, частини та цілого. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Вип. 55. Том 2. 2019. С. 110–114.
7. Головкін О. В., Сказко, І. Р. Колабораціонізм в Україні: дискусійні аспекти. *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки*. Випуск 78. 2017. 338 с.
8. Коломієць В. У Мін'юсті пояснили, хто вважається колаборантом. За матеріалами Судово-юридичної газети. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/238268-u-minyusti-poyasnili-khto-vvazhayetsya-kolaborantom>

#### **Abakumova Yu., Moseychuk A. On the problem of qualification of a criminal offense provided for in Part 1 of Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine**

*The article is devoted to the analysis of the criminal-legal features of the criminal offense «Collaborative activity», provided for by Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine and the problems of qualification and responsibility for this criminal act. The need for such a study is due to the difficulties of the criminal-legal qualification of «collaborative activity» and the separation of this component of the criminal offense from related components that encroach on the foundations of national security, as well as peace, security of humanity and international law, including those provided for by Articles 109, 110, 111, 436-2 of the Criminal Code of Ukraine.*

*It is emphasized that collaborationism is a complex phenomenon that combines many factors (psychological, social, economic, etc.) that lead to a person collaborating with the enemy. In the temporarily occupied territories of Ukraine, collaborationism exists in its various manifestations and forms. It is a real threat to national security. That is why the Law of Ukraine No. 2108-IX of March 3, 2022, supplemented the Criminal Code of Ukraine with a new article 111-1 «Collaborative activity».*

*The conclusions were made that: criminal liability for collaborative activity under Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine should arise only in the case when acts of collaborative activity are committed by a person voluntarily, and not under coercion*



---

*or pressure; The mandatory feature of the criminal offense «collaborative activity» is the place of its commission (temporarily occupied territory of Ukraine (which also excludes the competition of norms – Part 1 of Article 111-1 and Part 1 of Article 436-2 of the Criminal Code of Ukraine). The main mandatory feature of the criminal offense provided for in Part 1 of Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine in the form of denial or appeals is «publicity», that is, the distribution of content containing appeals or statements related to the denial of the facts specified in Part 1 of the criminal law norm under study, which is directed at an unspecified circle of persons, in particular on the Internet or through the media.*

**Key words:** *criminal offense, qualification, criminal liability, collaborative activity, public denial, armed aggression, aggressor state, armed formations, occupation administration.*

УДК 343.343.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.14>

**А. В. Боровик**

кандидат юридичних наук, доцент,  
віце-президент з наукової роботи  
Науково-дослідного інституту публічного права  
<https://orcid.org/0000-0003-1834-404X>

## **ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ САМОВІЛЬНОГО ЗАЛИШЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ЧАСТИНИ АБО МІСЦЯ СЛУЖБИ**

У статті здійснено дослідження загальних аспектів кримінально-правової характеристики самовільного залишення частини або місця служби. Підкреслено, що СЗЧ є одним із найпоширеніших військових правопорушень, що становлять особливу загрозу для боєздатності Збройних Сил України та військової дисципліни, особливо в умовах воєнного стану введеного в Україні в результаті повномасштабного вторгнення РФ на українські території. Зауважено, що СЗЧ регламентується ст. 407 КК України, яка містить диференціацію складів даного кримінального правопорушення на прості, кваліфіковані та особливо кваліфіковані з урахуванням таких обставин, як тривалість діяння та умови його вчинення (під час бойових дій чи воєнного стану). Визначено, що склад кримінального правопорушення у вигляді СЗЧ включає в себе об'єкт (родовий об'єкт – встановлений порядок несення та проходження служби, безпосередній об'єкт – суспільні відносини щодо порядку перебування військовослужбовцем у військовій частині або місці служби, вчинення в т.ч. за таких кваліфікуючих ознак, як тривалість відсутності, вчинення повторно протягом року та/або в особливих умовах військової служби), об'єктивну сторону (дії – самовільне залишення частини або місця служби, бездіяльність – нез'явлення вчасно на службу без поважних причин), суб'єкт (осудний військовослужбовець строкової служби та/або окрім строкової служби закріплений за конкретною військовою частиною чи місцем служби, де він виконує свої службові обов'язки) та суб'єктивну сторону (при визначенні суб'єктивної сторони СЗЧ важливо враховувати об'єктивну сторону кримінального правопорушення, оскільки, «самовільне залишення частини або місця служби» передбачає вину у формі прямого або непрямого умислу, а «нез'явлення вчасно на службу без поважних причин» може мати форму умислу або необережності). Обґрунтовано, що дослідження проблематики самовільного залишення частини свідчить про необхідність комплексного підходу до вдосконалення як законодавства, так і практики його застосування, що сприятиме зміцненню військової дисципліни, збереженню боєздатності Збройних Сил України та забезпеченню справедливого підходу до військовослужбовців у випадку вчинення ними такого кримінального правопорушення, як СЗЧ.

**Ключові слова:** кримінально-правова характеристика, самовільне залишення військової частини або місця служби, військової злочини, злочинність в армії, військова злочинність, злочинність в умовах воєнного стану, злочинність у військовій сфері, запобігання злочинності.

**Постановка проблеми.** В умовах російсько-української війни військові кримінальні правопорушення відмічаються особливою суспільною небезпекою, оскільки вони безпосередньо загрожують боєздатності Збройних Сил України, злагодженості дій військових формувань,

підривають бойову дисципліну, впливають на рівень морального стану та згуртованості військових підрозділів, а тому несуть особливу загрозу загальній безпеці держави. Зокрема, у відповідності до статистичних даних Офісу Генерального прокурора України кількість облікова-

них військових кримінальних правопорушень значно збільшилася, у порівняння із показниками «довоєнного» 2021 року. Так, у 2021 році загальна кількість облікованих військових кримінальних правопорушень склала 3037 (з них 2028 СЧЗ, що становить 66,7% від загальної кількості), у 2022 році – 13 766 (з них 6183 СЧЗ, що становить 44,9 % від загальної кількості), у 2023 році – 28 666 (з них 16 515 СЧЗ, що становить 57,6 % від загальної кількості), за період січень-жовтень 2024 року – 65 686 (з них 41 950 СЧЗ, що становить 63,8% від загальної кількості) [1]. Отже, як свідчить статистика СЧЗ складає значний відсоток від загальної кількості облікованих військових кримінальних правопорушень, що характеризує даний злочин як один із найпоширеніших та найнебезпечніших для підтримання боєздатності військових підрозділів і дотримання військової дисципліни та потребує посилення правових механізмів запобігання та протії СЧЗ.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню проблемних аспектів кримінально-правової характеристики самовільного залишення частини або місця служби присвятили свої праці такі науковці, як: А. Л. Замахін (самовільне залишення військової частини або місця служби в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці) [2], Н. В. Коломієць та Є. Ю. Лугина (аналіз об'єктивних і суб'єктивних ознак кримінально-правової характеристики самовільного залишення військової частини або місця служби) [3], О. В. Ободовський (теорія і практика військових кримінальних правопорушень) [4], Н. А. Орловська та Ю. П. Степанова (кримінально-правові ознаки і проблеми кваліфікації самовільного залишення військової частини або місця несення служби) [5] та ін. [15, с. 156].

**Мета статті** полягає у дослідженні загальних аспектів кримінально-правової характеристики самовільного залишення частини або місця служби.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття та вичерпний перелік військових кримінальних правопорушень міститься у Розділі XIX Кримінального кодексу України, в якому одним із таких

кримінальних правопорушень є самовільне залишення військової частини або місця служби (далі – СЧЗ). У ст. 401 КК України закріплюється загальне поняття військових кримінальних правопорушень «військовими кримінальними правопорушеннями визнаються передбачені цим розділом кримінальні правопорушення проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів» [6]. Слід зауважити, що кваліфікація кримінального правопорушення як «військове» можливе за наявності наступних ознак: суспільно-небезпечне діяння яке посягає на порядок несення служби вчинене спеціальним суб'єктом (військовослужбовцем, військовозобов'язаним та резервістом під час проходження зборів) та визначене у відповідному розділі КК України.

Відповідно до ст. 407 КК України СЧЗ визначається, як «самовільне залишення військової частини або місця служби суб'єкта кримінального правопорушення, а також нез'явлення його вчасно без поважних причин на службу у разі звільнення з частини, призначення або переведення, нез'явлення з відрадження, відпустки або з лікувального закладу» [6]. Як зауважують Н. В. Коломієць та Є. Ю. Лугина частини ст. 407 КК України містять ознаки різних складів кримінального правопорушення у виді СЧЗ: прості склади (ч.1, 2 ст. 407 КК України), кваліфіковані склади (ч. 3 ст. 407 КК України), особливо кваліфіковані склади (ч. 4, 5 ст. 407 КК України) [3, с. 581]. В основу зауваженого розмежування складів кримінального правопорушення законодавець поклав такі ознаки як суб'єкт кримінального правопорушення, як тривалість діяння та особливі умови в яких вчинено таке діяння (в бойовій обстановці та/або в умовах воєнного стану). Слід зауважити, що якщо діяння не відповідає всім ознакам визначеним у ст. 407 КК України, але є схожим, то воно кваліфікується як адміністративне правопорушення у відповідності до ст. 172-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7].

Склад кримінального правопорушення є ключовою юридичною категорією, яка дозволяє ідентифікувати діяння як злочинне, встановлюючи його відповідність критеріям, передбаченим кримінальним законодавством. У контексті аналізу складу кримінального правопорушення у виді СЗЧ, як сукупності зовнішніх ознак, розглянемо чотири його елементи: об'єкт (суспільні відносини, які охороняються кримінальним законом і на які посягає кримінальне правопорушення), об'єктивну сторону (сукупність зовнішніх проявів злочинного діяння у фізичному світі), суб'єкт (зовнішня ознака суб'єкта полягає у встановленні конкретної особи, яка вчинила злочин) та суб'єктивну сторону (внутрішнє, психічне ставлення особи до вчиненого діяння та його наслідків) [16, с. 168].

В теорії кримінального права дещо суперечливим залишається питання визначення об'єктивних ознак СЗЧ. Так, до родового об'єкту СЗЧ відноситься «встановлений порядок несення та проходження служби», що відповідно закріплено у ч. 1 ст. 401 КК України (порядок несення та проходження військової служби – це сукупність правових норм, що регулюють діяльність військовослужбовців під час виконання ними службових обов'язків, а також умови та правила проходження військової служби на всіх її етапах, зокрема, порядок врегулює питання правового статусу військовослужбовців, організацію військової служби, етапи її проходження, дотримання військової дисципліни, притягнення до відповідальності та ін.) [18, с. 133].

Встановлення порядку несення та проходження військової служби регулюється системою нормативно-правових актів, які забезпечують правове визначення обов'язків, прав та відповідальності військовослужбовців. Основним законодавчим актом у цій сфері є Закон України «Про Збройні Сили України», який закладає правову основу функціонування Збройних Сил, визначає їх завдання, структуру та принципи діяльності [8]. Крім того, ключову роль у регулюванні порядку несення військової служби відіграють: Закон України «Про військовий обов'язок і вій-

ськову службу» (містить норми, які визначають порядок призову, проходження, звільнення з військової служби, регулюють питання контрактної служби, мобілізації та виконання військового обов'язку в запасі) [9], Дисциплінарний статут Збройних Сил України (закріплює правила військової дисципліни, порядок їх дотримання та відповідальність за порушення, регулює порядок застосування дисциплінарних стягнень до військовослужбовців) [10], Статути Збройних Сил України (наприклад, Статут внутрішньої служби Збройних Сил України визначає «загальні права та обов'язки військовослужбовців Збройних Сил України і їх взаємовідносини, обов'язки основних посадових осіб бригади (полку, корабля 1 і 2 рангу, окремого батальйону) та її підрозділів, правила внутрішнього порядку у військовій частині та її підрозділах» [11]), нормативно-правові акти Міністерства оборони України (містять деталізовані інструкції та накази щодо організації і забезпечення військової служби) [19, с. 188].

Для кваліфікації військового кримінального правопорушення за ст. 407 КК України як СЗЧ важливим є виокремлення безпосереднього об'єкту злочинного посягання. В теорії кримінального права виділяють різні підходи до розуміння безпосереднього об'єкту СЗЧ, які в основному пов'язані віднесенням до такого об'єкту суспільні відносини щодо порядку перебування військовослужбовцем у військовій частині або місці служби [9]. Проте, наприклад, О. В. Ободовській у своїй монографії «Військові кримінальні правопорушення: теорія і практика» зауважує, що безпосереднім об'єктом СЗЧ є «бойова готовність та боєздатність військової частини» [4], [20, с. 26].

Об'єктивна сторона СЗЧ визначена у ст. 407 КК України та проявляється у наступному: 1) дії (самовільне залишення частини або місця служби); 2) бездіяльність (нез'явлення вчасно на службу без поважних причин) [21, с. 103].

Слід зауважити, що для встановлення об'єктивної сторони злочину за ст. 407 КК України не обов'язково, щоб діяння спричинило негативні наслідки для військової частини чи боєздатності, сам факт само-



вільної відсутності військовослужбовця у встановлений час є достатньою підставою для кримінальної відповідальності.

Вчинення діяння, що складає об'єктивні сторони СЗЧ характеризується наступним:

1. Тривалістю, тобто вчиняється протягом певного періоду (понад 3 доби, але не більше місяця, понад 10 діб, але не більше місяця, понад один місяць). Важливим для кваліфікації діяння за відповідною частиною ст. 407 КК України є встановлення моменту обрахування тривалості відсутності у військовій частині чи у місці служби військовослужбовця. Так, окремі науковці визначають, що початком «самовільного залишення військової частини чи місця служби» є фактичне її/його залишення, а початком «нез'явлення без поважних причин» – момент закінчення встановленої тривалості правомірного перебування поза межами військової частини або місця служби. Проте, на думку А. Л. Замахіна більш вдалим та обґрунтованим є застосування початку обрахування таких строків з 00 годин 00 хв. наступного дня після фактичного залишення військової частини або місця служби чи неповернення до них без поважних причин, оскільки «вище наведена позиція є універсальною та ні яким чином не порушує законні права військовослужбовців» [2, с. 463].

2. Вчинено СЗЧ повторно протягом року.

3. В особливих умовах військової служби, а саме під час дії воєнного стану та/або в бойовій обстановці. У відповідності до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про воєнний стан» «воєнний стан це 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 та 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, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження консти-

туційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [12]. В Україні за часів незалежності воєнний стан було введено двічі: 28.11.2018 в 10 областях України у зв'язку із нападом РФ на українські військові кораблі та 24.02.2024 у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України. Бойова обстановка характеризується як стан військових частин та підрозділів під час здійснення тактичних дій з виконання бойових завдань на певній території у визначений проміжок часу. Проте, відсутність нормативно-закріпленого поняття «бойова обстановка» може призводити до неоднозначного розуміння його змістового наповнення і як наслідок – допущення помилок у правозастосовній діяльності [22, с. 18].

Суб'єкт СЗЧ наділений спеціальними ознаками, що визначають його особливий правовий статус:

- військовослужбовець (п. 9. Ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначає, що «військовослужбовці – особи, які проходять військову службу» та «до категорії військовослужбовців прирівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України» [6]);

- суб'єкт повинен бути закріплений за конкретною військовою частиною чи місцем служби, де він виконує свої службові обов'язки;

- особа повинна усвідомлювати характер своїх дій або бездіяльності, а також можливі наслідки.

Кваліфікаційне значення для конкретного правопорушення також має категорія військовослужбовця, так, відповідно до ч. 1 ст. 407 КК України – військовослужбовець строкової служби, ч. 2 ст. 407 КК України – військовослужбовець, окрім строкової служби, ч. 3-5 ст. 407 КК України – військовослужбовець без зазначеної категорії [3, с. 582].

Слід зауважити, що особи, які під час відсутності у військовій частині діяли за обставин крайньої необхідності, стану

афекту чи примусу (наприклад, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю), можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності за СЗЧ у порядку, передбаченому Кримінальним кодексом України [21, с. 110].

Суб'єктивна сторона є ключовим елементом для кваліфікації злочину, оскільки дозволяє відрізнити самовільне залишення місця служби від схожих, але менш суспільно небезпечних діянь (наприклад, дисциплінарного проступку), а встановлення умислу, мотиву та мети дозволяє визначити ступінь провини особи і, відповідно, міру покарання. Для визначення суб'єктивної сторони СЗЧ важливо врахувати об'єктивну сторону кримінального правопорушення, оскільки, «самовільне залишення частини або місця служби» передбачає вину у формі прямого або непрямого умислу, а «нез'явлення вчасно на службу без поважних причин» може мати форму умислу або необережності.

Слід зауважити, що у процесі застосування кримінально-правової норми, яка визначає відповідальність за самовільне залишення військової частини або нез'явлення на службу виникає низка проблем, що потребують детального розгляду, зокрема:

1. Як кваліфікувати дії особи, яка самовільно залишила військову частину або місце служби, тривалістю до трьох діб, але вчиняє такі дії систематично.

2. Зазвичай мотиви самовільного залишення служби можуть бути пов'язані з особистими обставинами (сімейні проблеми, психологічне навантаження), невдоволенням умовами служби, ухиленням від виконання службових обов'язків у бойових умовах та ін. У судовій практиці мотиви не завжди належним чином досліджуються, що призводить до одноманітного застосування санкцій, без урахування специфіки кожного випадку, особливо це стосується випадків, коли військовослужбовець залишає службу через погане ставлення з боку командирів або порушення його прав.

3. Законодавство передбачає суворішу кримінальну відповідальність за самовільне залишення частини в умовах воєнного стану чи під час бойових дій.

Проте тут виникають питання чи достатньо враховується психологічний стан військовослужбовців у бойових умовах та як кваліфікувати дії військовослужбовця, який залишив службу через небезпеку для життя, але без наміру ухилитися від військового обов'язку. Військова практика показує, що не всі випадки самовільного залишення частини мають однаковий рівень суспільної небезпеки, що вимагає диференціації підходів до кваліфікації таких діянь [22, с. 16].

4. Існує необхідність застосування замість виключно репресивного підходу до притягнення до кримінальної відповідальності за СЗЧ механізмів реабілітації, зокрема, надання психологічної допомоги та впровадження реабілітаційних програм для військовослужбовців, можливість звільнення від відповідальності за добровільне повернення до частини (залежно від обставин правопорушення), оцінка провини військовослужбовців з урахуванням їх стану здоров'я, зокрема посттравматичного синдрому.

5. В системі військового управління відсутні дієві механізми профілактики таких правопорушень, зокрема, відсутні ефективні програми підготовки командирів до роботи з підлеглими, спрямовані на зменшення конфліктів, не завжди надається необхідна підтримка військовослужбовцям, які перебувають у складних життєвих обставинах, недостатньо працюють психологи, які могли б запобігти ухиленню від служби та ін.

**Висновки.** СЗЧ є одним із найпоширеніших військових правопорушень, що становлять особливу загрозу для боєздатності Збройних Сил України та військової дисципліни, особливо в умовах воєнного стану введеного в Україні в результаті повномасштабного вторгнення РФ на українські території. СЗЧ регламентується ст. 407 КК України, яка містить диференціацію складів даного кримінального правопорушення на прості, кваліфіковані та особливо кваліфіковані з урахуванням таких обставин, як тривалість діяння та умови його вчинення (під час бойових дій чи воєнного стану). Склад кримінального правопорушення у вигляді СЗЧ включає в себе об'єкт (родовий об'єкт – встановлений

порядок несення та проходження служби, безпосередній об'єкт – суспільні відносини щодо порядку перебування військовослужбовцем у військовій частині або місці служби, вчинення в т.ч. за таких кваліфікуючих ознак, як тривалість відсутності, вчинення повторно протягом року та/або в особливих умовах військової служби), об'єктивну сторону (дії – самовільне залишення частини або місця служби, бездіяльність – нез'явлення вчасно на службу без поважних причин), суб'єкт (осудний військовослужбовець строкової служби та/або окрім строкової служби закріплений за конкретною військовою частиною чи місцем служби, де він виконує свої службові обов'язки) та суб'єктивну сторону (при визначенні суб'єктивної сторони СЗЧ важливо враховувати об'єктивну сторону кримінального правопорушення, оскільки, «самовільне залишення частини або місця служби» передбачає вину у формі прямого або непрямого умислу, а «нез'явлення вчасно на службу без поважних причин» може мати форму умислу або необережності). Дослідження проблематики самовільного залишення частини свідчить про необхідність комплексного підходу до вдосконалення як законодавства, так і практики його застосування, що сприятиме зміцненню військової дисципліни, збереженню боєздатності Збройних Сил України та забезпеченню справедливого підходу до військовослужбовців у випадку вчинення ними такого кримінального правопорушення, як СЗЧ.

### Література:

1. Статистика. Офіційна веб-сторінка Офісу Генерального прокурора. URL: <https://new.gp.gov.ua/ua/posts/statistika> (дата звернення: 11.11.24)
2. Замахін А.Л. Самовільне залишення військової частини або місця служби в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці. *Юридичний науковий електричний журнал*. № 11/2023. С. 462-464. URL: [http://www.lsej.org.ua/11\\_2023/112.pdf](http://www.lsej.org.ua/11_2023/112.pdf) (дата звернення: 0.11.24)
3. Коломієць Н.В., Лугина Є.Ю. Кримінально-правова характеристика самовільного залишення військової частини або місця служби. Аналіз об'єктивних і суб'єктивних ознак. *Аналітично-порівняльне правознавство* [Електронне наукове видання]. 2024. № 2. С. 579-584. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/04/100.pdf> (дата звернення: 12.11.24)
4. Ободовський О.В. Військові кримінальні правопорушення: теорія і практика: монографія. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Юридична література, 2023. 651 с.
5. Орловська Н.А., Степанова Ю.П. Самовільне залишення військової частини або місця несення служби: кримінально-правові ознаки і проблеми кваліфікації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 511–515.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n2833> (дата звернення: 05.11.24)
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n3796> (дата звернення: 08.11.24)
8. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#top> (дата звернення: 24.10.24)
9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 13.11.24)
10. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text> (дата звернення: 04.11.24)
11. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України 24.03.1999 р. № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text> (дата звернення: 14.11.24)
12. Про воєнний стан: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 19.11.24).
13. Дмитренко Н.А., Шкута О.О. Злочинність у Збройних Силах України: кримінологічна характеристика та запобігання: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 186 с. <https://dspace.oduvs.edu.ua/bitstreams/db467388-632a-4f75-9874-753c9a465f31/download>
14. Дезертирство в Україні: кримінально-правовий та кримінологічний аспект : монографія / А.О. Кавун-

- ська, М.В. Корнієнко, О.О. Шкута. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 212 с. <https://dspace.oduvs.edu.ua/bitstreams/709dee25-1201-4e68-ab35-9a1a07514d1e/download>
15. Свинаренко Ю.П. Шкута О.О. Нормативно-правове регулювання взаємодії оперативних підрозділів з органами дізнання та досудового слідства. *Правові новели* № 22. Т. 3/2024 С. 131–136. [http://legalnovels.in.ua/journal/22-3\\_2024/23.pdf](http://legalnovels.in.ua/journal/22-3_2024/23.pdf)
16. Свинаренко Ю.П. Шкута О.О. Особливості взаємодії оперативних підрозділів з органами дізнання та досудового слідства. *Держава та регіони*. Серія: Право, 2024 р., № 1 (83). Том 2. С.42–46. [http://law.stateandregions.zp.ua/archive/1-2\\_2024/9.pdf](http://law.stateandregions.zp.ua/archive/1-2_2024/9.pdf)
17. Oleh Shkuta, Maksym Korniienko, Mykola Yankovyi (2022) Foreign experience of preventing military and economic crimes. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 8 № 4. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», (2022). P. 185–190 <http://baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/1937/1946>
18. Shkuta O.O. Crimes in the Military Sphere: Reasons and Conditions *European Reforms Bulletin* № 2, 2020. С. 74–77. <http://dspace.oduvs.edu.ua/bitstream/123456789/1845/1/74-77.pdf>
19. Shkuta, O., Leheza, Y., Telelym, I., Anosienkov, A., & Yaroshak, O. (2024). National Security in the Conditions of the Russia-Ukraine War: Legal Regulation and Islamic Law Perspectives. *Al-Ahkam*, 34(1), 99–120 <https://doi.org/10.21580/ahkam.2024.34.1.20413>
20. Shkuta, Oleh, Tarasenko, Oleksandr, Shvets, Dmytro. Legal Regulation of Access to Justice in Cases Related to the Protection of the Rights of Military Officers and Conscript During the Conditions of Martial State in Ukraine. *Law of Justice Journal*. 38 (2). 2024. 6–21. DOI: 10.5335/rjd.v38i2.15920

#### **Borovyk A. General aspects of the criminal-legal characteristics of authorized leaving of a part or place of service**

*The article studies the general aspects of the criminal-legal characteristics of the unauthorized abandonment of a unit or place of service. It is emphasized that the SZCH is one of the most common military offenses that pose a special threat to the combat capability of the Armed Forces of Ukraine and military discipline, especially in the conditions of martial law introduced in Ukraine as a result of the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukrainian territories. It is noted that the SZCH is regulated by Art. 407 of the Criminal Code of Ukraine, which contains a differentiation of the elements of this criminal offense into simple, qualified and especially qualified, taking into account such circumstances as the duration of the act and the conditions of its commission (during hostilities or martial law). It has been determined that the composition of a criminal offense in the form of a military service includes an object (generic object – the established procedure for carrying out and completing service, direct object – social relations regarding the procedure for a serviceman's stay in a military unit or place of service, commission of, among others, for such qualifying features as the duration of absence, repeated commission within a year and/or under special conditions of military service), the objective side (actions – unauthorized leaving of the unit or place of service, inaction – failure to appear on time for service without good reason), the subject (a convicted military serviceman of conscription and/or, in addition to conscription, assigned to a specific military unit or place of service, where he performs his official duties) and the subjective side (when determining the subjective side of the SZCH, it is important to take into account the objective side of the criminal offense, since "unauthorized leaving of the unit or place of service" implies guilt in the form of direct or indirect intent, and "failure to appear on time for service without good reason" can take the form of intent or negligence). It is substantiated that the study of the issue of desertion from a unit indicates the need for a comprehensive approach to improving both legislation and the practice of its application, which will contribute to strengthening military discipline, maintaining the combat capability of the Armed Forces of Ukraine and ensuring a fair approach to servicemen in the event of their committing such a criminal offense as desertion.*

**Key words:** criminal law characteristics, unauthorized leaving of a military unit or place of service, military crimes, crime in the army, military crime, crime under martial law, crime in the military sphere, crime prevention.



УДК 343.37:338.24(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.15>**В. Л. Гончарук**

адвокат, доктор філософії в галузі права,  
доцент кафедри національної безпеки  
та кафедри управління фінансово-економічною безпекою  
Інституту безпеки Міжрегіональної Академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0002-9627-9530>  
Web of Science ResearcherID: LPQ-3758-2024

## КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Стаття досліджує питання протидії/боротьби з економічними правопорушенням в Україні. Основна увага зосереджена на специфічних ознаках економічної діяльності та негативних факторах, які породжують несприятливі наслідки для економічно сектору держави. Автор виокремлює системні недоліки, які впливають на подолання корупції в економічному секторі, розвиток тіньової економіки, вплив зовнішніх і внутрішніх факторів на функціонування економічного зростання.

Економічна злочинність підсилює значні ризики для суспільства та держави. Боротьба із економічними злочинами в Україні велася завжди, однак значного покращення в цьому напрямку майже не спостерігалось. На даний час в Україні введено в дію Бюро економічної безпеки (БЕБ), яке є спеціалізованим органом, покликаним забезпечити протидію економічним правопорушенням. Його основні завдання полягають в запобіганні, виявленні, припиненні та розслідуванні злочинів, що загрожують економічній стабільності держави. БЕБ об'єднує функції, які раніше виконувала низка державних органів, сприяючи підвищенню ефективності у боротьбі з економічною злочинністю. В сучасних умовах БЕБ активно працює над розкриттям схем, пов'язаних із ухиленням від оподаткування, розкрадання бюджетних коштів та незаконного обігу підакцизних товарів, а також займається боротьбою з корупцією. У майбутньому передбачається вдосконалення діяльності БЕБ, включаючи розширення його повноважень та розробку нових стратегій для запобігання економічним правопорушенням.

Ефективна протидія економічним правопорушенням в Україні є ключовим фактором, що сприяє забезпеченню економічної стабільності та розвитку держави. Створення Бюро економічної безпеки стало важливим кроком у координації зусиль, спрямованих на боротьбу з економічною злочинністю. Окреслені питання допомагають оптимізувати процеси розслідування та запобігання економічним правопорушенням, вчасно їх виявити і подолати, зважаючи на умови воєнного і післявоєнного відновлення.

**Ключові слова:** економічна безпека, Бюро економічної безпеки, економічні правопорушення, корупція, тіньова економіка, ухилення від оподаткування, прозорість фінансових операцій, загрози національній безпеці.

**Постановка проблеми.** Економічна безпека є необхідною складовою повноцінного розвитку держави. Однак в силу різних обставин трапляється так, що економіка держави зазнає чималих збитків, руйнуючи роками напрацьовані механізми її захисту й розвитку. Економічні правопорушення першочергово впливають на стабільність та розвиток національної економічної безпеки України, Серед найбільш

поширених видів економічних правопорушень виокремлюють ухилення від сплати податків, корупційні ризики, зловживання бюджетними коштами, незаконна діяльність у сфері фінансових послуг та контрабанди тощо. Лише ефективна протидія цим негативним явищам, зокрема удосконалення нормативно-правової бази, підсилення правосвідомості громадян, а також створення ефективних механізмів

співпраці між правоохоронними органами, державними установами та міжнародними організаціями, сприятиме зміцненню економічної безпеки України. Важливою складовою залишається й впровадження сучасних цифрових технологій, які забезпечують прозорість фінансових операцій, підвищують ефективність контролю за використанням бюджетних коштів та знижують рівень корупційних ризиків.

Дослідження питання проблематики протидії економічним правопорушенням є надзвичайно актуальним для України зважаючи на низку сучасних викликів, першочергово пов'язаних із воєнною агресією, економічною нестабільністю та високим рівнем тіньової економіки. Економічні правопорушення не лише підривають фінансову стабільність держави, але й провокують соціальні наслідки, серед яких зниження рівня довіри громадян до державних інститутів та посилення нерівності у суспільстві.

Вивчення цієї проблеми зумовлено формування дієвих механізмів протидії економічним злочинам, необхідністю вдосконалення правової бази та реалізацією стратегій боротьби, спрямованих на мінімізацію ризиків в рамках економічної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням питання протидії економічним правопорушенням займалося чимало дослідників. Серед вітчизняних науковців необхідно виокремити праці О. В. Ткаля та О. В. Ананьєва [1], А. Б. Мокрицької та А. В. Петриків [2], О. Ніпіаліді [3], Р. Р. Кузьміна [5], В. В. Долі [8], А. О. Овчаренко [10] та інших.

Однак, незважаючи на розробленість, питання залишається відкритим і потребує додаткового опрацювання.

**Мета статті** – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану проблематики протидії економічним правопорушенням дослідити напрацьований досвід України та перспективу подальшої боротьби з економічними правопорушеннями.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи питання протидії економічним правопорушенням, важливо зупинитися саме на процесі виявлення, розсліду-

вання та притягнення до відповідальності осіб, які здійснюють такі правопорушення. Означений процес включає в себе комплекс заходів, спрямованих на виявлення порушень, їх документування та доведення вини правопорушників у межах встановленої законодавством процедури.

Одним із головних елементів цього процесу – є створення та підтримка належної інфраструктури для боротьби з економічними правопорушеннями, розвиток спеціалізованих правоохоронних органів, які б змогли ефективно виконувати завдання, пов'язані із комплексними економічними злочинами, зокрема ухиленням від сплати податків, відмивання грошей, зловживання бюджетними коштами тощо. Важливим кроком залишається вдосконалення системи фінансового моніторингу та контролю за діяльністю підприємств, сприяючи вчасному виявленню змін і їх вплив на економічну безпеку держави.

Ще одним важливим аспектом протидії економічним правопорушенням є співпраця між національними та міжнародними правоохоронними органами. У сучасному світі економічні злочини часто мають транскордонний характер, а тому ефективна протидія економічним правопорушенням потребує узгоджених дій на міжнародному рівні, що включають обмін інформацією, співпрацю в розслідуваннях та взаємну правову допомогу. Особливо важливе значення має також роль правосвідомості громадян та підприємців, яка повинна спрямовуватися на підтримку антикорупційних заходів та боротьбу з економічними правопорушеннями.

Не менш важливою є і роль судової влади, оскільки ефективно та справедливо застосування норм законодавства сприяє гарантуванню того, що за економічні злочини винні особи будуть притягнуті до відповідальності, а потерпілі отримають належну компенсацію за завдані збитки.

Вітчизняні дослідники О. В. Ткаля та О. В. Ананьєва зазначають, що економічні злочини відзначаються низкою сутнісних ознак, а саме:

- корисливим характером, де основною метою є отримання вигоди шляхом незаконного привласнення економічних

ресурсів, порушуючи принцип еквівалентності, або прагнення до надприбутків в інтересах окремих осіб, третіх сторін чи організацій;

- кримінально карані діяння суб'єктів господарювання, що містять злочини, які виникають у договірних та зобов'язальних відносинах між суб'єктами господарювання та державою, стосовно виробництва, переробки, придбання, розподілу та обміну матеріальних благ і послуг;

- посягання на порядок управління економікою – злочини, спрямовані на підлив встановленого порядку економічного управління, що негативно впливає на функціонування економічної системи;

- зв'язок з професійною діяльністю – це тип злочинів, які здійснюються в рамках професійної діяльності суб'єктів господарювання та посадових осіб;

- значна шкода економічним інтересам, що призводить до значних збитків для держави, приватного підприємництва та громадян;

- тривалий та системний характер визначає злочини, які мають систематичний характер;

- множинність злочинів характеризується великою кількістю окремих злочинних дій. Ці ознаки підкреслюють складність та багатогранність економічної злочинності, що потребує комплексного підходу для її ефективного запобігання та протидії [1, с. 569].

Нині проблема протидії зловживанням державними фінансами та забезпечення економічної безпеки України постає досить гостро. Одна з основних причин такої загрози полягає у високому рівні тіньової економіки та криміналізації національної економіки, що призводить до формування кримінально-кланової системи розподілу суспільних ресурсів. В умовах економічного спаду та скорочення бюджетних витрат боротьба з економічною злочинністю в Україні стає настільки ж важливою, як і викорінення корупції. Функції протидії економічним злочинам розподілені між різними інституціями та нерідко дублюються. Це своєю чергою призводить до неефективності заходів боротьби з економічними правопорушеннями та впливає на процес реформування системи контролю

за державними фінансами. Необхідність в створенні єдиного координаційного органу або вдосконалення механізмів взаємодії між існуючими структурами має на меті підвищити ефективність протидії економічній злочинності та забезпеченню економічної безпеки держави [2, с. 32].

Вітчизняна науковиця О. Ніпіаліді говорить, що економічна злочинність, особливо корупційного характеру, становить серйозну загрозу національній безпеці України, впливаючи на соціальну, правову та політичну сферу суспільного життя. Корупція підриває фінансову систему держави, знижує довіру населення до державних інституцій, послаблюючи здатність державних службовців захищати національні інтереси, використовуючи свої посади для особистого збагачення.

Корупція сприяє розвитку тіньової економіки, а її учасники не рідко, залучаються до схем, пов'язаних із відмиванням доходів. Дослідниця підкреслює, що без зниження рівня корупції заходи з детінізації економіки та протидії організованій злочинності в економічному секторі не зможуть дати очікуваного результату. Разом з тим, спроби боротися з корупцією лише через вибіркове покарання неефективні, оскільки не припиняють глибинні причини цих соціальних девіацій. Незважаючи на створення спеціалізованих антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС), результативність розслідування та передачі до суду корупційних справ залишається низькою. Це стосується і справ за участю державних службовців, співробітників контрольних та наглядових органів, суддів, працівників митної та податкової служб, а також правоохоронних органів.

Для підвищення ефективності боротьби з корупцією дослідниця пропонує вдосконалювати законодавчу базу, забезпечувати незалежність антикорупційних органів та підвищувати рівень правосвідомості громадян. Лише комплексний підхід, котрий включає системні інституційні зміни та нульову толерантність до корупції, дозволить запровадити нові стандарти поведінки для державних службовців

і відновити довіру до державних інституцій [3, с. 62].

Сучасна економічна злочинність, окрім традиційних правопорушень, включає відносно нові види злочинів, зокрема кіберзлочинність та незаконний гральний бізнес. Незаконна діяльність у сфері грального бізнесу становить значну загрозу економічній безпеці держави та є одним із небезпечних злочинів у сфері провадження господарської діяльності. Згідно зі статтею 203-2 Кримінального кодексу України [4], організація або проведення азартних ігор без відповідної ліцензії карається штрафом від десяти до сорока тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Кіберзлочинність набуває масштабного характеру, включаючи правопорушення проти інформаційної безпеки, шахрайство з використанням комп'ютерних технологій та інші злочини, пов'язані з несанкціонованим доступом до інформаційних систем і заволодіння цінною інформацією. Ці види злочинів наразі є досить популярними, оскільки удосконалення законодавчої бази та ефективних механізмів протидії для забезпечення економічної безпеки України часто відсутні і не врегульовуються належним чином.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій, який інтенсивно почав впроваджуватися в усі сфери життєдіяльності людей, та використання сучасних персональних комп'ютерів, інформаційно-обчислювальних мереж формує умови для реалізації принципово нових схем і методів злочинної діяльності. Нині найбільш поширеними типами кіберзлочинності є камкординг, кардшаринг, фальшиві інтернет-аукціони, розсилка листів (спам), азартні онлайн-ігри (із вкладом грошей), створення вірусів, крадіжка персональних даних та особистої інформації.

Серед економічних чинників, що сприяють зростанню економічної злочинності, особливо вагомим є низький рівень доходів громадян. Недоліки в регулюванні кредитно-фінансових відносин, лібералізація цін, гра з відсотковими ставками на кредит та податковими ставками, а також

значна бюрократизація процесів державних закупівель формує підґрунтя для зростання як економічної злочинності, так і тіньової економіки [5, с. 105].

Оскільки формування ефективної системи економічної безпеки з протидії злочинам в економічному секторі потребувало негайного вирішення, в Україні було створено контролюючий орган – Бюро економічної безпеки (БЕБ). Його головна особливість полягає у боротьбі з фінансовими злочинами та підсиленні економічної стабільності держави. Деякі науковці зазначають, що задля ефективного функціонування цього контролюючого органу необхідно було враховувати не лише вітчизняний, але й міжнародний досвід, оскільки саме міжнародний досвід сприятиме відновленню втраченої довіри до державних інституцій в окресленому секторі і допоможе вплинути на стабільність економічної безпеки в державі.

Не секрет, що відчутні проблеми, пов'язані з корупцією та низьким рівнем економічної прозорості, вивчення міжнародного досвіду у вдосконаленні механізмів протидії економічній безпеці – мають стати запорукою подолання економічних злочинів. Створення у 2021 році БЕБ розпочалося із прийняття Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [6]. Стаття 1 Закону виокремлює БЕБ як центральний орган виконавчої влади, головне завдання якого полягає в запобіганні та протидії правопорушенням, які загрожують економічній стабільності держави. БЕБ здійснює правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та іншу діяльність, визначену Законом [7, с. 64].

Бюро економічної безпеки України (БЕБ) було створено з метою усунення дублювання функцій податкової міліції та інших правоохоронних органів у сфері боротьби з економічними злочинами. Однак на практиці спостерігається конкуренція між цими органами, що свідчить про невирішеність проблеми розмежування їхньої діяльності. До повноважень БЕБ входить накладення арешту на майно або кошти, що містяться на рахунках фізичних або юридичних осіб у фінансових установах з метою збереження речових доказів чи забезпечення можливості конфіскації



(спеціальної конфіскації) майна у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тяжкими або особливо тяжкими злочинами. Такі заходи значно не відрізняються від тих, які здійснюють Державне бюро розслідувань, Національна поліція України чи Служба безпеки України. Це свідчить про необхідність чіткого визначення та розмежування повноважень між БЕБ та іншими правоохоронними органами задля уникнення дублювання функцій та підвищення ефективності боротьби з економічними правопорушеннями [8, с. 443].

В рамках протидії економічним правопорушенням БЕБ як орган, що безпосередньо займається цим питанням, впливає на виявлення потенційних зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих та неструктурованих даних. Виявлення зон ризику в економіці через аналіз структурованих і неструктурованих даних є одним із головних напрямів діяльності Бюро економічної безпеки України (БЕБ). Застосування ризик-орієнтованого підходу, передбаченого законодавством, дозволяє ефективно ідентифікувати та оцінювати загрози, пов'язані із економічною безпекою держави. Це сприяє своєчасному виявленню низки деструктивних чинників та обранню оптимальних засобів протидії їм, тим самим підвищуючи ефективність роботи БЕБ [8, с. 444].

Оцінка ризиків і загроз економічній безпеці держави передбачає використання сучасних аналітичних інструментів для їх мінімізації та усунення. Завдяки цим методам можливо ідентифікувати поточні та майбутні ризики, а також розробити ефективні напрями боротьби з подібними загрозами. Застосування превентивних заходів, зокрема кримінального аналізу, дозволяє виявляти об'єкти злочинного впливу та методики економічних злочинів. Особливого значення ці інструменти набувають у боротьбі з правопорушеннями, пов'язаними з інформаційно-комунікаційними технологіями, з огляду на швидкий розвиток цієї сфери.

Бюро економічної безпеки України (БЕБ) створено для запобігання, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, що загрожують економічній безпеці держави. На відміну

від податкової міліції Державної фіскальної служби, БЕБ має ширшу підслідність, визначену частиною 3 статті 216 Кримінального процесуального кодексу України [9]. Зокрема, детективи БЕБ здійснюють досудове розслідування правопорушень, передбачених статтями 199, 200, 203-2, 204, 205-1, 206, 212, 212-1, 218-1, 219, 220-1, 220-2, 222, 222-1, 223-1, 224, 229, 231, 232, 232-1, 232-2, 233 Кримінального кодексу України. Також вони розслідують правопорушення, передбачені статтями 191 (якщо предметом є бюджетне відшкодування), 206-2, 210, 211 Кримінального кодексу [4], якщо ці справи не належать до підслідності Державного бюро розслідувань чи Національного антикорупційного бюро України.

Таким чином, БЕБ виконує комплексні функції з протидії економічним правопорушенням, використовуючи в своєму арсеналі як правоохоронні, так і аналітичні інструменти, дозволяючи ефективно реагувати на загрози економічній безпеці держави. Під час дії воєнного стану Бюро економічної безпеки України (БЕБ) переорієнтувало свою діяльність на протидію економічним загрозам, пов'язаним із військовою агресією. Так, завдяки зусиллям БЕБ було заарештовано значні активи РФ та республіки РБ, здійснено розслідування кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, які завдали значної шкоди економіці України, а також викрито схеми розкрадання гуманітарної допомоги. В подальшому уряд планує продовжувати реформування Бюро, розширюючи його повноваження, зокрема у сфері розробки програм протидії злочинності [10, с. 69].

Протидія економічним злочинам у воєнний та поствоєнний період в Україні має важливе значення для збереження економічної стабільності та відновлення країни після війни. Під час війни економічні злочини, такі як фінансова злочинність, шахрайство з гуманітарною допомогою, спекуляції тощо, безпосередньо загрожують національній безпеці та фінансовій стійкості країни. Відповідно, важливою є скоординована діяльність правоохоронних органів, зокрема Бюро економічної безпеки України (БЕБ), у напрямку розслідування злочинів, конфіскації активів

агресора та запобігання економічним правопорушенням.

У поствоєнний період основними завданнями мають стати:

1) вдосконалення правових механізмів запобігання економічній злочинності, включно з ухваленням чіткого визначення таких злочинів у законодавстві;

2) відновлення довіри до фінансових інституцій через прозорі процеси розподілу ресурсів для відбудови;

3) розроблення нових стратегій економічної безпеки, які враховують сучасні виклики, включаючи кіберзагрози;

4) впровадження міжнародного досвіду у сфері попередження економічної злочинності, зокрема механізмів моніторингу та контролю.

Подальше реформування економічних і правових структур сприятиме формуванню стабільної економічної системи, здатної ефективно реагувати на виклики і забезпечувати сталий розвиток держави і її економічного сектору. Важливо продовжувати наукові дослідження з цієї тематики, дозволяючи розробляти ефективні доктринальні підходи в протидії економічній злочинності. Це особливо актуально з огляду на необхідність інтеграції України до європейської спільноти та забезпечення економічної безпеки в умовах сучасного розвитку суспільства.

**Висновки.** Протидія економічним правопорушенням в Україні залишається актуальною проблемою, особливо в умовах воєнного стану. Військові дії провокують додаткові проблеми для економічної безпеки, зокрема через посилення корупційних ризиків та зростання тіньової економіки. Водночас, ефективна боротьба з економічними злочинами є досить важливою, оскільки впливає на стабільність держави та забезпечення добробуту громадян.

Перспективи подальших досліджень у цій сфері міститимуть аналіз міжнародного досвіду боротьби з економічними злочинами, розробку нових методик оцінки ризиків та загроз економічній безпеці, а також вивчення впливу цифровізації на ефективність протидії економічним правопорушенням. Комплексний підхід до вирішення цих проблем сприятиме підвищенню ефективності заходів протидії еко-

номічним злочинам та зміцненню економічної безпеки України.

### Список використаної літератури:

1. Ткаля О. В., Ананьєва О. В. Щодо змістовного розуміння економічної злочинності. Юридичний науковий електронний журнал. Випуск 1. 2024. С. 568–571. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2024/137.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2024/137.pdf)
2. Мокрицька А. Б., Петриків А. В. Організаційне забезпечення протидії економічним правопорушенням. Економіка, фінанси, право. Випуск 11 (3). 2017. С. 31–34. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/66159>
3. Ніпаліді О. Профілактика економічної злочинності як важливий напрямок діяльності правоохоронних органів: стан, тенденції, проблеми. Актуальні проблеми правознавства. 4(24). 2020. С. 61–67. URL: <file:///D:/Documents/Downloads/admin,+4-2020-61-67.pdf>
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 №2341-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
5. Кузьмін Р. Р. Запобігання злочинам у сфері господарської діяльності: монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ., 2012. 408 с.
6. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021. № 1150-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.
7. Зардов Р., Фокша Л. Аналіз міжнародного досвіду діяльності органів економічної безпеки: можливості для вдосконалення роботи БЕБ в Україні. *UNIVERSUM*, 13, 2024. 63–69. URL: <https://archive.liga.science/index.php/universum/article/view/1260>.
8. Доля В. В. До питання загальної характеристики завдань бюро економічної безпеки України. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 441–445.
9. Кримінально процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012. № 4651-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
10. Овчаренко А. О, Мишанич А. В. Роль бюро економічної безпеки України в умовах воєнного стану. Правова позиція, №2 (35). 2022. С. 68–71. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/2/12.pdf>.

---

**Honcharuk V. Key aspects of combating economic offenses: domestic experience**

*The article examines the issue of combating economic crimes in Ukraine. The main attention is focused on the specific features of economic activity and negative factors that generate adverse consequences for the economic sector of the state. The author identifies systemic shortcomings that affect the overcoming of corruption in the economic sector, the development of the shadow economy, the influence of external and internal factors on the functioning of economic growth.*

*Economic crime increases significant risks for society and the state. The fight against economic crimes in Ukraine has always been carried out, but there has been almost no significant improvement in this direction. Currently, the Bureau of Economic Security (BEB) has been put into operation in Ukraine, which is a specialized body designed to combat economic crimes. Its main tasks are to prevent, detect, suppress and investigate crimes that threaten the economic stability of the state. The BEB combines functions that were previously performed by a number of state bodies, contributing to increased efficiency in the fight against economic crime. In modern conditions, the BEB is actively working to uncover schemes related to tax evasion, embezzlement of budget funds and illegal circulation of excisable goods, and is also engaged in the fight against corruption. In the future, it is planned to improve the activities of the BEB, including expanding its powers and developing new strategies to prevent economic crimes.*

*Effective counteraction to economic crimes in Ukraine is a key factor contributing to ensuring economic stability and development of the state. The creation of the Bureau of Economic Security was an important step in coordinating efforts aimed at combating economic crime. The outlined issues help optimize the processes of investigation and prevention of economic crimes, timely detect and overcome them, taking into account the conditions of war and post-war recovery.*

**Key words:** *economic security, Bureau of Economic Security, economic crimes, corruption, shadow economy, tax evasion, transparency of financial transactions, threats to national security.*

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 35.01:17

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.16>

**В. В. Сироїжка**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ АКСІОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

В статті визначено ключові напрямки аксіологічного теоретизування у сфері державного управління. Огляд предметного поля студій аксіології державного управління дає підстави виділити три провідні теоретичні мейнстріми теоретизування в цій галузі. Перший мейнстрім стосується дослідження джерел цінностей державного управління та корупції як ключової девіації. Деонтологічна, етична та персональна складова цінностей як співвідношення зобов'язальності/примусу, морального самоцензури та особистих етичних чеснот управлінця може відзначатися збалансованістю або розбалансованістю. В ситуації першої практики державного управління відзначені інтегрованістю із нормативною компонентою, а сама нормативна компонента – із ціннісною. Проте, означена збалансованість буває радше ідеальною ситуацією, аніж частиною реальності управління. В більшості випадків між цими трьома складниками має місце невідповідність, що створює передумови для тих чи інших форм корупції або менш небезпечних типів девіацій в системі управління. Другий мейнстрім зумовлений ціннісними відмінностями систем управління в суспільствах ліберально-соціального та соціально-демократичного типів через різний рівень проникності державної бюрократії в тканину самоорганізації груп громадянського суспільства. З боку останнього виникає істотна проблема визначення якості управлінських послуг та напрацювання методик клієнто-центрованого оцінювання адміністрування громадянами, а з іншого боку – участі самих громадян в цьому адмініструванні і в створенні субсидіарних механізмів щодо управлінської діяльності.

Третій мейнстрім окреслює новітні тенденції електронного урядування та міжгенераційних змін, які стаються у зв'язку із виникненням соціальних мереж та зростанням їх ролі в формуванні громадської думки. Оскільки найбільш динамічною групою в опануванні таких технологій стає молодь, то у неї щодо поколінь минулого з'являється низка відмінностей у використанні тих чи інших способів участі у сфері управління. Остання обставина позначається на мінливості цінностей і інакших запитах до адміністрування, перш за все – щодо критеріїв оцінювання останнього та субсидіарних форм участі.

**Ключові слова:** державне управління, аксіологія державного управління, публічні цінності, управлінська деонтологія, управлінська телеологія, управління публічними цінностями, студії громадських цінностей.

**Постановка проблеми.** Публічні (громадські) цінності володіють найбільшою впливовістю в сфері державного управління, оскільки будь-яке адміністрування як практика регуляторного змісту потребує оцінних критеріїв і напруження,

виходячи з нормативних показників, на основі яких відбувається публічна оцінка урядування. Поняття «цінність» в аксіології державного управління потребує першопочаткової інвентаризації цінностей (у вигляді переліків цінностей), методик їх



вимірювання (аксіометрії) та ієрархізації (рангування), призначених для громадської експертизи та евалюації стратегій державного адміністрування.

Як теоретичне, так і емпіричне дослідження цінностей передбачає визначення цінностей в рамках відповідних систем дослідження публічних цінностей (аксіологій державного управління), яке відбувається в першу чергу з урахуванням першоджерела цих цінностей. Оскільки перелік цих першоджерел є обмеженим при аналітичній нез'ясованості відмінностей соціальних цінностей від «публічних» цінностей як складників ціннісної сфери громадськості, предмет дослідження набуває актуальності в контексті визначення ролі системи державного управління у визначенні громадських цінностей.

**Мета статті** визначення ключових напрямків аксіологічного теоретизування у сфері державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженнями різних аспектів цінностей державного управління та засад аксіології державного управління займалися автори в різноаспектних дослідженнях.

Перший напрямок пов'язаний із дослідженнями ціннісної тематики у зв'язку із темою управлінського лідерства та елітизму. Аксіологічний напрямок в елітології та аналізі політичного лідерства крізь призму вираженості у управлінців ціннісно-орієнтованих якостей сфокусований на тих чи інших суб'єктах державного управління та адміністрування (див. напр. праці Дж. Абербаха та Р. Патнема, К. Аргіріса, Д. Сірінга та ін.) був особливо популярним у 60–80-х р. ХХ ст. [1–2; 20, с. 471–500].

З 90-х р. з'являється теоретичний мейнстрім в дослідженні цінностей, пов'язаний із студіями впливу ідеології та етики на управлінську деонтологію (Б. Йоргенсен, Б. Боземан, В. Ван дер Ваал та ін.) [3, с. 486–496; 4, с. 354–381; 23, с. 69–86; 24, с. 644–660].

Також у 2000-х стають популярними аксіометричні студії, які набувають поширення через проникнення в державне управління та адміністрування соціологічних та психологічних методик діагностування.

Цей напрямок, згідно дослідження А. Хернандеса [13, с. 99–120], пов'язаний із чотирма групами дослідницьких інтересів: соціальною проекцією практик державного управління, вивченням та впровадженням сучасних технік і технологій у стратегії концепції процесу державного управління, підвищенням ефективності державного управління, комплексністю процесів в рамках мереж дій та інтересів.

Хернандес окреслює також перспективно-нові напрямки аксіології державного управління, включаючи дослідження зв'язків між вкоріненими в людині девіантними якостями та їхнім впливом на державне управління (ціннісні аспекти девіантології в державному управлінні (автор наводить приклад шахрайства), а також глобалістику державного управління, в якій вплив моделей однієї країни на іншу, і дослідження нестабільності можуть бути дотичними до аналізу ролі міжкультурних комунікацій в трансляції цінностей одних систем державного управління щодо інших.

**Виклад основного матеріалу.** Цінності державного управління стали одним з провідних предметів дослідження, створивши поле студій аксіологічних засад державного управління. Йоргенсеном і Рутгерсом було вирізнено три ключові напрями досліджень ціннісних засад державної управлінської діяльності [25, с. 13–28; 26, с. 263–289]:

**Першим напрямком** на їх думку є адміністративна етика, ключовими проблемами щодо аксіології державного управління є, з одного боку, реалізації управлінцями в їхній поведінці цінностей соціальної добротності, а з іншого боку – подолання корупції.

В дослідженні етичних цінностей державного управління, або ж адміністративній етиці, також сформувалася тріада ключових напрямків розуміння моральних цінностей державного управління. При цьому цінності державного управління концептуалізуються, залежно від джерела свого походження, як такі, що випливають із трьох джерел: з зобов'язуючих норм, прагматичної корисності/доцільності та з особистих чеснот та характеру управління.

Першим джерелом стають зобов'язуючі норми, які мають ознаки імперативності, а отже, можуть впливати на поведінку управлінця в аспекті його змушування до реалізації належного. Таку управлінську етику прийнято називати деонтологічною етикою, а саму науку, яка має предметом дослідження зобов'язуючі імперативи – управлінською деонтологією.

Першоджерелами управлінської деонтології є концепції юридичного позитивізму, в яких авторизуючі інстанції визначено як суб'єктів зобов'язань. Отже, йдеться про державні органи, наділені повноваженнями вищого рівня. Зрозуміло, що в системі державного управління маються на увазі органи законодавчої влади, які представляють суверенітет найвищого рівня, похідний від народовладдя, на відміну від вторинного суверенітету, яким є наділеними органи виконавчої влади.

Другим джерелом цінностей державного управління визначено цілі, які ставлять перед органами державного управління в межах їх компетенцій та покладених на них завдань. Першоджерелами такого визначення цінностей державного управління стають етичні системи, орієнтовані на результат, які також називають телеологічними, або прагматичними (інша назва – консеквенціалістські етики). Тут йдеться, перш за все, про прагматизм Д. Дьюї та утилітаризм Д.-С. Мілля та Й. Бентама, а також В. Острома [19, с. 195–206].

На відміну від розуміння моральних цінностей державного управління як похідних від зобов'язуючих імперативів вищестоящих органів (авторизуючих інстанцій), прагматисти та консеквенціалісти визначають цінності державного управління в термінології «досяжних результатів» або реалізабельних цілей. Для утилітарного, прагматичного та консеквенціалістського розуміння цінностей державного управління є типовою критика умоглядних моральних цінностей, які не пов'язані з досвідом і позитивними управлінськими практиками і наділені при цьому зобов'язуючою силою [8].

Якщо реалізація тієї чи іншої цінності в завданнях органу державного управління або посадової особи дозволяє отримати позитивні наслідки у формі різнома-

нітних вигод (для суспільства в цілому або для його окремих груп/осіб), то така цінність є «позитивно-працюючою». Отже, вона набуває управлінської інституціалізації. Якщо ж реалізація тієї чи іншої цінності в завданнях органу державного управління або посадової особи призводить до отримання негативних наслідків у формі різноманітних втрат та шкоди, то від її практикування слід відмовитися в інтересах державного та соціального самозбереження.

В телеологічному розумінні управлінські дії є позитивно орієнтованими настільки, наскільки вони дозволяють досягати позитивних за своїм змістом цілей, безвідносно до зобов'язуючих норм, яким відповідає те чи інше ціледосягнення.

Як відзначає Дж. Свара [22, с. 58–85], при різноманітності способів калькуляції вигод, як для окремої людини, так і для суспільства в цілому, утилітаристські критерії в адміністративній етиці визначають як найкраще саме найкорисніше для суспільства управлінське рішення, яке приносить найбільшу користь для найбільшої кількості людей. Такий критерій може застосовуватися як для оцінки наслідків рішень окремих суб'єктів (ланок) в системі управління, так і для оцінки системи управління в цілому. Аналогом такого «чистого блага» в утилітаристському розумінні цінностей державного управління є чистий прибуток в ринковій економіці. Отже, це вигоди, які нічого або майже нічого не вартують суспільству.

Утилітаристські та прагматичні підходи дозволяють здійснювати підготовку державних адміністраторів до прийняття управлінських рішень в умовах моральної невизначеності або ж ситуацій політичної (управлінської) нестабільності. Саме в такі періоди доводиться йти на компроміси з соціальною мораллю та етикою, оскільки раціоналістичні уподобання найбільшій прибутковості стають основною цінністю. Отже, управлінці бувають змушеними приймати такі рішення, які сприяють раціональному вибору у суспільстві на засадах максимальної корисності.

Для концепції раціонального особистого вибору науковці послуговуються поняттєвим апаратом економіки підприємства та

математичної теорії ігор, які дозволяють досягти граничної корисності як окремим особам, так і великим соціальним групам та суспільству в цілому [22, с. 58–85].

Нарешті, фундовані на чеснотах етичні системи (прихильниками їх виступають Аристотель, А. Макінтайр, Т. Купер, Д. Харт) містять обґрунтування цінностей державного управління як похідних від морально-орієнтованого характеру управлінця, отже, характеру, який містить набір етичних чеснот. Від перших двох підходів третій підхід різниться своїм індивідуалізмом та людино-центричністю [22, с. 58–85].

Якщо в перших двох підходах цінності державного управління мають бути орієнтованими на певним чином побудовану систему (якщо йдеться про нормативно-правові інституції або економічну раціональність), то в третьому підході державно-управлінські цінності впливають із належного (відповідного етичним ідеалам) характеру управлінця, з його етичних потенцій як людини здійснити оптимальний ціннісний вибір, отже, виявляти своєрідну ціннісну прихильність до вибору морально-позитивного (доброго) та уникнення всього, що є шкідливим, руйнівним та соціально-небезпечним (злим) для суспільства та держави [22, с. 58–85].

Корупція є другою за значущістю проблемою державного управління в системі ціннісно-нормативної регуляції управлінської діяльності. Взаєдніючим щодо корупції є конфлікт між публічним (public) і приватним (private) інтересами, змістом якого стає поступова підміна публічних цілей управління (спільної користі, або ж публічного інтересу) приватними та/або корпоративними вигодами/інтересами, а ключовим системним наслідком – приватизація держави та неминуча криза системи державного управління.

В управлінні корупція означає перш за все, роз'їдання (корозію) системи управління на рівні юридичної та моральної систем соціо-нормативної регуляції. Небезпечність корупції полягає в створенні умов для знищення інституційних регуляторів при утворенні паралельної «тіньової держави». З утворенням останньої державні службовці як посадові особи публічного

права використовують своє службове становище і авторитет посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи задля задоволення інших антисоціальних (корпоративних) потреб.

В системі державного управління найпоширенішими типами корупційних практик є економічна корупція (вимагання, хабарництво і різні форми розкрадання бюджетних коштів), соціальна корупція (тіньовий лобізм, фаворитизм, непотизм (кронізм), корупційний протекціонізм), правова корупція (надмірна широта дискреційних повноважень, створення дефектних нормативно-правових актів, самоуправство тощо), політична корупція (державна зрада, шпигунство, кримінальний емісаріат тощо).

По-друге, це управління публічними (суспільними) цінностями (public value management), лейтмотивом якого є позиціонування акторів державного управління як креаторів публічних (суспільних) цінностей. Як відзначає у зв'язку з цим М. Седлачко, «сама концепція не є абсолютно новою, оскільки академічний дискурс публічних цінностей виник у 90-х р., причому дискурс цей певною мірою спирався на усталені концепції політичної філософії, зокрема – концепції спільного блага. Висхідним концептом для public value management є концепт публічної цінності державного управління, яка, на думку Мура та Бенінгтона, стала «критичною відповіддю на реформи нового державного менеджменту (new public management) і провал ринку» [21, с. 161–180].

Мур вказує, що напрямок досліджень в рамках управління публічними (суспільними) цінностями дотичний до опису та аналізу соціальної цінності державно-управлінських послуг, що включає в себе розуміння змісту та результативності державного сервісу, обговорення способів його надання та змісту переговорних процесів (нарадчо-консультативних механізмів), які супроводжують стратегування політики надання послуг [15; 16, с. 465–477].

За визначенням Т. Набатчі, управління публічними (суспільними) цінностями має на меті розширення вимірюваної відпові-

дальності і підзвітності уряду за межами кінцевих результатів до результатів і впливу, а також за межами цілей економічної ефективності до значного внеску в суспільний добробут. Як відзначає дослідник, «публічна цінність і створення публічної цінності є по суті орієнтованими на управління концепціями, які зосереджені на оцінці діяльності, дій і результатів, створених урядовими агентами та організаціями» [17, с. 60].

Зазначене вище дає підстави для розуміння зазначеного напрямку досліджень (управління публічними (суспільними) цінностями (public value management)) як низки соціально-супервізорських, евалюаційних, макро-аудиторських практик визначення соціальної собівартості державного управління. Йдеться, отже, не лише про економічні аспекти собівартості апарату державного управління, а про вплив останнього на спільний добробут та якість життя в суспільстві через низку макросоціальних ефектів та про оцінку цих ефектів.

Виникнення такого евалюаційного напрямку дослідження цінностей в сфері державного управління має своє пояснення з точки зору його відносин із громадянським суспільством.

Перша причина дотична до транспарентності оцінки якості адміністративного сервісу як чинника легітимності системи управління. Доволі часто різні групи громадськості не володіють чітким уявленням як щодо собівартості, стандартів якості, так і процедур оцінювання адміністративних послуг. При цьому парадоксальність деяких ситуацій полягає в тому, що при однаковій якості таких послуг вони, за умови складної національно-територіальної будови, можуть отримувати зовсім іншу оцінку з боку різних територіальних громад.

Друга причина полягає в недостатньому усвідомленні різними соціальними акторами соціальної цінності адміністрування в аспекті його впливу на якість життя як такого. Водночас дефіцит усвідомлення буває зумовлений відсутністю популяризованих механізмів інформування громадськості та відповідної участі її груп в заходах щодо розробки сервісних політик [7; 14, с. 33–36].

Неабияку роль в такій участі відіграють PR-департаменти в установах державного управління та відповідні культурно-корпоративні механізми репутаційного менеджменту, включаючи політику корпоративної соціальної відповідальності. Блауг в своїх працях досліджує імідування публічних цінностей як самостійну інфосферу, яку формують сучасні ЗМІ, а отже, остання є цілком підвладною для її структурації інструментами корпоративної пропаганди.

Третім напрямком дослідники визначають як перспективні студії громадських цінностей (PVP), які дотичні до більш давньої теорії спільних інтересів та суспільного договору, а тому дозволяють поєднати конституціоналістські та нормативно-юридичні аспекти адміністративної аксіології та відповідні практики органів управління, включаючи нормативні схеми прийняття рішень та адміністративні прецеденти.

Філософію класичного елінізму можна вважати ціннісною коліскою теорії суспільних цінностей та платонівсько-аристотелівського розуміння політики як «сфери організації спільних справ» і, відповідно, сфери «спільних цінностей». Платон у своїй «Державі» (в англо-мовному перекладі в «Республіці») та Аристотель в «Політиці» узагальнили досвід демократії «малої агори» та грецького полісу. Теорія поширювалася на демос, себто, вільних людей, і, відповідно, не поширювалася на рабів [5; 8; 9, с. 145–161].

В британській соціально-політичній думці ліберального спрямування та англо-саксонському конституціоналізмі з його ідеологією обмеженого народного суверенітету та панування освічених еліт спільні цінності розумілися саме як результат спільності та консенсусу останніх. Йшлося про ціннісні універсалії миру, безпеки власності та спільного добробуту, про що вели мову Т. Джеферсон, Дж. Локк, Т. Пейн та низка інших авторів.

Теорія спільних цінностей переживає справжній ренесанс у 20-му столітті, на що звертають увагу Карпіні, Кук і Джекобс, фокусуючи дослідницьку увагу на генеративності політиків у сфері визначення спільних цінностей та їх перетворення на частину етичних регуляторів



та адміністративної деонтології. Поруч із романтичним захопленням теорією спільних цінностей як частиною консервативної політичної міфології, виникає низка контраверсійних теорій, в яких проглядається скептичне ставлення до спільних цінностей як емпірично-працюючого конструкту, на що звертають увагу Ван дер Вааль і Янг [10, с. 315–344; 27, с. 1030–1043; 28, с. 187–206].

Антитеза юридичного (працюючого) закону і «непрацюючих» моральних норм піднялася на пік теоретичних студій у 50–60-х р. ХХ ст. із звертанням уваги на надмірну моралізацію адміністративного права та недостатню інтегрованість права і політології при надмірній його етизованості. Політологія сприймалася, на відміну від етики, як емпірична наука, з результатами студій якої слід було рахуватися в інтересах забезпечення ефективності управління та конструювання норм адміністративного права.

Тому теорія спільних інтересів як етично-орієнтована зазнавала критики з обох сторін: практичною юриспруденції і політології, на чому акцентують увагу Жукін, Кітер та Андоліна [29]. В аргументативній складовій критики визначають перенесення теорії спільних цінностей в площину умоглядності, розпливчастості, «непрактичності», а також її повну дискредитацію як «дитячого міфотворення».

Бозмен відносить теорію суспільних цінностей, констатує неповноту самої теорії, до адміністративного та політичного інструменталізму, призначеного для подолання нечіткості теорії соціальних інтересів шляхом виокремлення групи найбільш значущих цінностей з точки зору практики управління (див. Vozeman 2007). Автор додає до цього, що в адміністративній аксіології існує група так званий «помітних цінностей», а тому адміністративна аксіологія не потребує якоїсь окремої групи теорій для розуміння цінностей, а має використовувати вже наявні у культурологічних, політологічних, соціологічних та юридичних студіях напрацювання, дотичні до аналізу ціннісних складників управління.

На тлі зростання розмаїття форм політичної участі громадян, – починаючи

від виборів, призначень, і закінчуючи лобізмом та дискусіями в ЗМІ – в теорії управління актуалізується проблема взаємозв'язку соціальних цінностей участі громадян (і, особливо, стабільності останніх) та варіативними формами громадянської активності, в яких ці цінності можуть виникати. Політична активність громадянського суспільства є середовищем для виникнення нових соціальних цінностей. Поруч із цінностями участі, це можуть бути цінності солідарності, справедливості, колаборативності, а також низка цінностей дотичних до боротьби з корупцією в системі державного управління.

В колективній монографії з тематики політичної партиципації, громадянського життя та зміни американських громадян [29], досліджуються міжгенераційні відмінності громадянської та політичної участі в контексті змін уявлень про громадянство та громадянської залученості в управління. В авторському баченні молоді громадяни апробували електронно-цифрове урядування, що означає на практиці не просто відмінності в цінностях залучення до управління, але і в зміні ціннісного наповнення громадянства.

Автори ведуть мову про супровідні лінії політичного та адміністративного абсентизму, вважаючи, що вони виникають паралельно і паралельно посилюють одне одного. При цьому дослідники звертають увагу на самоорганізацію молодіжних спільнот, зокрема – їх субсидіарну активність у сфері підтримки соціально-незахищених верств населення, перш за все – волонтерство. Фанг, Паркер і Бозман констатують зниження пріоритетності електоральної та партійної участі в управлінні для молоді порівняно з попереднім поколінням [12, с. 513–522; 18, с. 386–400].

Кіберактивність для молоді стала центром громадянської активності молоді, що не могло не вплинути на відповідні цінності електронної демократії, цифровізації, кібернетизації управління при обмеженні людського чинника, в тому числі в системі прийняття управлінських рішень. Молодь віддає перевагу таким формам порівняно із електоральною участю та більш звичною для старшого покоління участю в діяльності політичних партій. Натомість політичне

лідерство молоді здобувається на ґрунті формування громадської думки в соціальних мережах та експертної активності на різних медіа-майданчиках.

Таким чином, міжгенераційні трансформації громадянської участі актуалізують дослідження відмінностей як цінностей в системі управління, так і цінностей груп громадянського суспільства, які сприяють цій трансформації. Публічні цінності в системі державного управління та менеджменту лишаються засадничими для суб'єктів адміністрування, оскільки саме ці цінності дозволяють розширювати простір громадянської партиципації в адмініструванні.

Моніторинг публічних (громадянських, соціальних) цінностей засвідчує важливість для публічного управління та адміністрування емпіричних аксіометричних досліджень, предметом аналізу яких стануть зв'язки між ціннісними преференціями громадян та способами їх участі в державному управлінні, включаючи формати електронно-цифрового стибу.

Соціальні цінності як одне з найскладніших питань потребує розлогіших студій в теорії адміністрування, оскільки ціннісний консенсус є найважливішим для легітимності, а спільні публічні цінності в цьому консенсусі утворюють орієнтири для нормативно-правової діяльності соціально-відповідального типу. І, зрозуміло, що такі студії точно не можуть обмежуватися реінтерпретацією теорій суспільного договору класичного типу, а потребують урахування мінливого світу, в якому державне управління існує в середовищі соціальних флуктуацій і постійних ризиків.

**Висновки.** Огляд предметного поля студій аксіології державного управління дає підстави виділити три провідні теоретичні мейнстріми теоретизування в цій галузі.

Перший мейнстрім стосується дослідження джерел цінностей державного управління та корупції як ключової девіації. Деонтологічна, етична та персональна складова цінностей як співвідношення зобов'язальності/примусу, морального самоцензури та особистих етичних чеснот управлінця може відзначатися збалансованістю або розбалансованістю. В ситуації першої практики державного управління

відзначені інтегрованістю із нормативною компонентою, а сама нормативна компонента – із ціннісною. Проте, означена збалансованість буває радше ідеальною ситуацією, аніж частиною реальності управління. В більшості випадків між цими трьома складниками має місце невідповідність, що створює передумови для тих чи інших форм корупції або менш небезпечних типів девіацій в системі управління.

Другий мейнстрім зумовлений ціннісними відмінностями систем управління в суспільствах ліберально-соціального та соціально-демократичного типів через різний рівень проникності державної бюрократії в тканину самоорганізації груп громадянського суспільства. З боку останнього виникає істотна проблема визначення якості управлінських послуг та напрацювання методик клієнто-центрованого оцінювання адміністрування громадянами, а з іншого боку – участі самих громадян в цьому адмініструванні і в створенні субсидіарних механізмів щодо управлінської діяльності.

Третій мейнстрім окреслює новітні тенденції електронного урядування та міжгенераційних змін, які стаються у зв'язку із виникненням соціальних мереж та зростанням їх ролі в формуванні громадської думки. Оскільки найбільш динамічною групою в опануванні таких технологій стає молодь, то у неї щодо поколінь минулого з'являється низка відмінностей у використанні тих чи інших способів партиципації у сфері управління. Остання обставина позначається на мінливості цінностей і інакших запитах до адміністрування, перш за все – щодо критеріїв оцінювання останнього та субсидіарних форм участі.

### Список використаної літератури:

1. Aberbach, J., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981, 308 p.
2. Argyris, C. *Increasing leadership effectiveness*. New York, NY: Wiley, 1976, 286 p.
3. Beck Jørgensen, T., & Vrangbæk, K. *Value dynamics: Towards a framework for analyzing public value changes*. *International Journal of Public Administration*, (2011). 34(8), 486–96.

4. Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. Public values: An inventory. *Administration & Society*, (2007). 39(3), 354–381.
5. Beck Jørgensen, T., and Rutgers, M. R. Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research." *The American Review of Public Administration*, 2015, 45 (1): 3–12.
6. Benington, J. "From Private Choice to Public Value ?" In J. Benington and M. H. Moore (eds). *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, 3–29.
7. Blaug, R., L. Horner and R. Lekhi. *Public Value, Citizen Expectations and User Commitment*. London: The Work Foundation, 2006. 84 p.
8. Bozeman, B. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007, 224 p.
9. Bozeman, B. "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do." *Public Administration Review*, 2002, 62 (2): 145–161.
10. Carpini, M. X. D., F. L. Cook, and L. R. Jacobs. *Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*. *Annual Review of Political Science*, 2004, 7: 315–344.
11. Coats, D., and E. Passmore. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: Work Foundation, 2008, 65 p.
12. Fung, A. *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*. *Public Administration Review*, 2015, 75 (4): 513–522
13. Hernández, A.-B. *In the Public Administration, What Is Researched? A Review*. *Open Journal of Social Sciences*, 2022, 10, 99–120.
14. Hoogwout, M. "Organizing for Online Service Delivery: The Effects of Network Technology on the Organization of Transactional Service Delivery in Dutch Local Government." In R. Traunmüller and K. Lenk (eds). *Electronic Government: Proceedings of the First International Conference EGOV, Aix-en-Provence, France, 2–6 September 2002*. Heidelberg: Springer, 2002, 33–36.
15. Moore, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.
16. Moore, M. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.; Moore, M. 2014. "Public Value Accounting: Establishing a Philosophical Basis." *Public Administration Review*, 2013, 74(4), 465–477.
17. Nabatchi, T. "Public Values Frames in Administration and Governance." *Perspectives on Public Management and Governance* 1(1), 59–72.
18. Parker, M. A., and B. Bozeman. "Social Media as a Public Values Sphere." *Public Integrity*, 2018, 20 (4): 386–400.
19. Pops, G.M. "A teleological approach to administrative ethics," in *Handbook of administrative ethics*, New York, Marcel Dekker, Inc., 2001, pp. 195–206.
20. Searing, D. D. *The comparative study of elite socialization*. *Comparative Social Studies*, 1969, 1, 471–500.
21. Sedlačko, M. *The Five Tasks of Public Value Management: Public Value as a Programme of Administrative and Societal Democratization*. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII, No. 2, Winter 2020/2021, 161–180.
22. Svara, J. *The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations*, Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2015, 300 p.
23. Van der Wal, Z. "All quiet on the non-Western front?" A review of public service motivation scholarship in non-Western contexts. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2015, 37(2), 69–86.
24. Van der Wal, Z. *The content and context of organizational ethics*. *Public Administration*, 2011, 89(2), 644–660.
25. Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. *From Galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012*. *The American Review of Public Administration*, 2015, 45(1), 13–28.
26. Ventriss, C. "The relevance of public ethics to administration and policy," in *Handbook of administrative ethics*, New York, Marcel Dekker, Inc, 2001, pp. 263–289.
27. Van der Wal, Z. *Elite ethics: Comparing public values prioritization between administrative elites and political elites*. *International Journal of Public Administration*, 2014, 37(14), 1030–1043.
28. Yang, L., & Van der Wal, Z. *Rule of morality vs. rule of law? An exploratory survey study of civil servant values in China and The Netherlands*. *Public Integrity*, 2014, 16(2), 187–206.
29. Zukin, C., S. Keeter, M. Andolina, K. Jenkins, and M. X. D. Carpini. *A New Engagement?: Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. New York: Oxford University Press, 2006, 253 p.

**Syroizhka V. The subject field of public administration axiology: to the formulation of the problem**

*The article identifies key areas of axiological theorizing in the field of public administration. A review of the subject field of studies of axiology of public administration provides grounds to distinguish three leading theoretical mainstreams of theorizing in this area. The first mainstream concerns the study of the sources of values of public administration and corruption as a key deviation. The deontological, ethical and personal component of values as the ratio of obligation/coercion, moral self-censorship and personal ethical virtues of the manager may be characterized by balance or imbalance. In the situation of the first, public administration practices are characterized by integration with the normative component, and the normative component itself is characterized by integration with the value component. However, the indicated balance is rather an ideal situation than part of the reality of management. In most cases, there is a discrepancy between these three components, which creates the prerequisites for certain forms of corruption or less dangerous types of deviations in the management system. The second mainstream is due to the value differences of management systems in societies of the liberal-social and social-democratic types due to the different levels of penetration of state bureaucracy into the fabric of self-organization of civil society groups. On the part of the latter, a significant problem arises of determining the quality of management services and developing methods for client-centered assessment of administration by citizens, and on the other hand, the participation of citizens themselves in this administration and in the creation of subsidiary mechanisms for management activities.*

*The third mainstream outlines the latest trends in e-government and intergenerational changes that occur in connection with the emergence of social networks and the growth of their role in the formation of public opinion. Since the most dynamic group in mastering such technologies is becoming young people, they have a number of differences in the use of certain methods of participation in the field of management compared to previous generations. The latter circumstance affects the variability of values and other requests for administration, primarily regarding the criteria for evaluating the latter and subsidiary forms of participation.*

**Key words:** *public administration, axiology of public administration, public values, managerial deontology, managerial teleology, management of public values, studies of public values.*



УДК 323.1:811.161.2](477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.17>

**О. Л. Тарасенко**

аспірантка

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЧИННИК МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано місце мовної політики в системі демократичного державотворення в Україні, зважаючи на правові основи статусу української мови як державної та перспективи інтеграції в європейський демократичний простір. З'ясовано погляди вчених із питань сутності мовної політики, статусу державної мови, функціонального розвитку української мови. Розглянуто основні положення мовного законодавства України щодо підтримки й захисту державної мови в умовах чинної загрози з боку реваншистів, зокрема й відкритої терористичної агресії російської федерації як колишньої імперії, у якій українська національна мова, як і вся українська нація, зазнавали утисків, що мали на меті повну асиміляцію в єдину імперську культуру й народ із російською домінантою та мовою. Відзначено, що для відновлення функціональної повноти української мови потрібні не лише законодавчі декларації, але й імперативні заходи з їх виконання, а тому мовна політика, що відзначається плануванням, будівництвом, маркетингом, менеджментом, регулюванням, має бути практично спрямованою на підняття статусу української мови серед усіх громадян України як демократичної держави.*

*Зроблено висновки, що державна мовна політика має бути орієнтована на інтеграцію унітарної Української держави в європейський культурний простір, й одним із чинників цього є державна українська мова як національна мова титульної нації, яка має функціонувати на всіх рівнях держави й суспільства. У таких умовах ця мова є чинником консолідації суспільства та громадянської ідентичності. Для її повного впровадження потрібні імперативні методи, що впливатимуть на українське суспільство. У такому вимірі Закон 2019 року є державним актом, який конкретизує захист української мови, закріплює її публічне функціонування в різних сферах життя відповідно до характеру унітарної держави Україна в умовах євроінтеграції.*

**Ключові слова:** державна мовна політика, євроінтеграція, державна мова, українська мова, функціональний розвиток, європейський простір, мовне законодавство, європейський культурний простір.

**Постановка проблеми.** Мовна політика (далі – МП) сучасної України після 25 років своєї невизначеності нарешті отримала практичне спрямування – захист і розвиток української мови (далі – УМ), що є не лише національною (етнічною), але й державною (офіційною) за своїм конституційним статусом. Така пріоритетність зумовлена двома чинниками:

1) кількасотрічна підлеглість імперській російській мові, коли різноманітними засобами (офіційні заборони, функціональне обмеження, ідеологічний тиск) держава намагалася УМ поступово нівелювати, вивести з публічного вжитку, асимілювати

за допомогою російськомовного калькування на лексикографічному й стилістичному рівнях, причому саме радянські ідеологи досягли в цьому сумнозвісному процесі успіхів починаючи від 50-х років ХХ століття, коли почав формуватися неоімперський соціальний конгломерат «радянський народ»;

2) це мова титульної української нації, що кількісно домінує на своїй історичній території, суверенітет якої визнано в міжнародних угодах і законодавстві, а тому УМ логічно й за правом заслуговує мати статус державної, що й декларовано в Конституції України [1].

Тобто, іншими словами, постала нагальна потреба відновити історичну справедливість, відновивши на українській етнічній території УМ як одну зі складових системи духовно-культурних цінностей української нації – титульної в цій державі, визнану більшістю громадян як рідна, а отже надати УМ статус єдиної державної з тим, щоб вона стала одним із чинників об'єднання представників й інших національностей в одну громадянську українську ідентичність – політичну націю.

Слід зазначити й головну причину, чому УМ є об'єктом захисту як складова національної безпеки. Це загроза з боку колишньої колоніальної метрополії – російської «федерації», яка від початку XXI століття розвинула суспільні реваншистські настрої до найвищого ступеня – специфічного рашизму, що оголошує наміри знищення всього українського взагалі. Звісно, що в такому разі його мова – російська – стає інструментом такої політики, але все ж таки не таким небезпечним, як «п'ята колона» в Україні – громадяни з психологічними пріоритетами «руського світу», які саме в розвитку УМ як державної (суцільний українськомовний ефір, освіта, законодавство, усі процеси державного життя) бачать найбільшу небезпеку для того реваншу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання МП в Україні загалом і захисту УМ як державної зокрема в сучасній науці є активно обговорюваним. Так, І. Бойко розглядає період становлення мовного законодавства в незалежній Україні [2], М. Бігарі та Н. Гришина – зміст державної МП в Україні зі з'ясуванням термінологічного апарату цієї сфери та аналізом відповідного законодавства [3], Л. Белей застосовує маркетинговий підхід до реалізації сучасної МП [4], І. Лопушинський аналізує сучасні реалії та перспективи МП, зважаючи на поліетнічний склад населення України [5], Г. Шумицька розглядає МП як феномен у соціолінгвістичній традиції, зокрема в регіональному вимірі [6], у європейському контексті розвиток МП в Україні вивчають Ю. Куц та О. Сергєєва [7; 8], на енциклопедичному рівні зібрали законодавчі документи з питань МП О. Іщенко та І. Панич [9].

Зазначені вище вчені аналізують державну МП цілком повно, з різних боків. Проте недостатньо узагальнюючих досліджень, де увагу приділено сучасній ситуації захисту й розвитку УМ, а також МП у контексті євроінтеграції.

**Мета статті** – проаналізувати МП в Україні як чинник демократичного державотворення в контексті інтеграції в європейський культурний простір. Для цього потрібно з'ясувати причини державної МП, спрямованої на захист УМ; розглянути погляди вчених із цієї проблематики та визначити роль МП в демократичному державотворенні України в євроінтеграційному контексті.

**Виклад основного матеріалу.** У межах загальної культурної сфери життєдіяльності в Україні чи не найголовнішою складовою є мовна, і тому держава сьогодні приділяє значну увагу підтримці державної мови – української, адже різноманітні політичні колізії, що відбувалися довкола «мовного питання» упродовж 25 років офіційної української незалежності, становили загрозу державному суверенітету. Зрештою, і сепаратистський рух на Донбасі 2014 року, підтримуваний російськими військовими, і повномасштабне терористичне вторгнення російської армії на територію України, і постійні ракетні обстріли мирних українських міст і сіл, що забирають життя цивільних осіб і руйнують цивільну інфраструктуру, – усе це зумовлено й тим «мовним питанням» зокрема, що передбачало витіснення російської мови (колишньої метрополійної в російській та радянській імперіях і сьогоднішньої опозиційної в мовленнєвому середовищі українських міст) з активного вжитку в усіх сферах публічної життєдіяльності в Україні.

Такі категоричні заходи, зумовлені історичними причинами, підкріплюються законодавчо, насамперед декларуванням у Конституції як державної саме УМ – мови титульної нації, що становить переважну більшість населення [1], а також подальшим рішенням Конституційного Суду України, у якому було зазначено, що державною (офіційною) мовою є мова, «якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу

спілкування у публічних сферах суспільного життя» [10].

Що ж до термінологічної ознаки «мова титульної нації», то Н. Гришина та М. Бігарі, узагальнюючи визначення науковців щодо критеріїв державної мови, визначають поряд із нею ще її природність (не створена штучно, а зародилася, розвивається й функціонує разом зі своїм носієм-народом); її розвиненість (кодифікованість, унормованість, наявність усної та писемної форми, стильова розгалуженість, значний словниковий запас, унормованість (кодифікованість); її поширеність (на всій території держави або на значній території, функціонування в суспільстві), а також відповідна організаційна структура для забезпечення функціонування державної мови та відповідний правовий режим [3].

Отже, у загальному комплексі європейської культурної політики ми визначаємо мовну складову, хоча різними вченими остання входить до сфери національної політики. Ми вважаємо, що із комплексною сферою культури співвідносна й національна, адже всі здобутки європейських націй (етносів) входять до загальноєвропейської спадщини. Тому національна (етнічна) мова як атрибут певної нації (етносу) є головною цінністю останньої, адже ідентифікує її представників не з територією їх проживання, що може змінюватися упродовж історії, а з духовним станом, що залишається незмінним упродовж багатьох століть. Тому в контексті євроінтеграції МП певної держави має бути заснована на демократичних засадах і насамперед захищати свою національну мову.

Європейський вимір МП досліджують Ю. Куц та О. Сергєєва, визначаючи актуальні проблеми у практиці впровадження УМ як державної в усі сфери життєдіяльності українського суспільства: рудименти русифікації, що залишається актуальною й сьогодні, набувши більш прихованих форм; неактивне впровадження УМ у публічну комунікацію, що особливо небезпечно сьогодні, коли російськомовний агресор виявляє свою терористичну сутність, і тому будь-який публічний захист російської мови логічно сприймається як антиукраїнська акція [3].

Означені публічні сфери застосування УМ як державної досліджуються І. Лопушинським, який аналізує процеси формування (ретроспектива) та реалізації (сьогодення) державної МП України в галузі освіти. Зокрема, процеси реалізації корелюються вченим із функціональним розвитком англійської мови та мов національних меншин України, а також із можливостями державного управління цією сферою (зокрема освітньою) застосовувати відповідні механізми, зокрема зміни в українському мовному законодавстві в контексті їх спрямованості на європейську інтеграцію України [5].

Таке законодавство на академічному рівні аналізується в Енциклопедії сучасної України (укладачі – І. Панич та О. Іщенко) через вивчення функціонального стану УМ від часів імперії та інших держав, до складу яких входили українські землі, де спостерігалися і крайні прояви лінгвоциду [9], до перших законів із декларуванням УМ як державної (акти УНР і ЗУНР) і впровадженням її в управління, освіту й науку. У 20-х роках у численних словниках УМ отримала лексикографічний матеріал для функціонування в різних сферах життєдіяльності. Однак уже через кілька років автори цих словників були репресовані, а самі словники – вилучені.

Важливим питанням щодо функціонування УМ є регіональний вимір МП, який вивчала Г. Шумицька із залученням знову-таки історичного дослідження й аналізу зарубіжної законодавчої практики. Зрештою вона узагальнила висновки інших вчених у таких положеннях: 1) МП примушує мовців вибрати певну мову для спілкування в конкретній ситуації, а тому провідною ознакою тут постає мовна поведінка мовців, тобто політична; 2) державний вимір МП може не відповідати регіональному, де й задіяно ту політичну ознаку; 3) упровадження МП відбувається через вплив на мовну поведінку людей із боку державних органів, медіа, громадських і міжнародних організацій; 4) постає потреба чіткої стратегії МП на тривалий період з урахуванням сьогодення та перспектив України; 5) МП в Україні визначається як складний політичний конфлікт [6].

З такими положеннями частково можна згодитися, при цьому надавши кілька наших зауважень. Так, щодо визначення МП в Україні як політичного конфлікту – що це характерно не лише для сьогодення, але й для мовних колізій з УМ в умовах уже зазначених імперій; щодо потреби чіткої стратегії МП на тривалий період – що саме врахування сьогодення й перспектив України й призводить до більш радикальних заходів у реалізації МП, і саме державні органи, медіа, громадські організації за допомоги й міжнародних повинні впливати на мовну поведінку громадян України, адже лише так можна виконати заходи, що мають на меті захистити й розвинути функціонально УМ. Слушно зазначала в цьому ракурсі Л. Белей, що після проголошення УМ державною потрібно було створити певні механізми її розвитку, функціонування й захисту, хоча все одно результати такої МП стануть реальними, коли покоління, на яке ця політика впливає, закінчить навчання й почне працювати в суспільстві [4].

Що ж до відновлення історичної справедливості стосовно УМ, то О. Сергєєва називає цей процес «компенсацію лінгвістичних втрат», адже вся гострота мовної ситуації, складність реалізації МП зумовлені результатами насильницьких дій імперії проти української ідентичності, мови й сьогодні – проти державності. І така компенсація виявляється через активну підтримку УМ державою, поширення УМ в освіті, медіа, управлінні [8]. Тому синонімами до терміна «мовна політика» в ученому світі є також поняття «мовне будівництво», «мовне планування», а в наш час – «мовний маркетинг», «мовний менеджмент», а також об'єднувальний універсальний термін «державне регулювання мови», що включає розроблення програм для вивчення мови, створення відповідних словників, мовних стандартів у діловодстві, законодавчості, медіа-засобах. Тобто державна МП є широкою площиною, що включає в себе і теорію, і практику застосування УМ в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства.

Як уже було зазначено, процес розвитку й захисту УМ як державної має бути

декларований і кодифікований законодавчо. Зауважимо, що українське законодавство, на жаль, лише після 30 років після конституційної декларації про державну УМ спромоглося 2019 року на Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», що став непересічним за своїм значенням у реалізації дійсно діяльної МП. Тут зафіксовано кілька конкретних положень щодо підтримки державної мови: зобов'язання всіх публічних осіб використовувати УМ у своїй діяльності та в публічних ситуаціях (наприклад, інтерв'ю чи спонтанних виступах перед населенням); серед таких осіб – депутати, управлінці, правоохоронці, військові та ін.; зобов'язання уникати в УМ слів іншомовного походження (насамперед російськомовних кальок), якщо є питомих українськомовних відповідників; зобов'язання ставитися до УМ із пошаною, не вживати мішаних форм мовлення (так званого суржику – також із російськомовними елементами) [11]. Тобто яким би не був цей вплив МП імперативним, ці заходи потрібні й нагальні, а та невеличка частина громадян, які мають прорадянські (тобто вже однозначно антиукраїнські) настрої, мусить це прийняти як дане в умовах дії одного з найважливіших принципів демократичного суспільства – законності.

Н. Гришина та М. Бігарі говорять про цей вплив як потрібний, адже держава виконує в межах МП місію забезпечення належного функціонування національного організму, зокрема засобу офіційної комунікації. Також УМ є тією ознакою держави, що ідентифікує її унітарну й суверенну [3].

Якщо зробити ретроспективний огляд мовного законодавства радянського часу, то відзначимо, що національна (мовна) політика не відповідала дійсності, оскільки гасла щодо «вільного волевиявлення», свободи вибору мови навчання, шкільного навчання рідною мовою (наприклад, у Конституції 1978 року) жодного реального виходу не мали. А ось документи щодо російської мови (скажімо, постанова 1978 року «Про заходи щодо подальшого вдосконалення вивчення і викладання російської мови в союзних республіках»)



виконувалися реально (наприклад, у підвищеній оплаті праці відповідних учителів) [9]. Проте наприкінці 80-х років ситуація принципово почала мінятися, і Закон ще радянської України «Про мови в Українській РСР» (1989 рік) приділив увагу й розвитку УМ, адже деякі законодавчі зміни вже декларували УМ як офіційну в тогочасній Україні.

Порівнявши закони 1989 та 2019 років, можемо відзначити в першому зазначення й російської мови поряд з УМ у комунікації управлінців і зробити висновок, що впродовж зазначених вище 30 років уже незалежної України мова колишньої імперської метрополії мала певне право за тим Законом на офіційне функціонування, і лише конституційний статус УМ гальмував спроби певних політичних сил пограти роль правошукачів на користь реваншистських планів російської «федерації». І. Бойко додає до цього й ситуацію зі статтею 10 Конституції України, де також згадується російська мова, чим створюється правова колізія, й навіть абсурдна в контексті сьогоденних воєнних подій [2, с. 41]. Натомість Закон 2019 року став першим державним актом, який має на меті захистити УМ і закріпити її публічне функціонування, залучивши імперативні заходи й методи впливу на українське суспільство, що вже готове до цього в умовах захисту державної незалежності й суверенітету та скорого входження до Європейського Союзу.

**Висновки і пропозиції.** Розглянувши питання державної МП в Україні від декларацій Закону 1989 року та Конституції 1996 року до чіткої регламентації в Законі 2019 року, можемо зробити такі висновки:

1. Актуальні події в Україні вимагають перегляду концепцій МП, що має бути орієнтована на інтеграцію в європейський культурний простір унітарної Української держави з відповідною державною УМ – національною мовою титульної нації, яка має функціонувати на всіх рівнях держави й суспільства. Ознакою ж демократичної України має бути те, що представники інших націй (етносів) як громадяни України мають знати й шанувати УМ, яка є чинником консолідації суспільства та громадянської їх ідентичності.

2. Українські вчені стоять на тому, що імперативний характер упровадження УМ як державної в усі сфери життєдіяльності суспільства пояснюється довготривалим станом УМ як пригнобленої в умовах імперської політики створення державної спільноти з домінантою росіян і їхньої мови, коли інші нації мали розчинитися в цьому конгломераті й асимілюватися. Тому державна МП має впливати на українське суспільство через відповідні заходи.

3. Українське мовне законодавство від Закону 1989 року було спрямоване на функціональний розвиток УМ як державної, що було підкріплено в Конституції України 1996 року. Проте в цих актах, зважаючи на тенденції того часу, говорилося і про російську мову з певними функціональними перспективами. Це зумовлювало чимало політичних і правових колізій, що не сприяли демократичному державотворенню. Натомість Закон 2019 року став першим державним актом, який конкретизує захист УМ, закріплює її публічне функціонування в різних сферах життя відповідно до характеру унітарної держави Україна в умовах євроінтеграції.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Бойко І. Державна мовна політика в Україні 1991-2021 років: історико-політичні аспекти. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 2. С. 39-50.
3. Гришина Н.М., Бігарі М.І. Державна мовна політика в Україні: зміст та підходи до реалізації. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 4 (61). Ч. 1. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.61.2019.198502>.
4. Белей Л.Л. Мовний маркетинг як інструмент мовної політики. *Мовознавство*. 2015. № 5. С. 3-12.
5. Лопушинський І.П. Державна мовна політика в Україні: сучасні реалії та перспективи. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер.: *Державне управління*. 2012. Т. 194, вип. 182. С. 20-25. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2012\\_194\\_182\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_194_182_5).

6. Шумицька Г. Феномен мовної політики в українській соціолінгвістичній традиції: підходи до його аналізу в регіональному вимірі. DOI: <https://doi.org/10.11649/sfps.2679>.
7. Куц Ю., Сергєєва О. Сучасна державна мовна політика України: європейський вимір. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2029. № 6. URL : <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-6/15.pdf>.
8. Сергєєва О.Ю. Державна мовна політика в Україні: європейський контекст : автореф. дис... к. н. з держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2011. 19 с.
9. Мовне законодавство. Енциклопедія сучасної України / Панич І., Іщенко О. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2019. URL : <https://esu.com.ua/article-68169>.
10. Рішення Конституційного Суду України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України № 10-рп/99 від 14.12.1999 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>.
11. Про забезпечення функціонування української мови як державної. Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 21. Ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#text>.

---

### **Tarasenko O. The factor of language policy in democratic state-building in Ukraine**

*The article analyzes the place of language policy in the system of democratic state-building in Ukraine, taking into account the legal foundations of the status of the Ukrainian language as a state language and the prospects for integration into the European democratic space. The views of scientists on the essence of language policy, the status of the state language, and the functional development of the Ukrainian language are clarified. The main provisions of the language legislation of Ukraine regarding the support and protection of the state language in the conditions of the current threat from revanchists, including the open terrorist aggression of the Russian Federation as a former empire, in which the Ukrainian national language, like the entire Ukrainian nation, were subjected to oppression aimed at complete assimilation into a single imperial culture and people with a Russian dominant and language, are considered. It is noted that to restore the functional completeness of the Ukrainian language, not only legislative declarations are needed, but also imperative measures for their implementation, and therefore language policy, which is characterized by planning, construction, marketing, management, regulation, should be practically aimed at raising the status of the Ukrainian language among all citizens of Ukraine as a democratic state.*

*It is concluded that the state language policy should be oriented towards the integration of the unitary Ukrainian state into the European cultural space, and one of the factors for this is the state Ukrainian language as the national language of the titular nation, which should function at all levels of the state and society. In such conditions, this language is a factor in the consolidation of society and civic identity. For its full implementation, imperative methods are needed that will influence Ukrainian society. In this sense, the 2019 Law is a state act that specifies the protection of the Ukrainian language, establishes its public functioning in various spheres of life in accordance with the nature of the unitary state of Ukraine in the context of European integration.*

**Key words:** state language policy, European integration, state language, Ukrainian language, functional development, European space, language legislation, European cultural space.

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.18>

**О. Л. Бобось**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Закладу вищої освіти «Університет трансформації майбутнього»  
<https://orcid.org/0009-0004-1827-5640>

**К. М. Майстренко**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>

### СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВЕТЕРАНІВ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ВІДНОВЛЕННІ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті розглянуто нормативно-правові акти, які регулюють соціальний захист ветеранів, а також ключові програми, спрямовані на їхню реабілітацію, адаптацію та інтеграцію в мирне життя. Особлива увага приділена аналізу сучасного стану соціальної інфраструктури, яка забезпечує надання послуг ветеранам, включаючи її доступність, ефективність та відповідність сучасним викликам. Розглянуто приклади ефективних програм, таких як Державний стандарт соціальної адаптації ветеранів, що передбачає двоетапну реабілітацію ветеранів, та міжнародну ініціативу "Ukraine Crisis Appeal", яка об'єднує зусилля держави і міжнародних партнерів для покращення умов реінтеграції ветеранів через надання медичної, юридичної та психологічної допомоги, підтримку в перекваліфікації та допомогу дітям ветеранів. Аналіз сучасного стану інфраструктури виявив низку викликів, зокрема обмежену доступність соціальних послуг у регіонах, особливо в сільській місцевості, недостатнє фінансування, слабку координацію між центральними та місцевими органами влади, а також брак інклюзивності для ветеранів із фізичними та психологічними травмами. Зазначено, що створення Центрів ветеранського розвитку є важливим елементом у системі соціального захисту, оскільки вони забезпечують комплексну підтримку через професійну адаптацію, психологічну допомогу та освітні програми. Доведено, що подальший розвиток системи соціального захисту ветеранів вимагає комплексного підходу, який включає збільшення фінансування, розвиток інклюзивної інфраструктури, розширення географії доступу до послуг, а також покращення координації між державними та міжнародними партнерами. Важливим аспектом є інтеграція державних програм із місцевими ініціативами для швидкого реагування на потреби ветеранів. Особливий акцент зроблено на децентралізації як механізмі, що дозволяє регіонам самостійно вирішувати питання соціального захисту, враховуючи специфіку місцевих громад. У статті узагальнено, що державна політика України у сфері соціального захисту ветеранів базується на міцному правовому фундаменті та низці ефективних програм, однак потребує подальшого вдосконалення. Забезпечення доступності послуг, інтеграція ветеранів у соціально-економічне життя та створення умов для їхньої самореалізації є ключовими завданнями, які потребують пріоритетної уваги в умовах післявоєнного відновлення інфраструктури.

**Ключові слова:** соціальний захист, ветерани, реінтеграція, відновлення інфраструктури, державна політика, соціальні послуги, інклюзивність, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Соціальний захист ветеранів є важливим аспектом державної політики, особливо у період відновлення країни після повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Ветерани, які зробили значний внесок у захист державного суверенітету та територіальної цілісності, часто стикаються з низкою соціальних проблем, таких як відсутність належного житла, доступу до якісної медичної допомоги, психологічної реабілітації та професійної адаптації. У процесі відновлення інфраструктури країни після руйнівних подій важливо враховувати потреби ветеранів не лише як осіб, які потребують підтримки, але й як активних учасників цього процесу. Держава повинна забезпечити умови, які сприятимуть їх інтеграції в економічне, соціальне та громадське життя, створюючи програми, що дозволять ветеранам брати участь у відновленні інфраструктури, отримувати гідну оплату праці та реінтегруватися в суспільство.

Основною проблемою є недостатній рівень координації між державними органами, громадськими організаціями та приватним сектором у створенні ефективної системи підтримки ветеранів, що ускладнює розробку довгострокових рішень, які враховували б усі аспекти їх соціального захисту, та їхню роль у процесі відновлення інфраструктури. Відсутність системного підходу може призвести до загострення соціальної напруги, маргіналізації ветеранів та втрати їхнього потенціалу як кваліфікованих і мотивованих громадян. Таким чином, соціальний захист ветеранів має стати одним із ключових пріоритетів державної політики у відновленні інфраструктури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** висвітлює значущість соціального захисту ветеранів як ключового пріоритету державної політики у відновленні інфраструктури. Згідно із Законом України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (1993) [5], визначено правовий статус ветеранів та соціальні гарантії для них, що включають медичну допомогу, пільги на житлово-комунальні послуги, додаткові пенсійні виплати й освітні можливості. У Положенні про Міністерство у справах ветеранів України

( ) [3] підкреслюється координаційна роль відомства у впровадженні державної політики у контексті відновлення інфраструктури у сфері соціального захисту ветеранів. Сучасні ініціативи також включають Державний стандарт соціальної адаптації ветеранів (2024) [4], що передбачає двоетапну реабілітацію ветеранів на базі рекреаційних закладів та у громадах. Як зазначає Програма реабілітації ветеранів Ukraine Crisis Appeal (2020) [6], співпраця держави та міжнародних партнерів забезпечує ефективну реабілітацію та підтримку ветеранів через надання медичних, юридичних і соціальних послуг, а також допомогу їхнім родинам. Уряд затвердив зміни до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (2024) [7], яка передбачає відновлення соціальної інфраструктури з урахуванням потреб ветеранів, децентралізації та інтеграції послуг на рівні громад. Значущу роль відіграють Центри ветеранського розвитку, які, за даними Програми розвитку ООН (UNDP) (2024) [8], забезпечують професійну адаптацію, психологічну допомогу та розвиток довгострокових стратегій реінтеграції ветеранів, сприяючи відновленню інфраструктури.

**Мета дослідження** – визначити роль соціального захисту ветеранів як пріоритету державної політики у процесах відновлення інфраструктури.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні соціальний захист ветеранів регулюється низкою наступних законодавчих та нормативно-правових актів, що визначають їхній статус, права та гарантії:

– Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [5]: визначає правовий статус осіб, які мають заслуги перед державою у захисті її суверенітету та територіальної цілісності, а також встановлює соціальні гарантії для них і членів їхніх сімей. Згідно Закону, ветерани та члени їхніх сімей мають право на безкоштовне медичне обслуговування, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, пільги на оплату житлово-комунальних послуг, додаткові пенсійні виплати та компенсації, а також пільги на навчання та працевлаштування;



– *Положення про Міністерство у справах ветеранів України [3]*: визначає функції та повноваження Міністерства у справах ветеранів, яке є головним у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, зокрема, розробку нормативно-правових актів у сфері соціального захисту ветеранів, взаємодіє з міжнародними організаціями для залучення ресурсів та координує співпрацю з ветеранськими організаціями.

Таким чином, нормативно-правові акти забезпечують правову основу для соціального захисту ветеранів в Україні, визначаючи їхні права, пільги та механізми підтримки з боку держави.

Державна політика України спрямована на активне відновлення та розвиток соціальної інфраструктури для ветеранів, забезпечуючи їхню реінтеграцію та підтримку в цивільному житті. Нижче наведено ключові програми та ініціативи, що реалізуються в цій сфері:

– *Державний стандарт соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів та членів їхніх сімей [4]*: затверджений у 2024 році, передбачає ефективну соціальну адаптацію ветеранів війни та членів їхніх сімей, поділену на два етапи – реалізацію заходів програми соціального відновлення на базі рекреаційного закладу, де ветерани та їхні родини беруть участь у групових та індивідуальних заходах, спрямованих на відновлення фізичного та ментального здоров'я, а також індивідуальну соціальну адаптацію в громаді, що включає підтримку соціальної незалежності, активності та професійного розвитку ветеранів;

– *Програма реабілітації ветеранів та їх родин Ukraine Crisis Appeal [6]*: є яскравим прикладом міжнародної співпраці і ефективного поєднання зусиль державної політики та громадських організацій у відновленні соціальної інфраструктури для ветеранів в Україні. Програма охоплює всі основні аспекти, необхідні для успішної реінтеграції ветеранів та їхніх родин – медичну, юридичну та соціальну допомогу, психологічну підтримку, надання можливостей отримати нову професію чи підви-

щити кваліфікацію для успішної інтеграції на ринку праці, а також надає підтримку дітям ветеранів через освітні, соціальні та психологічні програми. Програма реалізується Міністерством у справах ветеранів за підтримки "Союзу Українських Організацій в Австралії", демонструючи, що міжнародна допомога не лише фінансово підтримує українських ветеранів, а й узгоджується з державною політикою, створюючи синергетичний ефект та використовуючи інфраструктуру, створену за допомогою інших державних програм;

– *Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [7]*: спрямована на реалізацію регіональних ініціатив з урахуванням потреб громад і соціальних викликів, що критично важливо для відновлення інфраструктури, яка включає соціальні послуги для ветеранів. Стратегія враховує безбар'єрність і безпекові вимоги для ветеранів із фізичними травмами або інвалідністю, а реалізація програм на регіональному рівні дозволяє швидко реагувати на потреби ветеранів, залучаючи місцеві громади до їх адаптації та інтеграції. Забезпечення ветеранів якісними послугами є важливим фактором для формування стабільного суспільства та попередження соціальної напруги, адаптація ветеранів через навчання, працевлаштування та соціальну підтримку сприятиме їх активній участі у відновленні регіонів, зокрема через трудові програми в будівництві інфраструктури. Державна стратегія регіонального розвитку підкреслює важливість децентралізації як механізму оперативної реакції на потреби ветеранів та їхніх сімей. Розподіл повноважень між державою та місцевими органами дозволяє створювати локальні програми, які краще відповідають потребам конкретних груп ветеранів та забезпечувати контроль і звітність щодо реалізації програм. Таким чином стратегія передбачає відновлення інфраструктури з урахуванням безпекових вимог інклюзивності, тобто доступності будівель та послуг для ветеранів із фізичними обмеженнями.

Отже, державні програми відновлення соціальної інфраструктури для соціального захисту ветеранів в Україні охоплюють широкий спектр заходів, спрямованих

на реабілітацію, адаптацію та покращення умов життя ветеранів та їхніх сімей. Співпраця з міжнародними партнерами сприяє ефективній реалізації програм та відновленню критично важливої інфраструктури.

Центри ветеранського розвитку в Україні також є ключовим інструментом державної політики у відновленні інфраструктури для соціального захисту ветеранів [8]. Їх діяльність базується на інтеграції ресурсів держави, міжнародних організацій та громадянського суспільства.

Таким чином, центри ветеранського розвитку є ефективним механізмом відновлення інфраструктури для соціального захисту ветеранів, оскільки базуються на комплексному підході, що включає фінансову підтримку, організаційні інновації та активну взаємодію з міжнародними партнерами. Успішне функціонування центрів залежить від подальшого фінансування, розширення географічного охоплення та поглиблення координації між усіма залученими сторонами.

Стан інфраструктури для надання соціальних послуг ветеранам в Україні є критичним аспектом державної політики, що має важливе значення для реінтеграції ветеранів у суспільство. Оцінка сучасного

стану виявляє низку викликів та можливостей для розвитку інфраструктури:

– *обмежена доступність*: громади на місцевому рівні стикаються з недостатньою кількістю установ, які можуть забезпечити повний спектр соціальних послуг ветеранам (реабілітаційні центри, психологічна допомога, курси перекваліфікації). Особливо критичним є стан у сільській місцевості, де відсутність інфраструктури ускладнює доступ ветеранів до державних послуг;

– *бюджетні обмеження у фінансуванні*: виділені кошти часто не покривають усіх потреб у створенні та модернізації інфраструктури для ветеранів. Наприклад, у бюджеті на 2024 рік передбачено близько 14 млрд грн на підтримку ветеранів, але значна частина цих коштів іде на пенсійні виплати та компенсації, а не на розвиток інфраструктури [1]. Залежність від міжнародної допомоги ставить під питання довгострокову сталість багатьох програм відновлення інфраструктури у контексті реабілітаційних центрів;

– *координація між державними та місцевими органами*: відсутність чіткої взаємодії між центральними органами влади, місцевим самоврядуванням та громадськими організаціями ускладнює реаліза-

Таблиця 1

**Фінансові та організаційні механізми державної підтримки центрів ветеранського розвитку у відновленні інфраструктури для ветеранів**

Категорія	Опис
Фінансові механізми підтримки	<ul style="list-style-type: none"> <li>– державний бюджет: центри отримують фінансування з державного бюджету через Міністерство у справах ветеранів України. Кошти спрямовуються на створення та оснащення центрів, проведення навчальних програм, розвиток інфраструктури;</li> <li>– міжнародна підтримка: фінансування через проєкт “EU4Recovery” для розширення можливостей громад, уряд Нідерландів реалізує програми реабілітації та реінтеграції ветеранів, а UNDP забезпечує додаткове фінансування пілотних проєктів і стратегій;</li> <li>– грантові програми: отримання грантів від міжнародних партнерів.</li> </ul>
Організаційні механізми підтримки	<ul style="list-style-type: none"> <li>– мережа центрів: в Україні діють 14 Центрів ветеранського розвитку. Їхня діяльність включає реінтеграцію ветеранів, освітні програми, психологічну підтримку;</li> <li>– партнерство: співпраця з Міністерством соціальної політики, економіки, молоді та спорту;</li> <li>– локалізація: використання інфраструктури університетів для навчання та перекваліфікації ветеранів.</li> </ul>
Внесок у відновлення інфраструктури для ветеранів	<ul style="list-style-type: none"> <li>– фокус на місцевий рівень: центри допомагають ветеранам відкривати бізнес та отримувати гранти;</li> <li>– інклюзивність: забезпечення доступності послуг для ветеранів з травмами;</li> <li>– розвиток соціальної інфраструктури: центри є частиною системи соціального захисту ветеранів.</li> </ul>

Таблиця складена автором на основі джерела [8].

цію програм соціального захисту ветеранів;

– *фокус на інклюзивність*: Міністерство у справах ветеранів чітко визначає пріоритет створення безбар'єрного середовища як ключову мету для відновлення інфраструктури, оскільки інфраструктура в Україні часто не враховує потреб ветеранів, що створює суттєві перешкоди у їх пересуванні, працевлаштуванні, навчанні тощо [2].

Отже, сучасна інфраструктура для надання соціальних послуг ветеранам в Україні потребує системного вдосконалення. Незважаючи на зусилля держави та міжнародних партнерів, існують суттєві виклики, пов'язані з фінансуванням, доступністю послуг та їхньою якістю. Таким чином, подальше відновлення інфраструктури вимагає комплексного підходу, орієнтованого на потреби ветеранів та їхню успішну інтеграцію в суспільство.

**Висновки та рекомендації.** В Україні сформована нормативно-правова база для соціального захисту ветеранів, яка визначає їхні права, гарантії та механізми підтримки. Законодавство забезпечує правові основи для реалізації державної політики у відновленні інфраструктури. Водночас існують програми, спрямовані на розвиток соціальної інфраструктури, такі як Державний стандарт соціальної адаптації ветеранів та міжнародна ініціатива "Ukraine Crisis Appeal". Програми допомагають ветеранам адаптуватися до мирного життя, надаючи медичну, соціальну, психологічну допомогу, а також підтримку у професійній перекваліфікації та зайнятості.

Центри ветеранського розвитку є важливим елементом державної інфраструктури для соціальної підтримки ветеранів. Вони сприяють їхній реінтеграції через професійну адаптацію, освітні програми, психологічний супровід і створення умов для підприємницької діяльності. Однак існують суттєві виклики, серед яких обмежена доступність послуг, недостатнє фінансування, відсутність координації між державними та місцевими органами, а також недостатня увага до інклюзивності інфраструктури.

Для покращення ситуації необхідно посилити державне фінансування про-

грам, спрямованих на соціальний захист ветеранів та розширити співпрацю з міжнародними партнерами для залучення додаткових ресурсів з відновлення адаптованої інфраструктури. Важливим є відновлення та розвиток соціальної інфраструктури в регіонах, що включає створення реабілітаційних закладів і центрів професійної адаптації. Інклюзивність повинна стати основним принципом усіх програм, щоб забезпечити доступність послуг для ветеранів із фізичними та психологічними травмами. Також варто зміцнити координацію між центральними органами влади, місцевими громадами та громадськими організаціями для ефективного впровадження програм і моніторингу їх виконання.

Подальший розвиток системи соціального захисту ветеранів потребує комплексного підходу, орієнтованого на їхні реальні потреби, що сприятиме успішній реінтеграції ветеранів у суспільство та залученню їх до процесу відновлення інфраструктури. Інтеграція державних та міжнародних зусиль дозволить створити стійку систему підтримки, здатну ефективно реагувати на виклики та забезпечувати гідне життя для ветеранів і їхніх родин у процесі відновлення інфраструктури.

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

1. Верховна Рада України прийняла держбюджет-2024: Мінветеранів передбачено майже 14 млрд грн на підтримку захисників та членів їхніх сімей. Міністерство у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/vru-prijnyala-derzhbyudzhets-2024-minveteraniv-peredbacheno-majzhe-14-mlrd-grn-na-pidtrimku-zahisnikiv-ta-chleniv-yihnih-simej>
2. Для Мінветеранів створення безбар'єрного середовища та можливостей для ветеранів і ветеранок – один із головних пріоритетів. Міністерство у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/prescentre/category/86-news/dlya-minveteraniv-stvorennja-bezbarernogo-seredovischa-ta-mozhливostey-dlya-veteraniv-i-veteranok--odin-iz-golovnih-prioritetiv-2>
3. Положення про Міністерство у справах ветеранів України. Наказ Міністер-

- ства у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/ua/npa/polozhennya-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrayini>
4. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації. Наказ Міністерства соціальної політики України № 363 від 15 червня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-24#Text>
  5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту. Закон України № 3551-XII від 22 жовтня 1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>
  6. Програма реабілітації ветеранів та їх родин, що постраждали внаслідок триваючого збройного конфлікту на сході України (Ukraine Crisis Appeal). Карітас України. URL: <https://caritas.ua/uca/>
  7. Уряд затвердив зміни до Державної стратегії регіонального розвитку. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-zminy-doderzhavnoi-stratehii-rehionalnoho-rozvytku>
  8. Центри ветеранського розвитку працюють над створенням довгострокових стратегій реінтеграції ветеранів: підсумки мережевої зустрічі. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (UNDP). URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsentry-veteransko-horozvytku-pratsyuyut-nad-stvorenniam-dovhostrokovykh-stratehiy-reintehratsiyi-veteraniv-pidsumky>
- 

### **Bobos O., Maistrenko K. Social protection of veterans as a priority of state policy in infrastructure recovery**

*The article examines the regulatory and legal framework governing the social protection of veterans and key programs aimed at their rehabilitation, adaptation, and integration into peaceful life. Special attention is paid to analyzing the current state of social infrastructure that provides services to veterans, including its accessibility, efficiency, and compliance with modern challenges. Examples of effective programs are considered, such as the State Standard for the Social Adaptation of Veterans, which involves two-stage rehabilitation, and the international initiative "Ukraine Crisis Appeal" which unites the efforts of the state and international partners to improve conditions for veterans' reintegration through medical, legal, and psychological assistance, support for retraining, and aid for veterans' children. The analysis of the current state of infrastructure revealed several challenges, including limited access to social services in regions, especially in rural areas, insufficient funding, weak coordination between central and local authorities, and a lack of inclusivity for veterans with physical and psychological injuries. The establishment of Veteran Development Centers is highlighted as a crucial element of the social protection system, as they provide comprehensive support through professional adaptation, psychological assistance, and educational programs. It is proven that further development of the veterans' social protection system requires a comprehensive approach, including increased funding, the development of inclusive infrastructure, expanded geographic access to services, and improved coordination between state and international partners. An important aspect is the integration of state programs with local initiatives to quickly respond to veterans' needs. Special emphasis is placed on decentralization as a mechanism enabling regions to independently address social protection issues, taking into account the specifics of local communities. The article concludes that Ukraine's state policy in the field of veterans' social protection is based on a solid legal foundation and several effective programs but requires further improvement. Ensuring service accessibility, integrating veterans into socio-economic life, and creating conditions for their self-realization are key objectives that require priority attention in the context of post-war infrastructure recovery.*

**Key words:** social protection, veterans, reintegration, infrastructure recovery, state policy, social services, inclusivity, decentralization.



УДК 351.853

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.19>**О. М. Витвіцький**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

У статті досліджується важливість участі інститутів громадянського суспільства в реалізації політики охорони культурної спадщини в Україні, зокрема в умовах сучасних викликів, таких як війна та економічні труднощі. Автор акцентує увагу на тому, що громадські ініціативи відіграють критично важливу роль у збереженні національних культурних цінностей, підвищуючи обізнаність громадськості та стимулюючи соціальну відповідальність. Аналізуються існуючі механізми співпраці між державними органами та громадськими організаціями, а також приклади успішних ініціатив, що сприяють захисту культурної спадщини в умовах війни.

Зокрема, автором розглядаються приклади, такі як діяльність «Центру порятунку культурної спадщини» та участь активістів у порятунку пам'яток. Окрема увага приділяється викликам, з якими стикаються громадські організації, зокрема нестабільність фінансування, бюрократичні бар'єри та необхідність адаптації українського законодавства. Стаття пропонує рекомендації щодо покращення співпраці між громадським сектором і державою, зокрема через спрощення процедур залучення громадських організацій до охорони культурної спадщини.

Автор статті наголошує на важливості розвитку механізмів підтримки громадських ініціатив, які можуть стати двигунами соціальних змін. Підкреслюється, що збереження культурної спадщини є пріоритетом для національної ідентичності та становлення суспільства. У статті наводяться конкретні приклади та аналітичний огляд, заснований на нормотворчій діяльності, яка вказує на важливість ефективної взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства. Таким чином, стаття пропонує цінні рекомендації для вдосконалення політики охорони культурної спадщини в Україні, які можуть бути корисними для дослідників, державних службовців і представників громадського сектору.

**Ключові слова:** інститути громадянського суспільства, охорона культурної спадщини, державна політика, громадські організації, законодавчі ініціативи, громадський контроль.

**Постановка проблеми.** Громадські ініціативи відіграють критично важливу роль у збереженні культурної спадщини України, особливо в умовах сучасних викликів, таких як війна та економічні труднощі. Вони не лише підвищують обізнаність про значення культурної спадщини, але й активно залучають громаду до її охорони. Ці ініціативи стимулюють соціальну відповідальність та формують нові практики взаємодії між державою та громадою [1].

Однак, незважаючи на успіхи, громадські ініціативи стикаються з низкою викли-

ків [2]. Нестабільність фінансування, бюрократичні перешкоди та відсутність інфраструктури для реалізації проєктів можуть негативно вплинути на їхню діяльність. Тому важливо розвивати механізми підтримки громадських ініціатив, зокрема через державні програми та міжнародні гранти [3; 1].

Необхідно вивчити питання залучення інститутів громадянського суспільства до політики охорони культурної спадщини, розглянути їхній вплив, практики співпраці та запропонувати рекомендації для покращення цієї взаємодії аби забезпечити

ефективну охорону цінностей національної культури в умовах сучасних викликів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження різних аспектів залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації політики у сфері охорони культурної спадщини знайшло своє відображення в працях науковиці у галузі публічного управління та права Менської О.А. [4; 5; 6; 7], науковиці у галузі державного управління Малишевої О.В. [8], науковців у галузі історичних наук Горбик В.О. [9] та Недольської В.В. [10]. У своїх дослідженнях ці вчені акцентують увагу на важливості активної участі громадських організацій у процесах охорони культурної спадщини, вивчаючи механізми взаємодії державних органів та громадських ініціатив у контексті збереження національних цінностей.

**Метою статті є** дослідження взаємодії між державними органами та громадськими організаціями в процесі охорони культурної спадщини України, а також розробка пропозицій щодо покращення співпраці, зокрема через адаптацію законодавства та підтримку громадського контролю за збереженням пам'яток.

**Виклад основного матеріалу.** Залучення громадськості до пам'ятко-охоронної діяльності має стати недефективним механізмом контролю, здатним допомогти акумулювати інтереси тих небайдужих громадян, у кого пробудився інтерес до власної культурної самобутності, та тих, хто розуміє важливість охорони, захисту й збереження вітчизняного культурного надбання [5, с. 65].

Співпраця з громадським сектором, яка здійснюється під час війни для захисту культурної спадщини, є критично важливою, оскільки сприяє збереженню національної ідентичності, формує єдність суспільства, залучає міжнародну підтримку та активізує волонтерські ініціативи. Захист пам'яток культури не лише підвищує обізнаність про їхнє значення та важливість, але й демонструє готовність українського суспільства діяти у відновленні та збереженні культурних цінностей. Паралельно, нові ініціативи відкривають нові можливості для наукових досліджень, освіти та розвитку грома-

дянського суспільства, підкреслюючи, що навіть під час війни можна знайти ефективні рішення для охорони культурної спадщини та підтримки соціальної відповідальності, що формує підґрунтя для майбутнього розвитку України.

Міністерство культури та стратегічних комунікацій продовжує фіксувати пошкодження пам'яток культурної спадщини в Україні внаслідок російської агресії. За інформацією, поданою обласними та Київською міською військовими адміністраціями, за вересень загальна чисельність постраждалих пам'яток культурної спадщини регіонів зростає на 22 одиниці і наразі складає 1169 об'єктів. З них національного значення – 117, місцевого – 983, щойно виявлених – 69 [11].

Одним із прикладів з порятунку культурної спадщини є діяльність громадського активіста Андрія Салюка, який зазначає: «Поки в Україну не надійшли перші поставки паропроникної плівки, ми загортали скульптури звичайною. Слід розуміти, що часу на пошуки правильних матеріалів не було. Іноді краще захистити пам'ятку наявними засобами» [12].

Іншим прикладом у залученні та розподілі міжнародної допомоги відіграв створений на початку війни «Центр порятунку культурної спадщини». Ця ініціатива, координувана громадською організацією «Центр історичної пам'яті», налагодила партнерські зв'язки з Комітетом допомоги українським музеям у Польщі. Всі гуманітарні вантажі, спрямовані на порятунок спадщини, надходили на хаб комітету, звідки їх доставляли в Україну. Такі партнерства не лише сприяють збереженню пам'яток, але й підсилюють міжнародну підтримку української культури з боку громадського сектору [13].

У прифронтових населених пунктах Запорізької області голова громадської організації «Гуляйпільські старожитності», керівник Гуляйпільського відділення наукового товариства імені Якова Новицького Сергій Звілінський та голова Запорізького наукового товариства імені Якова Новицького Сергій Білівненко разом зі своїми однодумцями займаються порятунком, збереженням та вивченням культурної спадщини. Вони вивозять з-під обстрі-

лів, оцифровують і досліджують історичні артефакти з сімейних архівів, предмети домашнього вжитку, а також за допомогою спеціального обладнання займаються відновленням пам'яток для створення майбутніх експозицій. Ініціатива «Гуляйпільські старожитності» почала свою роботу задовго до повномасштабного вторгнення і юридичної реєстрації громадського об'єднання – з 2014 році. За той час історикам вдалося зібрати і опрацювати чимало історичних свідчень у самому Гуляйполі та під час експедицій у більшості сіл у його районі [14].

У березні 2022 року було створено Музейний кризовий центр – низову ініціативу культурологині та директорки львівського музею «Територія Терору» Ольги Гончар, яка реалізується у партнерстві з іншими громадськими ініціативами та підтримується міжнародними організаціями. Сферою діяльності центру стала фінансова та організаційна допомога музеям і їх колективам у кризові часи. Кризовий центр надавав допомогу з евакуації колекцій із менших регіональних музеїв у відносно безпеку на захід України [15].

Різноманітність громадських ініціатив у сфері збереження культурної спадщини свідчить про широкий спектр підходів та методів, що застосовуються для охорони національних цінностей. Громадські організації активно залучаються до різних аспектів охорони пам'яток, зокрема до фізичного захисту культурних об'єктів, пошуку та використання інноваційних матеріалів для їх реставрації, організації міжнародної допомоги, а також створення кризових центрів для евакуації та збереження колекцій та інших ініціатив. Під час війни особливо важливими стали дії, спрямовані на мобілізацію ресурсів та міжнародної підтримки, що дозволяють оперативніше реагувати на знищення або пошкодження пам'яток культурної спадщини. Крім того, громадські організації також виконують важливу роль у формуванні обізнаності населення щодо необхідності збереження культурної спадщини, що підвищує громадську відповідальність за її охорону. Таким чином, їхня діяльність охоплює не лише конкретні проекти,

але й сприяє зменшенню прогалів, які не може, чи не встигає задовольнити держава.

Громадські організації мають значну перевагу завдяки своїм гнучким організаційним структурам і меншим бюрократичним перепонам. Це дозволяє їм швидше реагувати на кризові ситуації та оперативніше впроваджувати ініціативи, що є особливо важливим. На відміну від державних установ, громадські організації можуть діяти з мінімальними затримками, що дозволяє їм ефективніше здійснювати проекти та залучати ресурси для охорони культурної спадщини.

Законодавство України регулює діяльність громадських організацій, що займаються охороною культурної спадщини, через кілька важливих актів. Закон України «Про громадські об'єднання» [16] визначає правові основи для їх функціонування, реєстрації, фінансування та взаємодії з державними органами, що дозволяє організаціям ефективно здійснювати свою діяльність. Закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [17] регулює залучення фінансування для проектів, спрямованих на збереження культурної спадщини, а організації можуть отримувати благодійну підтримку для своїх ініціатив. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] встановлює права місцевих органів влади щодо збереження пам'яток на місцевому рівні, що створює можливості для співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування в питаннях охорони культурної спадщини.

Діяльність щодо збереження об'єктів культурної спадщини регулюється відразу декількома законами України «Про охорону культурної спадщини» [19], «Про культуру» [20], «Про охорону археологічної спадщини» [21] та іншими нормативно-правовими актами у цій сфері.

З початку повномасштабної російсько-української війни громадські організації, волонтери, усі небайдужі розгорнули активну роботу щодо захисту об'єктів культурної спадщини. Започаткування та реалізація низки ініціатив, залучення до них міжнародних інституцій, допомогло захистити пам'ятки від можливих руйну-

вань, напрацювати протоколи дій захисту культурної спадщини в умовах війни, провести документування випадків військових злочинів проти культурних цінностей, використати новітні інформаційні технології для оцифрування як об'єктів спадщини, так і матеріалів, пов'язаних із ними. Громадські ініціативи істотно доповнили діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування у захисті пам'яток в умовах війни [10].

Налагодження взаємодії між державним і громадським секторами у частині здійснення громадського контролю у питаннях охорони культурної спадщини, шляхом ухвалення відповідних нормативно-правових актів або закріплення окремих положень щодо цього у вже чинних, сприятиме не тільки ефективності процесу вироблення державної політики у цій сфері, але й позитивно впливатиме на швидкість, якість та наслідки реалізації прийнятих державно-управлінських рішень у пам'ятко-охоронній галузі [6].

Питання взаємодії громадянського суспільства та його інститутів з державою при обговоренні, формуванні й подальшій реалізації державної політики у сфері охорони, захисту та збереження національної культурної спадщини, визначають потребу у проведенні теоретико-аналітичного осмислення щодо координування її ефективного функціонування та розвитку як пріоритетного напрямку діяльності держави. Імовірно тому на порядок денний повсякчас виносилися питання ухвалення відповідного нормативно-правового акту, який би врегулював проблему активної залученості інститутів громадянського суспільства до сфери управління культурною спадщиною як рівноправного партнера державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 66].

Ефективна взаємодія між державними органами та громадськими організаціями є основою успішного збереження культурної спадщини, особливо в умовах війни та соціально-економічної нестабільності. У даному контексті важливо розглянути основні механізми, які забезпечують співпрацю між цими секторами, а також існуючі виклики, що впливають на ефективність цієї взаємодії.

Законодавство України передбачає правові засади для взаємодії органів державної влади з громадськими ініціативами. Важливим кроком є розвиток та вдосконалення законодавства, яке забезпечить спрощення процедур для залучення громадських організацій до охорони культурної спадщини.

Громадські організації активно працюють із міжнародними організаціями, залучають гранти та інші фінансові ресурси для реалізації своїх ініціатив.

Для ефективного обміну інформацією між державними органами та громадськими організаціями важливими є сучасні комунікаційні платформи, зокрема онлайн-системи для повідомлення про пошкодження пам'яток, спеціалізовані сайти для моніторингу та оцінки стану культурної спадщини. Вони дозволяють оперативно реагувати на загрози, а також забезпечують збір статистичних даних, що може бути використано для прийняття управлінських рішень на національному та місцевому рівнях.

Під час війни важливим механізмом співпраці є спільні проекти між державними органами та громадськими організаціями, спрямовані на захист пам'яток культурної спадщини. У таких випадках органи державної влади надають необхідну підтримку в організації транспортування та безпеки, а громадські організації – експертну допомогу та залучення ресурсів.

Одним із важливих аспектів механізмів взаємодії є залучення міжнародної допомоги та підтримки. Громадські організації активно співпрацюють з іноземними партнерами, організують гуманітарні вантажі, надають консультації та підтримку іншим країнам. Це включає у себе співпрацю з міжнародними організаціями, а також із волонтерськими і благодійними фондами, які сприяють мобілізації ресурсів для збереження культурних цінностей в умовах війни.

Для ефективного контролю за збереженням культурної спадщини важливо активно залучати громадськість до процесів її охорони. Проведення кампаній з підвищення обізнаності, освітні проекти, залучення волонтерів до фізичного захи-



сту пам'яток – все це сприяє формуванню громадської відповідальності за збереження національних цінностей.

Отже, механізми взаємодії держави і громадських організацій у сфері охорони культурної спадщини включають в себе комплекс правових, комунікаційних та організаційних інструментів, що забезпечують оперативне реагування на виклики сучасності та формування ефективних моделей співпраці для збереження культурної спадщини України. На рис. 1 запропоновано форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади (рис. 1).

30 жовтня 2024 року Верховна Рада України прийняла за основу і в цілому розроблений Міністерством культури та стратегічних комунікацій законопроект № 11438 «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини», який забезпечує рівні умови участі громадських об'єднань в охороні куль-

турної спадщини, усуваючи монополію Українського товариства охорони пам'яток історії та культури на здійснення громадського контролю в цій сфері. Закон вже підписано президентом та набере чинності у грудні 2024 року [22; 23].

В законі пропонується, серед іншого, надати громадським об'єднанням, до статутних завдань яких належать питання щодо охорони культурної спадщини, право брати участь в охороні культурної спадщини (зокрема: здійснювати громадський контроль за її збереженням, використанням, консервацією, реставрацією, реабілітацією, музеєфікацією та ремонтом), яке наразі має виключно Українське товариство охорони пам'яток історії та культури. Попередня редакція закону України «Про охорону культурної спадщини» звужувала перелік організаційно-правових форм громадських об'єднань, що можуть приймати участь в охороні культурної спадщини, зокрема не враховувала таку організацій-

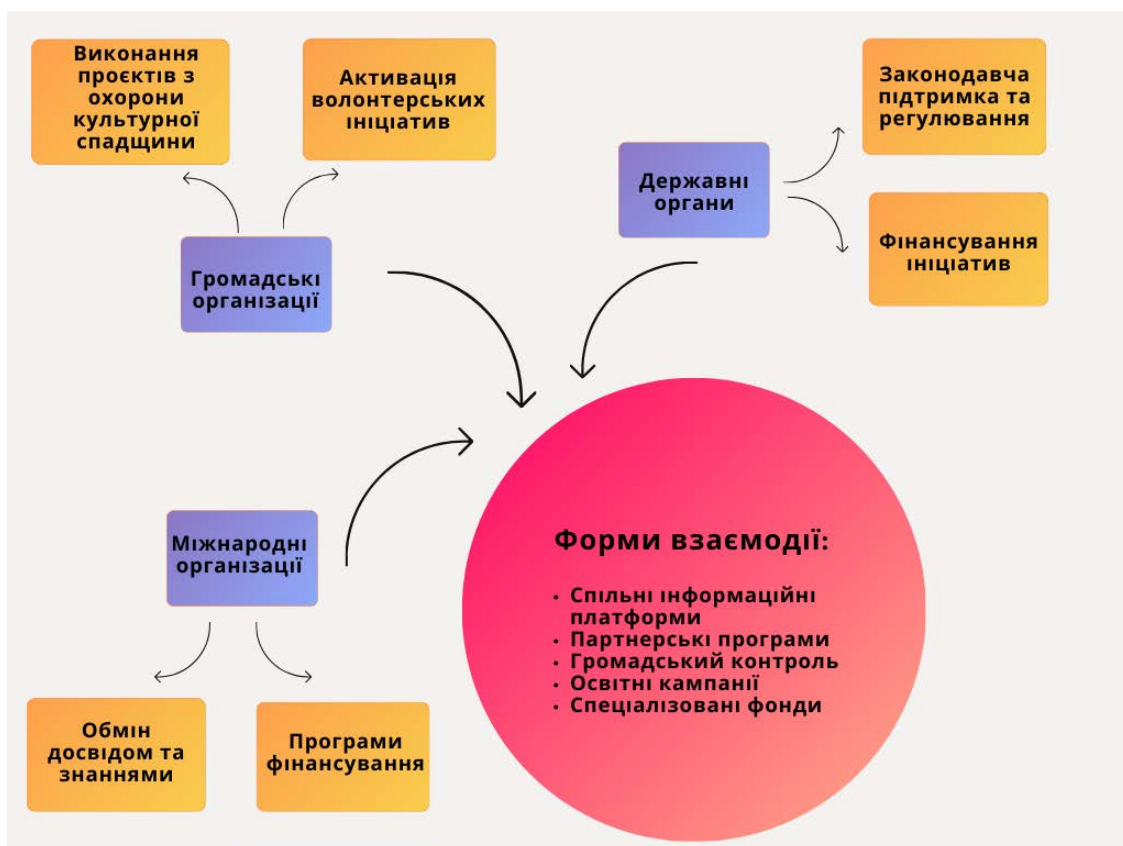


Рис. 1. Механізм взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у реалізації політики в сфері охорони культурної спадщини

Джерело: побудовано автором

но-правову форму, як громадська спілка. Окрім того, виділяла серед інших громадську організацію «Українське товариство охорони пам'яток історії та культури», що фактично порушує принцип рівності, визначений статтею 3 Закону України «Про громадські об'єднання» (п. 1). Прийняття закону, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, «забезпечить: приведення у відповідність до закону України «Про громадські об'єднання» переліку організаційно-правових форм громадських об'єднань, що можуть приймати участь в охороні культурної спадщини; реалізацію принципу рівності перед законом громадських об'єднань визначеного статтею 3 закону України «Про громадські об'єднання» щодо їх участі в охороні культурної спадщини» [22].

Таким чином, новий закон дозволить об'єднанням, які працюють у сфері охорони культурної спадщини, брати участь у збереженні історико-культурних надбань, розширюючи громадський контроль і залучення до процесів охорони важливих об'єктів [23].

**Висновки та пропозиції.** У результаті аналізу ролі інститутів громадянського суспільства у реалізації політики охорони культурної спадщини України під час сучасних викликів, таких як війна і економічні труднощі, можна зробити кілька ключових висновків. По-перше, громадські організації відіграють критично важливу роль у збереженні та популяризації національних культурних цінностей, сприяючи соціальному єднанню та підвищенню обізнаності суспільства. По-друге, незважаючи на численні успіхи, громадські ініціативи стикаються з серйозними викликами, такими як нестабільність фінансування, бюрократичні бар'єри і недостатня інфраструктура для реалізації проектів.

З огляду на ці висновки, ми пропонуємо ряд рекомендацій для покращення співпраці між державними структурами та інститутами громадянського суспільства задля збереження культурної спадщини України, зокрема:

– активізувати співпрацю між державними органами, громадськими організаціями та міжнародними фондами для залучення ресурсів та реалізації проектів, що

сприятимуть більш ефективній охороні та відновленню культурної спадщини;

– розвивати механізми громадського контролю, щоб забезпечити прозорість у використанні бюджетних і не бюджетних коштів, що виділяються на охорону культурної спадщини;

– провести кампанії з підвищення обізнаності серед загального населення про значення культурної спадщини та важливість її збереження, включаючи освітні програми, тренінги та інформаційні акції;

– просувати та підтримувати законодавчі зміни, які б полегшили діяльність громадських організацій у сфері охорони культурної спадщини, особливо в частині спрощення бюрократичних процедур, щоб забезпечити прозорість і зручність участі в пам'ятко-охоронній діяльності.

Прийняття зазначених рекомендацій може стати важливим кроком у зміцненні позицій інститутів громадянського суспільства в системі охорони культурної спадщини України, що забезпечить ефективну реалізацію політики в цій сфері і підтримку національної ідентичності. Зміцнення партнерства між державними органами і громадськістю, адаптація законодавства та активізація міжнародної співпраці можуть суттєво підвищити ефективність охорони культурних цінностей в Україні.

Таким чином, громадські ініціативи можуть стати не лише підтримкою охорони пам'яток, але й двигуном соціальних трансформацій, формуючи нові напрямки та порядок денний в культурній політиці України. Подальший розвиток цих ініціатив має велике значення для зміцнення соціальної згуртованості, національної свідомості та глибшого розуміння важливості історичної спадщини серед суспільства.

### Список використаної літератури:

1. Презентації проектів та ініціатив зі збереження Культурної Спадщини. Національне бюро програми ЄС «Креативна Європа» в Україні: YouTube-канал. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZeadjGzPXHM&t=9089s>
2. Відбувся Другий національний форум амбасадорів культурної спадщини України. Громадський простір: вебсайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vidbuvsya>

- druhyj-natsionalnyj-forum-ambasadoriv-kulturnoji-spadshchynu-ukrajiny
3. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини: Національний інститут стратегічних досліджень: веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi>
  4. Менська О. А. Концесія як цивільно-правовий механізм збереження об'єктів культурної спадщини в Україні. *Університетські наукові записки*. Київ, 2014. № 4. С. 113–118. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2014\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_4_16)
  5. Менська О.А. Інституалізація публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 4. С. 54. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.8>
  6. Менська О.А. Інститут громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини як інструмент громадського контролю в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. №4. С. 56. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.38>
  7. Менська О. Теоретико-правові засади взаємодії громадянського суспільства та його інститутів з державою при формуванні та реалізації культурної політики України (інформаційно-комунікативний аспект). Підбірка наукових статей Логос. Болонья, Італія. 2023. С. 65–68. URL: <https://doi.org/10.36074/logos-29.09.2023.17>
  8. Малишева О. В. Напрямки вдосконалення економічного механізму державного управління охороною культурної спадщини АР Крим. *Державне будівництво*. 2007. С. 2–8. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_26)
  9. Історико-культурна спадщина: проблеми дослідження і збереження / відп. ред. В. О. Горбик. Київ, 1998. 399 с.
  10. Надольська В. Громадські ініціативи зі збереження об'єктів культурної спадщини в Україні (2022–2023 рр.). Втрати нерухомих пам'яток України під час російсько-української війни в 2022–2023 рр.: фіксація та дослідження: збірник наукових праць на пошану пам'яті історика та пам'яткознавця Сергія Кота / Київ, Інститут історії України НАН України. 2024. С. 138–143.
  11. 1169 об'єктів культурної спадщини постраждали в Україні через російську агресію. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України: веб-сайт. URL: <https://mcsc.gov.ua/news/1169-obyektiv-kulturnoyi-spadshchynu-postrazhdaly-v-ukrayini-cherez-rosijsku-agresiyu/>
  12. Захист культурної спадщини під час війни. Львівський вимір. Бюро спадщини: вебсайт. URL: <https://spadshchyna.lviv.ua/zahyst-kulturnoyi-spadshchynu-pid-chas-vijny-lvivskiy-vymir/>
  13. Центру порятунку культурної спадщини – 1 рік!: Центр порятунку української культурної спадщини: вебсайт. URL: <https://uacenter.org.ua/czentruporyatunku-spadshchynu-1-rik/>
  14. Зберегти від забуття: як на Запоріжжі історики рятують з-під обстрілів родинні пам'ятки і фіксують спогади жителів прифронтових громад. Перший Запорізький: вебсайт. URL: <https://1news.zp.ua/na-zaporizhzhistoriki-ryatuyut-z-pid-obstriliv-rodinnipamyatki-oczifrovuyut-fotoarhivi-tavidnovlyuyut-artefakti/>
  15. Презентація ініціативи «Музейний кризовий центр». Львівський муніципальний мистецький центр: вебсайт. URL: <https://www.lvivart.center/prezentacziya-incipiatyvy-muzejnyj-kryzovyj-czentr-video/>
  16. Про громадські об'єднання: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
  17. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
  18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
  19. Про охорону культурної спадщини: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. С. 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14/ed20231002#Text>
  20. Про культуру: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 24. С. 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17/ed20230921#Text>
  21. Про охорону археологічної спадщини: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 26. С. 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text>

22. Про охорону культурної спадщини щодо забезпечення рівних умов участі громадських об'єднань в охороні культурної спадщини: Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України від 24 липня 2024 року № 11438. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2480883>

23. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо забезпечення рівних умов участі громадських об'єднань в охороні культурної спадщини: Картка законопроєкту від 24 липня 2024 року № 11438. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44640>

---

### **Vytvitskyi O. Involvement of civil society institutions in the implementation of policies in the field of cultural heritage protection**

*The article explores the critical role of civil society institutions in implementing cultural heritage protection policies in Ukraine, particularly in light of ongoing challenges such as war and economic instability. The author highlights how public initiatives significantly contribute to preserving national cultural values by raising public awareness and fostering social responsibility. The analysis focuses on existing mechanisms of cooperation between governmental authorities and public organizations, alongside examples of successful initiatives that enhance cultural heritage protection during wartime.*

*The article examines specific cases, including the activities of the Center for the Rescue of Cultural Heritage and the role of activists in saving monuments. Special attention is given to the challenges faced by non-governmental organizations, such as unstable funding, bureaucratic hurdles, and the need for legislative adaptation in Ukraine. Recommendations are proposed to strengthen cooperation between the public sector and the state, including simplifying procedures for involving non-governmental organizations in cultural heritage protection efforts.*

*The author underscores the importance of supporting civic initiatives as catalysts for social change. The preservation of cultural heritage is positioned as a cornerstone of national identity and societal development. The article presents specific examples and an analytical review of relevant legislation, highlighting the significance of effective collaboration between the state and civil society institutions. These insights provide practical recommendations for improving cultural heritage protection policies in Ukraine, offering valuable guidance for researchers, policymakers, and public sector representatives.*

**Key words:** *civil society institutions, protection of cultural heritage, state policy, public organizations, legislative initiatives, public control.*



УДК 005.336.5:004]:3.08(477)"364"  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.20>

**І. Б. Гарькавий**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

**М. Ю. Федюнін**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ**

*Статтю присвячено теоретичному аналізу проблем розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні. Встановлено, що в умовах розвитку інформаційного суспільства, проблема ефективного формування цифрової компетенції державних службовців залишається відкритою. Визначено, що регіонам України необхідно працювати над інституційними рішеннями в сфері ефективності цифрових рішень та рівнем цифрової культури громадян. Проаналізовано окремі наукові публікації вітчизняних науковців, темою яких були фундаментальні проблеми розвитку цифрових компетентностей державних службовців. Визначено, що у теорії державного управління відсутні ґрунтовні наукові розробки присвячені проблематиці розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні.*

*Автором проаналізовано особливості цифрової компетентності державних службовців та визначено проблеми їх формування та розвитку в контексті повномасштабної війни. Встановлено, що обов'язковою частиною визначення цифрової компетентності державних службовців є здатність уникати небезпек.*

*Охарактеризовано Рамку цифрових компетентностей для державних службовців України, в якій визначено наступні сфери компетентностей: комп'ютерна та інформаційна грамотність; робота з цифровим контентом; цифрова комунікація та цифрова взаємодія і безпека та захист інформації в цифровому середовищі; реалізація політики цифровізації (на державному, організаційному, особистісному рівнях).*

*Визначено, що Проєкт оновленої рамки цифрової компетентності для громадян України враховує виклики широкомасштабної інформаційної війни, кіберзагроз та пропаганди. Встановлено необхідність розроблення Проєкту оновленої рамки цифрової компетентності для державних службовців. Автором було доповнено комплекс механізмів формування цифрових компетенцій і виокремлено безпековий (формування спеціальних знань, створення комплексу заходів безпеки, аналіз кібератак). Сформульовано коло проблем розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні.*

**Ключові слова:** електронні послуги, держава, державний службовець, цифрові компетентності, цифрові навички.

**Постановка проблеми.** В умовах розвитку інформаційного суспільства, проблема ефективного формування цифрової компетенції державних службовців залишається відкритою. Особливо, в умовах воєнного стану, коли багато документів

необхідно перевести на сервери з віддаленим доступом, щоб їх не втратити, працювати з електронними реєстрами та відкритими базами. Актуальність теми також обумовлена тим, що Концепція розвитку цифрових компетентностей, схвалена роз-

порядженням Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. за № 167-р була розрахована на період до 2025 р. [1]. Вищезазначене дозволяє проаналізувати дієвість даної концепції на теперішній час.

Міністерство цифрової трансформації України опублікувало результати цифрової трансформації в регіонах України за 2024 р., мета якого оцінити ефективність цифрових рішень на місцях та визначити рівень цифрової культури громадян [2]. Основними показниками цього звіту є інституційна спроможність, розвиток інтернету, розвиток ЦНАП, впровадження режиму «без паперів», цифрова освіта, візитівка області, проникнення базових електронних послуг, галузева цифрова трансформація, індивідуальні проекти CDTO. Найвищим значенням цього індексу є 1 бал (виконані всі показники), однак, в межах України середньостатистичне значення становить – 0,497 бали.

Попри це, найвищі значення спостерігаються в проникненні базових е-послуг (0,759), інституційній спроможності (0,687) та розвитку інтернету (0,686), що означає розвиток цифровізації державних послуг, однак, найнижче значення в впровадженні режиму «без паперів» (0,421).

Підтримуючи думку О. Пінчук та А. Прокопенко зазначимо, що сучасні тенденції розвитку інформаційного суспільства спричиняють зміни й у сфері військового управління. Особливу увагу необхідно приділити таким напрямкам: розвиток штучного інтелекту, машинного навчання, забезпечення мобільності інформаційно-комунікаційної діяльності користувачів в інформаційному просторі, розвиток мобільно орієнтованих засобів та ІКТ доступу до цифрових даних, накопиченні та опрацюванні значних обсягів даних, формуванні та використанні електронних інформаційних баз і систем, забезпеченні сумісності ІКТ-засобів та ІКТ-додатків, розвитку систем захисту даних в інформаційних системах та протидії кіберзлочинності [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробкою теоретичних засад становлення та розвитку цифрових компетентностей державних службовців в Україні займалися такі дослідники К. Копняк,

А. Семенченко, В. Покинйчереда, О. Фендьо, В. Фостікова. Інформаційно-цифрова компетентність державних службовців та перспективи підвищення були розглянуті у науковій статті М. Чабалієвої, науковцем було проведено ґрунтовний аналіз дефініцій «цифрова грамотність» та «цифрова культура» [4]. Значний науковий внесок присвячений теоретичним основам цифрової компетентності публічних службовців у науковій праці Л. Матвейчук та П. Польового. Науковці надали аналіз стратегічним та концептуальним документам у сфері цифровізації, здійснили моніторинг публікацій вітчизняних дослідників щодо поняття «цифрова компетентність», розглянули матеріали міжнародних експертів та Європейську рамку цифрової компетентності для громадян [5].

Окрему увагу заслуговує дослідження К. Копняк та В. Покинйчереда, оскільки, науковці приділили увагу формуванню цифрової компетентності державних службовців у процесі фахової підготовки [6]. Автори провели ґрунтовний аналіз теоретичного матеріалу із вищезазначеної тематики, а також в структурі цифрової компетентності державних службовців виокремили три основні групи компетенцій: загальні, професійні та комплементарні. С. Ващенкою своїй науковій статті сформулював визначення «цифрова компетентність», а також розкрив питання теоретичних та прикладних аспектів розвитку цифрової компетентності державних службовців у системі безперервної освіти для врахування загальних та індивідуальних потреб фахівців у професійному розвитку та їхні можливості для особистісного розвитку на основі використання інноваційних форм і методів навчання [7].

Водночас, у теорії публічного управління відсутні ґрунтовні наукові розробки присвячені проблематиці розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні, що потребує додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

**Мета статті** – проаналізувати особливості цифрової компетентності державних службовців та визначити проблеми їх формування та розвитку в контексті повномасштабної війни.

**Виклад основного матеріалу.** Спираючись на думку С. Ващенко зазначимо, що цифрова компетентність – це не лише вміння користуватися смартфонами, планшетами, комп'ютерами та іншими технічними пристроями на роботі, а й здатність уникати небезпек у цифровому просторі, зберігати конфіденційні дані, ефективно впроваджувати електронні сервіси для громадян та розв'язувати проблеми за допомогою цифрових технологій [7].

Науковець влучно підкреслив «здатність уникати небезпек», оскільки, в умовах кібератак, продажу цифрових даних, крадіжок персональних даних за допомогою глобальної мережі Інтернет, поява нових способів шахрайства для отримання доступу до державних реєстрів та закритої інформації стає актуальним здобуття знань для мінімізації цих ризиків. В умовах повномасштабної війни в Україні кожний сервер державної служби може стати об'єктом для кібератаки.

Міністерством цифрової трансформації України в 2021 р. було створено проєкт – Рамку цифрових компетентностей для державних службовців України [8] на основі рамки цифрової компетентності для громадян України. В якій було визначено наступні сфери компетентностей:

- с1 комп'ютерна та інформаційна грамотність;
- с2 робота з цифровим контентом;
- с3 цифрова комунікація та цифрова взаємодія;
- с4 безпека та захист інформації в цифровому середовищі;
- с5 реалізація політики цифровізації (на державному, організаційному, особистісному рівнях).

У 2023 р. було видано Проєкт оновленої рамки цифрової компетентності для громадян України [9], однак, окремо, для державних службовців, з урахуванням воєнного стану, даний проєкт оновлений не був. Саме оновлена версія враховує виклики широкомасштабної інформаційної війни, кібератак та пропаганди, появу нових загроз, різке збільшення внутрішньоопереміщених осіб, створення нових інформаційних реєстрів та послуг.

В Проєкті оновленої рамки [9] зазначається про сфери компетентностей, пропо-

нуємо звернути увагу на с5 – розв'язання проблем у цифровому середовищі та навчання впродовж життя. Одним із компонентів є самооцінювання рівня власної цифрової компетентності виявлення та усунення прогалин. Для державних службовців, як і для громадянина України, ця компетенція є важливою, оскільки світ інформаційних технологій дуже рухливий та прогресивний і без постійного навчання впродовж життя – навички цифрової компетентності швидко втрачаються.

Вважаємо за доцільне зазначити, що одним із пріоритетних напрямів державної політики в рамках сфер компетентностей – с5 реалізація політики цифровізації (на державному, організаційному, особистісному рівнях) є розробка Проєкту оновленої рамки цифрової компетентності для державних службовців.

Науковці Л. Матвейчук та П. Польового сформуvalи комплекс механізмів формування цифрових компетенцій публічних службовців (*прим. автора – в контексті даного дослідження автор спирається на поняття державна служба визначеного Законом України «Про державну службу», в якому визначено, що це публічна діяльність [10]*), до якого віднесли:

- 1) нормативно-правовий – сукупність взаємопов'язаних законів, підзаконних актів, концепцій та стратегічних документів;
- 2) інституційно-організаційний – сформована ефективно функціонуюча система державного впливу на процеси формування та підвищення цифрової кваліфікації персоналу органів публічної влади;
- 3) матеріально-технологічний – цифрові державні платформи, інформаційно-аналітичні системи, комп'ютерне обладнання, цифрова інфраструктура комунікацій (зовнішніх та внутрішніх), цифрове робоче місце публічного службовця;
- 4) мотиваційно-кадровий – набір персоналу відповідно відомчих стандартів з врахування професійних цифрових компетентностей, оцінювання рівня знань, вмінь та практичних навичок публічного службовця, навчання персоналу роботи з цифровими технологіями, розвиток систем мотивації праці персоналу та використання мотиваційних

механізмів щодо підвищення цифрової компетентності [5].

Погоджуючись з цією точкою зору, пропонуємо доповнити комплекс механізмів формування цифрових компетенцій п'ятим пунктом: безпековий, а саме формування спеціальних знань, створення комплексу заходів безпеки, аналіз кіберзагроз.

У процесі фахової підготовки державних службовців формуються цифрові компетенції. Так, В. Копняк та В. Покин'ячерода зазначають, що розвитку цифрових компетенцій (загальні, професійні та комплементарні) майбутніх державних службовців сприятиме запровадження в програми підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальностями 232 «Соціальне забезпечення» та 281 «Публічне управління та адміністрування» у закладах вищої освіти України таких обов'язкових навчальних компонентів, як «Офісні комп'ютерні технології», «Інформаційно-комунікаційне забезпечення соціальної сфери», «Цифрові комунікації в громадах», «Цифрове урядування», «Електронний документообіг в публічному управлінні» тощо [6].

Також дослідники зазначають про запровадження спеціальних курсів в рамках підвищення кваліфікації державних службовців з метою оволодіння навичок цифрової компетентності. Погоджуючись із даною тезою, слід сказати, про доцільність доповнення ч. 2 ст. 48 Закону України «Про державну службу»: «...та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління, адміністрування та цифрової грамотності ...». Підтвердженням цих актуальних змін є виступ Голови Національного агентства України з питань державної служби Н.°Алюшиної, яка зазначила, що цифрові компетентності і цифрова грамотність в сучасних умовах – це must have для кожного публічного службовця°[11].

На підставі вищевикладеного пропонуємо виокремити наступні проблеми розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні:

1. Поява нових викликів: кібератаки, інформаційна пропаганда, розширення діяльності штучного інтелекту та діяльності ботів.

2. Відсутність Проекту оновленої рамки цифрової компетентності для державних службовців з урахуванням викликів воєнного стану.

3. Оновлення спеціальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, що будуть включати цифрові компетентності.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи слід зазначити, що цифрові компетентності та цифрова грамотність державних службовців має виходити на новий рівень. В умовах сучасних викликів: повномасштабної війни, інформаційного прогресу, невизначеності зовнішнього середовища, розширення можливостей штучного інтелекту формування державної політики повинно ґрунтуватись на мінімізації кіберзагроз та інформаційних атак, пошук альтернативних сховищ та баз даних, розмежування дезінформації, а також нових підходів до освіти та підвищення кваліфікації державних службовців. Проаналізовані проблеми розвитку цифрової компетентності державних службовців в контексті повномасштабної війни в Україні надають базу для подальших наукових досліджень.

### Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 167-р. Дата оновлення: 03.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-p#Text>.
2. Результати цифрової трансформації в регіонах України за 2024 рік. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/rezultati-tsifrovoi-transformatsii-v-regionakh-ukraini-za-2024-rik>.
3. Пінчук О.П., Прокопенко А.А. Розвиток цифрової компетентності – професійно значущого складника підготовки офіцерів збройних сил України. Сучасні інформаційні технології та інноваційні методи навчання в підготовці фахівців: методологія, теорія, досвід і проблеми. 2024. № 62. URL: <https://vspu.net/sit/index.php/sit/article/view/3745/3149>.
4. Чалабієва М.Р. Інформаційно-цифрова компетентність державних службовців: проблеми та перспективи. Дер-



- жавне будівництво та місцеве самоврядування. 2021. № 41. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1585771>.
5. Матвейчук Л.О., Польовий П.В. Цифрова компетентність публічних службовців: теоретична площина. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. URL: [http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/2\\_2022/10.pdf](http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/2_2022/10.pdf).
  6. Копняк К.В., Покинйчереда В.В. Формування цифрової компетентності державних службовців у процесі фахової підготовки. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10\\_2021/33.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10_2021/33.pdf)
  7. Ващенко С. Теоретичні засади формування цифрових компетентностей державних службовців в Україні. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/60/64>.
  8. Рамка цифрових компетентностей для державних службовців України. URL: [https://osvita.diiia.gov.ua/uploads/0/2902-2619\\_ramka\\_derzsluzbovci\\_3\\_compressed.pdf](https://osvita.diiia.gov.ua/uploads/0/2902-2619_ramka_derzsluzbovci_3_compressed.pdf).
  9. Проєкт оновленої Рамки цифрової компетентності для громадян України. URL: [https://osvita.diiia.gov.ua/uploads/1/6287-proekt\\_ramki\\_cifrovoi\\_kompetentnosti\\_gromadan\\_ukraini\\_digcompua\\_2\\_2.pdf](https://osvita.diiia.gov.ua/uploads/1/6287-proekt_ramki_cifrovoi_kompetentnosti_gromadan_ukraini_digcompua_2_2.pdf).
  10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n6>.
  11. Цифрові компетентності – це must have для кожного публічного службовця. URL: <https://nads.gov.ua/news/tsyfrovi-kompetentnosti-tse-must-have-dlia-koznoho-publicnoho-sluzhbovtsia-odnak-za-epokhoiu-tsyfrovizatsii-nemozhna-vtratyty-holovnu-tsinnist-liudynu-nataliia-aliushyna>.

### **Garkaviy I., Fedyunin M. Problems of developing the digital competence of civil servants in the context of a full-scale war in Ukraine**

*The article is devoted to the theoretical analysis of the problems of developing the digital competence of civil servants in the context of a full-scale war in Ukraine. It was established that in the conditions of the development of the information society, the problem of effective formation of digital competence of civil servants remains open. It was determined that the regions of Ukraine need to work on institutional solutions in the field of the effectiveness of digital solutions and the level of digital culture of citizens. Separate scientific publications of domestic scientists were analyzed, the topic of which was the fundamental problems of the development of digital competences of civil servants. It was determined that the theory of public administration lacks thorough scientific developments devoted to the development of digital competence of civil servants in the context of a full-scale war in Ukraine.*

*The author analyzed the features of the digital competence of civil servants and identified the problems of their formation and development in the context of a full-scale war. It has been established that a mandatory part of defining the digital competence of civil servants is the ability to avoid dangers.*

*The Framework of Digital Competences for Civil Servants of Ukraine is characterized, in which the following areas of competence are defined: computer and information literacy; working with digital content; digital communication and digital interaction and security and protection of information in the digital environment; implementation of digitalization policy (at the state, organizational, and personal levels).*

*It was determined that the Project of the updated framework of digital competence for citizens of Ukraine takes into account the challenges of large-scale information warfare, cyber threats and propaganda. The need to develop the Project of an updated framework of digital competence for civil servants has been established. The author supplemented the set of mechanisms for the formation of digital competences and highlighted the security one (formation of special knowledge, creation of a set of security measures, analysis of cyber attacks). The range of problems of developing the digital competence of civil servants in the context of a full-scale war in Ukraine is formulated.*

**Key words:** *electronicservices, state, civilservant, digitalcompetences, digitalskills.*

УДК 352:711.4

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.21>

**І. М. Грищенко**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Національного авіаційного університету  
<https://orcid.org/0000-0002-8191-1177>

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ**

*В статті розглянуто організаційно-правові механізми публічного управління розвитком міських агломерацій у контексті повоєнної відбудови України. Результати дослідження показують, що в умовах тимчасової окупації частини території України міські агломерації мають стати майданчиками економічного та соціального зростання шляхом об'єднання ресурсів та можливостей територіальних громад, що вирішили об'єднатися в агломерацію. Світовий досвід показує, що міські агломерації є основними двигунами економічного прогресу. Великі агломерації, виробляють значну частину валового внутрішнього продукту країн, що свідчить про їх критичну роль у національній та глобальній економіці. Досвід Польщі показує, що через агломерації вона змогла реалізувати великі інфраструктурні проєкти, тому зазначений досвід доречно застосовувати й в Україні.*

*В статті досліджено агломерації та акцентовано увагу, що їх поділяють на чотири категорії залежно від кількості населення: великі агломерації налічують понад 1 мільйон мешканців; середні агломерації мають населення від 500 тис до 1 млн осіб; менш розвинені агломерації включають від 300 тис до 500 тис мешканців; зародкові агломерації мають чисельність населення від 100 тис до 300 тис осіб. Розглянуто організаційно-правові механізми публічного управління розвитком міських агломерацій, зокрема досліджено організаційно-правові механізми створення Асоціації органів місцевого самоврядування «Львівської агломерації» та розглянуто Стратегію розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року. Виокремлено основні стратегічні цілі створення Львівської агломерації : 1) налагодження ефективної співпраці (згуртованість та стійкість); 2) підвищення якості життя людей в усіх громадах агломерації; 3) повноцінне розкриття потенціалу агломерації і підвищення її конкурентоздатності. В результаті дослідження встановлено, що існуюча нормативно-правова база дозволяє створювати агломерації, хоча і відсутній профільний закон. Організаційно-правові механізми публічного управління розвитком міських агломерацій постійно удосконалюються, оскільки є розуміння важливості створення та належного функціонування агломерацій для повоєнної відбудови України.*

**Ключові слова:** *стійкість, територіальні громади, співробітництво, співпраця, стратегія, регіональний розвиток, відбудова.*

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення країни-агресора на територію України змушує українців шукати нові підходи до формування стійкості територіальних громад. Лише стійкість територіальних громад як здатність ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під

час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги [1, с. 7] змогла забезпечити стійкість України і зможу організувати належну оборону держави. Саме в територіальних громадах зосереджені всі ресурси держави – ресурси, належне використання яких забезпечить перемогу та відбудову України. Одним із інструментів об'єднання зусиль територіальних громад для можли-

вості згенерувати ресурси є агломерація, тобто форма багатоцільового співробітництва територіальних громад.

Маємо усвідомлювати, що збройна агресія російської федерації, тимчасова окупація частини території України та втрата інституційної спроможності влади на місцевому рівні; збільшення кількості територій, які потребують державної підтримки; знищення і значні пошкодження інфраструктури та її невідповідність актуальним потребам людини, економіки та вимогам безпеки; різкі просторові та структурні зміни в економіці, втрата експортного потенціалу регіонів; втрата людського капіталу та прискорення депопуляції; зміна клімату та погіршення екологічної ситуації внаслідок бойових дій на території України; неготовність системи управління регіональним розвитком до процедур та кращих практик ЄС [2] спонукають до створення агломерацій.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [2], План заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024–2028 роки [3] та інші нормативно-правові акти в тій чи іншій мірі створюють підґрунтя для формування агломерацій, але дотепер на законодавчому рівні точаться суперечки щодо нормативного врегулювання цього питання. На з'ясування організаційно-правових механізмів публічного управління розвитком міських агломерацій в контексті повоєнної відбудови України спрямоване це дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання організаційно-правових механізмів публічного управління розвитком міських агломерацій у контексті повоєнної відбудови України не є достатньо дослідженим у вітчизняній науковій літературі, оскільки актуальність теми набула особливої ваги протягом останніх двох років. Попри це, важливі інституційні аспекти розвитку агломерацій досліджено у роботі В. В. Борщевського, Р. М. Дацківа та Я. О. Стецька [4]. Автори підкреслюють роль інституційних механізмів у формуванні стійких міських утворень, наголошуючи на необхідності залучення інвестицій для забезпечення економічного зростання у післявоєнний період. Іншою важливою

працею є дослідження І. В. Дробуша [5], який акцентує увагу на співробітництві громад у межах агломерацій. Він пропонує нормативно-правові моделі, спрямовані на посилення інтеграції територіальних утворень через адміністративні та фінансові механізми. Т. Є. Зінченко [6] аналізує концептуальні основи формування міських агломерацій, звертаючи увагу на правові аспекти їх організації. Дослідник пропонує законодавчі ініціативи, які б сприяли створенню ефективної нормативної бази. Дослідження А. О. Пелехатого та Х. О. Патицької [7] стосується механізмів взаємодії територіальних громад в умовах децентралізації. Їхня робота є важливим доповненням до теоретичних розробок з питань інтеграції громад в єдині управлінські структури. З. О. Сірик та В. Л. Засадній [8] розглядають агломерційні чинники інвестиційної привабливості громад. Автори вказують на необхідність розробки регуляторної політики, яка б підтримувала інвесторів та стимулювала розвиток інфраструктури.

Для дослідження також використовувалися сучасні інтернет-публікації, такі як матеріали форуму агломерацій [9], аналітичні огляди з децентралізації [10] та публікації громадських платформ [11], що висвітлюють актуальні аспекти агломерційного розвитку.

Попри значну кількість наукових досліджень з означеної теми, простежується нестача систематизованого матеріалу щодо організаційно-правових механізмів публічного управління розвитком міських агломерацій в контексті повоєнної відбудови України, тому із використанням різних методів наукового пізнання було проаналізовано, погруповано та систематизовано наукові, аналітичні та інформаційні джерела інформації для більш ґрунтовного розуміння проблеми організаційно-правових механізмів розвитку міських агломерацій.

**Мета статті** – узагальнити наукові доробки та на їх основі запропонувати організаційно-правові механізми розвитку міських агломерацій для повоєнної відбудови України.

**Виклад основного матеріалу.** Повномасштабне вторгнення, яке змусило

країну переосмислити багато аспектів свого розвитку, створює потребу в реалізації ефективних моделей управління, здатних результативно використовувати наявні ресурси для відновлення та розвитку. Агломерації, які базуються на принципах співпраці та спільного вирішення проблем, можуть стати ключовими інструментами в цьому процесі. Вони дозволять об'єднати зусилля, ресурси та ініціативи навколо великих міських центрів, що сприятиме швидкому відновленню і сталому розвитку регіонів.

Сьогодні, коли країна зіштовхнулася з необхідністю відновлення великих територій після війни, агломерації можуть виступити як ефективний механізм координації реалізації великих інфраструктурних проектів, розвитку місцевих економік та вирішення соціальних питань на місцевому рівні. Введення агломерацій як законодавчо закріпленої форми співпраці створює для України шанс на суттєве покращення якості управління та ефективне використання ресурсів, забезпечуючи рівний розвиток та збалансовану інтеграцію територіальних громад навколо великих міст.

Світовий досвід показує, що міські агломерації є основними двигунами економічного прогресу. Великі агломерації, виробляють значну частину валового внутрішнього продукту країн, що свідчить про їх критичну роль у національній та глобальній економіці. Наразі більша половина населення у світі мешкає у містах з чисельністю понад 500 тис осіб, і прогнозується, що до 2050 року цей показник може зрости до 70% [9].

Енциклопедія сучасної України дає таке визначення міської агломерації – це територіально-економічна інтеграція групи щільно розташованих і функціонально пов'язаних територіальних громад, що відрізняються одна від одної величиною й народногосподарським спрямуванням [12]. Міська агломерація є формою розселення, в якій територіальні громади об'єднані інтенсивними інфраструктурними, комунально-господарськими, виробничими, культурно-побутовими та рекреаційними зв'язками. Міська агломерація складається з міських поселень в яких

переважає частка вільних від господарської діяльності площ. Чим більше природних компонентів збережено в міській агломерації, тим комфортніші умови проживання.

Згідно з аналізом Т. Зінченка, розвиток міських агломерацій характеризується концентрацією населення і ресурсів у великих урбанізованих ядрах, які розширюють свої межі за рахунок прилеглих територій [6]. Це зумовлює активні міграційні процеси між центральними містами та передмістями, включаючи і сільські райони, що сприяє динамічному обміну населенням і ресурсами. Дослідники Сірик З. О. та Засадній В. Л. визначають міські агломерації як ключові елементи системи розселення країни, які функціонують як центри просторової організації та опорні структури для економічного розвитку [8]. Такі агломерації забезпечують інтеграцію територій з високим соціально-економічним потенціалом, створюючи синергію, що є критично важливим для сталого розвитку територій, у тому числі в контексті повоєнної відбудови України.

Становлення міських агломерацій є значущим глобальним феноменом, який активізувався у другій половині ХХ століття. Цей процес носить переважно органічний характер, адже агломерації формуються на основі історично складених міських взаємодій та економічних зв'язків, а не через штучне планування. Це зумовлює необхідність для державних структур не лише визначати, але й активно підтримувати такі об'єднання через спеціалізовані програми розвитку та стратегічне планування [5].

В контексті України, агломераційні утворення мають тривалу історію та виражену структурну різноманітність. Серед найбільш відомих можна виділити Придніпровську зону з Дніпропетровсько-Запорізькою, Нікополь-Марганецькою, і Криворізькою агломераціями; а також Прикарпатську, Луцько-Волинську, Херсонсько-Миколаївську тощо. Крім того, в Україні існують моноцентричні агломерації, що сформовані навколо таких великих міст як Київ, Харків, Одеса та Львів [10]. Ця різноманітність міських агломерацій в Україні є свідченням їхнього зна-



чення у структурі національного розселення та економічного розвитку. Більшою мірою дані агломерації утворюються за економічним змістом з метою вирішення логістичних питань з організації виробничих процесів.

Згідно з класифікацією, агломерації поділяються на чотири категорії залежно від кількості населення:

- великі агломерації налічують понад 1 мільйон мешканців;
- середні агломерації мають населення від 500 тис до 1 млн осіб;
- менш розвинені агломерації включають від 300 тис до 500 тис. мешканців;
- зародкові агломерації мають чисельність населення від 100 тис. до 300 тис. осіб [10].

Серед вітчизняних агломерацій, зокрема, Центрально-Волинській, Одеській та Львівській, вже розроблені та впроваджені відповідні стратегічні плани розвитку. Ці плани спрямовані на координацію та оптимізацію урбаністичних процесів та ресурсів на території відповідних агломерацій [9].

Для розуміння організаційно-правових механізмів публічного управління розвитку міських агломерацій більш докладно розглянемо Львівську агломерацію.

У 2023 році було схвалено Стратегію розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року та розпочато процес формування Асоціації ОМС «Львівська агломерація».

Варто наголосити, що з організаційної точки зору, процес розробки стратегії та формування асоціації був надто складним, допоки Львівська обласна адміністрація не зголосилася надати нейтральний майданчик та своє посередництво. За підтримки програми Ради Європи «Посилення демократичного врядування і стійкості в Україні» громади Львівщини почали обговорювати можливості співпраці у різних сферах. Акцент робили не лише на розвитку, а більше на формуванні спільної стійкості, оскільки повномасштабне вторгнення країни-агресора показало, наскільки важливою є згуртованість. У відносно віддаленій від зони бойових дій Львівщині почали напрацьовувати моделі агломераційної співпраці, розумі-

ючи, що тепер уже це не тільки можливість, а й певною мірою обов'язок громад цього регіону, оскільки їх досвід має стати свого роду прототипом для інших майбутніх українських агломерацій, які сьогодні ближче до «нуля». А роль агломерацій у відновленні України зараз уже практично ніхто не ставить під сумнів.

Наказом керівника Львівської ОВА для розробки стратегії розвитку Львівської агломерації було створено керівний комітет у складі представників 17 територіальних громад, представників департаментів ОВА, деяких державних інституцій, експертів, представників проєктів міжнародної технічної допомоги.

Процес розроблення стратегії був у багатьох аспектах унікальним. Адже агломерація – це не адміністративно-територіальна одиниця, у якій є свої органи управління і бюджет. Громади в агломерації, хоча й пов'язані між собою мережею зв'язків в економічній, інфраструктурній, соціальній, культурній сферах, за визначенням самостійні і автономні. Як і в більшості країн світу, в Україні розвиток агломерацій йде наразі шляхом добровільного об'єднання зусиль для вирішення спільних завдань, досягнення стратегічних цілей розвитку через реалізацію спільних проєктів, без жодного адміністративного примусу чи обмеження їх повноважень або самоврядності. А це означає, що для будь-яких спільних рішень потрібно знайти баланс інтересів, мати спільну волю до співпраці і розуміння того, що кожен учасник цього партнерства має вносити свій вклад в спільний процес розвитку. І це тим складніше, якщо мова йде про такий документ, як стратегія, який визначає не підходи до вирішення якогось одного конкретного питання, а пріоритети і засади спільного зростання. У цьому власне відмінність стратегії агломерації від стратегії громад чи регіону, де все-таки є спільний центр прийняття рішень. Вона мусить бути більш рамковою і перш за все консенсусною.

Саме тому вся робота над стратегією була побудована з максимальним залученням представництва громад. В його основу було покладено Методичні рекомендації Ради Європи «Стратегічне муніципальне

планування». Під час роботи над розробкою стратегії було проведено три хвили засідань тематичних робочих груп, створених з профільних фахівців територіальних громад. Записано більше ста інтерв'ю зі стейкхолдерами. Відбувалися системні зустрічі у кожній із громад, яка виявила бажання увійти в агломерацію. Відбулися фокус-групи з представниками та представницями бізнес-кластерів, молодіжних і різної спрямованості громадських організацій, науковцями та представниками вишів, стартаперами тощо [11]. Було проведено збір великого масиву статистичних даних – а це було непросто через брак муніципальної статистики загалом, а в час, поки триває російська агресія, брак статистики зі зрозумілих причин ще більш відчутний. В результаті була напрацьована стратегія, в основі якої закладено три стратегічні цілі:

- налагодження ефективної співпраці (згуртованість та стійкість);
- підвищення якості життя людей в усіх громадах агломерації;
- повноцінне розкриття потенціалу агломерації і підвищення її конкурентоздатності.

Всі ці цілі мають конкретні проекти співпраці громад агломерації, зокрема, серед таких проектів такі:

- Крафтових виробників із сусідніх громад вперше запросили до участі у традиційному львівському фермерському ярмарку, в рамках якого фермери щотижня можуть пропонувати свою продукцію львів'янам і гостям міста на центральній площі Ринок;

- Львівська і Бібрська громади підписали взагалі перший в Україні договір співробітництва територіальних громад між великим містом і сусідньою громадою щодо користування послугами львівського інклюзивного центру;

- Львів, Куликів і Жовква спільними зусиллями добились того, що вздовж траси Рава-Руська-Львів, яка реконструюється за кошти ЄБРР, буде прокладена відокремлена велодоріжка;

- Пустомити, Львів і ще низка громад почали шукати спільні рішення щодо очищення Щирецького водосховища і малих річок, зокрема в царині напрацювання

спільних рішень і політики щодо поводження зі стоками [11].

З наведеного прикладу зрозуміло, чому розвиток агломерацій в Україні є однією з пріоритетних цілей Державної стратегії регіонального розвитку у період післявоєнної відбудови. Згідно досліджень експертів агломерації в Україні стануть драйверами у процесі повоєнної відбудови і відновлення країни. Тому суспільний запит на створення агломерацій суттєво зріс після повномасштабного російського вторгнення.

Агломерації післявоєнного періоду є структурою збору та накопичення інвестицій для відновлення міста. Наприклад, містечка поблизу Києва, такі як Буча, Гостомель, Ірпінь, через масштабні руйнування не можуть відбудуватися самостійно. Допомога сусідніх громад, зокрема Києва, є важливою складовою процесу відновлення.

Розглядаючи правові механізми публічного управління розвитком міських агломерацій в контексті повоєнної відбудови України, зазначимо, що діюче нормативне регулювання формування та управління агломераціями в Україні ґрунтується на кількох ключових законах.

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює основи для місцевого самоврядування, які можуть бути застосовані до агломерацій.

- Закон «Про співробітництво територіальних громад» регулює процеси співробітництва між різними громадами, що є ключовим для формування агломерацій.

- Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування» дозволяє створення асоціацій, які можуть об'єднувати громади в більшій агломерації для ефективного управління та розвитку.

Були спроби створити профільний закон про міські агломерації, проте, фахове та експертне середовище висловили свої умовисновки щодо того, що в запропонованій редакції законопроектів є порушення Конституції України та законів про місцеве самоврядування й запропонували створювати агломерації в межах діючого законодавства.

Проте, попри наявність законодавчої бази, існує проблема неузгодженості та відсутності спеціалізованого законодав-

ства, яке б детально регулювало створення та функціонування агломерацій. Наразі українське законодавство не має чіткого механізму, що визначав би організаційно-правові рамки агломераційного управління, що призводить до стихійного розширення агломерацій та проблем у плануванні розвитку.

Наразі напрацьовують напрями створення агломерацій в рамках післявоєнної відбудови України, що включають ряд ключових аспектів та відображають потребу в глибокій інтеграції територіальних громад. Серед основних напрямків співпраці в агломераціях виділяються:

- розвиток інфраструктури
- економічне зростання
- розробка спільних проектів
- розв'язання екологічних проблем
- покращення управління відходами та водопостачанням.

Ці напрямки мають стати основою для закріплення співпраці у відповідному законодавстві, яке надасть чіткі правила та механізми взаємодії між громадами.

Серед ключових напрямів вирішення проблем управління агломераціями в Україні можна виділити створення спільних адміністрацій або координаційних рад для управління агломераціями.

На рисунку 1 відображено організаційний механізм роботи агломерації. Згідно нього, сформована агломерація є незалежною юридичною особою, яка формує власні виконавчі органи і діє на основі статуту. На основі розробленої правової бази (статуту) формуються повноваження всіх органів управління даної агломерації.

Важливо також визначити умовні межі агломерацій, враховуючи межі адміністративно-територіальних одиниць, таких як райони чи області. Необхідним є інтегрування управління агломераціями з центральним містом, яке є ядром, і розробка комплексних стратегічних програм розвитку, що охоплюють усю територію агломерації.

Щоб реалізувати організаційно-правові механізми публічного управління розвитком міських агломерацій в контексті пово-

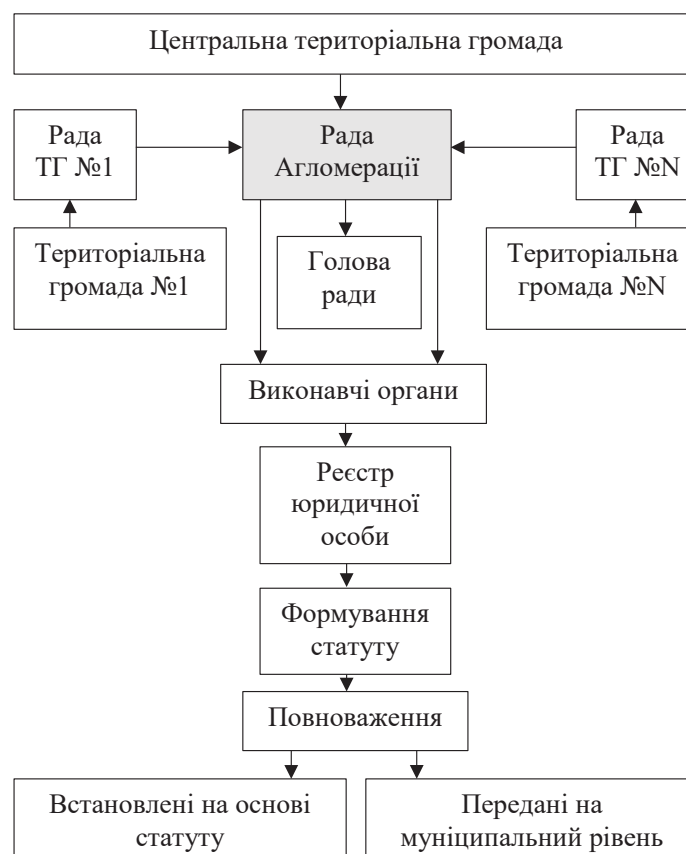


Рис. 1. Організаційні аспекти формування агломерації [8]

енної відбудови України, варто вирішити низку завдань, на рівні правового регулювання, що включають:

– збереження незалежності громад: кожна громада повинна залишатися самостійною в межах агломерації. При цьому, важливою умовою є взаємодія громад на чітких засадах, де велике місто не зможе домінувати над меншими населеними пунктами;

– обов'язкові напрямки співпраці: потрібно чітко зазначити напрямки співпраці між громадами, таких як транспорт, екологічні проекти, планування територій тощо. Однак громади матимуть право розширювати цей список за потреби;

– творення органів управління агломерацією: Агломерації повинні сформувати власні органи управління, що складатимуться з представників усіх громад агломерації, пропорційно до їхньої чисельності. Ці органи будуть незалежними від місцевих органів самоврядування, а їх діяльність буде підзвітною;

– фінансування: Діяльність агломерацій буде фінансуватися з місцевих бюджетів громад, державного бюджету, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги [10].

При цьому важливо врахувати, що при створенні агломерацій необхідно, забезпечити такі передумови, які дозволять знизити ризики сепарації. Згідно з оцінками Світового банку, однією з поширених помилок у процесі прийняття рішень щодо використання потенціалу агломерацій є сприйняття міст як «міні-держав», управління якими зосереджене на досягненні суспільно-політичних цілей [9].

**Висновки.** Післявоєнна відбудова України буде значно ефективнішою та швидшою, якщо вже зараз напрацьовувати механізми створення міських агломерацій, а також відпрацьовувати інструменти співпраці територіальних громад, які увійдуть в агломерацію. Світовий досвід показує, що агломерації є центрами економічного і соціального розвитку, наприклад, Польща через асоціації реалізувала великі інфраструктурні проекти.

Агломерації – це можливість залучати додаткові ресурси й інвестиції з міжнародних джерел у розвиток території, тому вже

необхідно напрацьовувати нові підходи, що дають можливість об'єднати зусилля та ресурси громад заради нових можливостей розвитку. Водночас сучасне законодавство потребує оновлення для забезпечення ефективного функціонування міських агломерацій. Серед першочергових завдань – визначення чітких меж агломерацій, створення спільних органів управління, розподіл повноважень, розвиток інфраструктури, реалізація екологічних проектів і покращення управління водними ресурсами та відходами.

### Список використаної літератури:

1. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія / Грищенко І. М., Горбата Л. П. Київ, НУБіП України, 2024, 345 с. ISBN 978-617-8368-16-6 URL: <https://dglib.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc-43d1-866c-b13b8cfb1626>.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.11.2024)
3. Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2024 № 588-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#n16> (дата звернення 11.11.2024)
4. Борщевський В. В., Дацків Р. М., Стецько Я. О. Перспективи розвитку агломерацій у повоєнній економіці України: інституційний контекст. Регіональна економіка, 2024, № 3. URL: [https://re.gov.ua/re202403/re202403\\_052\\_BorshchevskyyV,V,DatskivRM,StetskoYaO.pdf](https://re.gov.ua/re202403/re202403_052_BorshchevskyyV,V,DatskivRM,StetskoYaO.pdf)
5. Дробуш І. В. Міські агломерації як форми співробітництва громад в умовах повоєнної відбудови України. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303044/295049>
6. Зінченко Т. Є. Концептуальні основи формування міських агломерацій. Ефективна економіка, 2012, № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2012\\_6\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_6_22)
7. Пелехатий А. О., Патицька Х. О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в



- Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління, 2019, Т. 30(69), № 3, С. 116–123. URL: [https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30\\_69\\_3/21.pdf](https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30_69_3/21.pdf)
8. Сірик З. О., Засадний В. Л. Теоретичні засади дослідження агломераційних чинників інвестиційної привабливості громад. Український журнал прикладної економіки та техніки, 2024, № 1. С. 302–309. URL: [http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/ujae\\_2024\\_r01\\_a51.pdf](http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/ujae_2024_r01_a51.pdf)
9. Агломерації – перспектива розвитку України, в яку треба інвестувати вже зараз - тези з першого форуму агломерацій. Децентралізація, 2024. URL: <https://decentralization.ua/news/18807>
10. Час для агломерації. Громадський простір, 2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chas-dlya-ahlomeratsiji>
11. Вперше в Україні: у Львові погодили Стратегію розвитку потенційної Львівської агломерації. Львівська міська рада, 2023. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/community/299304-vpershe-v-ukraini-u-lvovi-pohodyly-stratehiiu-rozvytku-potentsiinoi-lvivskoi-ahlomeratsii>
12. Енциклопедія сучасної України. Міська агломерація. <https://esu.com.ua/article-67949>

### **Hryshchenko I. Organizational and legal mechanisms of public governance for the development of urban agglomerations in the context of Ukraine's post-war recovery**

*The article examines the organizational and legal mechanisms of public management of the development of urban agglomerations in the context of the post-war reconstruction of Ukraine. The results of the study show that in the conditions of the temporary occupation of part of the territory of Ukraine, urban agglomerations should become platforms for economic and social growth by combining the resources and capabilities of territorial communities that have decided to unite into an agglomeration. World experience shows that urban agglomerations are the main engines of economic progress. Large agglomerations produce a significant part of the gross domestic product of countries, which indicates their critical role in the national and global economy. The experience of Poland shows that thanks to agglomerations, it was able to implement large infrastructure projects, therefore, it is appropriate to apply this experience in Ukraine as well.*

*The article examines agglomerations and emphasizes that they are divided into four categories depending on the population: large agglomerations have more than 1 million inhabitants; medium-sized agglomerations have a population of 500,000 to 1 million people; less developed agglomerations include from 300,000 to 500,000 inhabitants; embryonic agglomerations have a population of 100,000 to 300,000 people. The organizational and legal mechanisms of public management of the development of urban agglomerations were considered, in particular, the organizational and legal mechanisms of the creation of the Association of Local Self-Governing Bodies "Lviv Agglomeration" were examined and the Development Strategy of the Lviv Agglomeration for the period until 2027 was considered. The main strategic goals of the creation of the Lviv agglomeration are highlighted: 1) establishment of effective cooperation (cohesion and stability); 2) improving the quality of life of people in all communities of the agglomeration; 3) fully revealing the potential of the agglomeration and increasing its competitiveness. As a result of the study, it was established that the existing legal framework allows for the creation of agglomerations, although there is no specific law. The organizational and legal mechanisms of public management of the development of urban agglomerations are constantly being improved, as there is an understanding of the importance of the creation and proper functioning of agglomerations for the post-war reconstruction of Ukraine.*

**Key words:** sustainability, territorial communities, cooperation, cooperation, strategy, regional development, reconstruction.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.22>

**А. Г. Карташов**

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції  
Національного університету «Одеська політехніка»

## **СТАН ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ БАЗИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ В УКРАЇНІ**

Активна боротьба України за свою незалежність зумовлює підвищений інтерес до проблеми реалізації політики національної пам'яті у публічно-управлінському аспекті. Наразі в Україні одним з основних органів публічного управління в цій сфері залишається Верховна Рада України, яка готує законодавчий ґрунт для формування та проведення такої політики, з огляду на що надважливим завданням є опрацювання наявної законодавчої та законопроектної бази для розуміння існуючих тенденцій та формування власних пропозицій для їх вдосконалення.

У статті досліджуються наявна законодавча, а також законопроектна база, які поділені на умовні блоки – частина законопроектів розглянута у вза'мозв'язку з наявними нормативно-правовими актами, а частина – тематично, за напрямками правового регулювання – щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства, засадничі законопроекти, меморіалізаційні, тощо.

Проведеним дослідженням виявлено низку проблем: декларативність частини імперативних норм, відсутність публічно-правового інструментарію для контролю держави за виконанням прийнятих рішень, що зумовлює надмірну політизацію процесу очищення публічного простору, відсутність санкцій за порушення законодавства, фрагментарність правового регулювання, а також недоліки у наявних законопроектах. Відмічено також низьку активність законодавця, незважаючи на виклики, пов'язані з продовженням російсько-української війни.

На підставі проведеного дослідження та виявлених проблем напрацьовано пропозиції для їх вирішення – необхідність прийняття законопроекту № 9072, введення адміністративної та кримінальної відповідальності, врегулювання питання формування монументального публічного простору, продовження строків виконання Закону № 3005-IX для голів державних (військових) адміністрацій та надання їм права самостійного виконання прийнятих рішень, покладення на органи місцевого самоврядування обов'язку із забезпечення заходів у сфері публічного управління політикою національної пам'яті – наукових досліджень, інформаційних кампаній, тощо.

**Ключові слова:** національна пам'ять, державна політика, публічне управління, деколонізація, декомунізація, законопроекти, законодавство.

**Постановка проблеми:** Російсько-українська війна яскраво продемонструвала, що історія, топонімія та монументалістика стали в руках країни-агресора своєрідною зброєю, захист від якої вимагає відповіді у вигляді якісного розроблення, ефективного впровадження та реалізації політики національної пам'яті, що з однієї сторони дозволяє формувати та підтримувати національну ідентичність, а з іншої протидіяти впливу російської федерації як усередині країни, так і на між-

народній арені, посилюючи спроможності держави та окремих громад до інформаційного та збройного спротиву окупаційним військам і ворожій пропаганді. Крім того це дозволяє провести наглядні історичні паралелі та ближче відчутти сутність політики терору, який розв'язала росія у XIX–XX столітті та з 2014 року реалізує на окупованих територіях.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивчення проблеми впровадження політики національної пам'яті

знайшло своє відображення у наукових працях українських та зарубіжних науковців у роботах Т. Василенко, Т. Бевз [1], А. Фальковського [2], Сачко Д.В. [3], В. Андріяш, Н. Громадської, О. Малкіної [4], І. Ковальської-Павелко [4] та ін.

**Мета статті** – висвітлення сучасного стану законодавчої та законопроектної бази у публічному управлінні політикою національної пам'яті в Україні та формування пропозицій.

#### **Виклад основного матеріалу.**

З часів відновлення незалежності України у 1991 році й до початку російсько-української війни 2014 року, Росія активно продовжувала розпочаті за часів СРСР асиміляторські процеси, направлених на розмиття окремих структур національної пам'яті, що було зумовлено тим, що тривалий час політика національної пам'яті в Україні була ситуативною та фрагментарною та у пріоритетах держави займала другорядні позиції.

Водночас варто відзначити, що сама національна пам'ять перебуває у постійних циклічних процесах будівництва, реконструкції та деконструкції, оскільки саме у таких самих умовах існує і держава і суспільство [6], тому саме своєчасна та ґрунтовна реакція держави та громадянського суспільства на ці процеси та зумовлені ними зовнішні й внутрішні загрози, визначає спроможність національної спільноти до консолідації та інформаційного спротиву, а також збереження історичної спадкоємності та національної ідентичності.

Недаремно дедалі частіше у науці використовуються поняття «війни пам'яті» [5] або ж «битви за минуле» [7].

Надважливе місце, як вищий законодавчий орган влади в Україні, що формує нормативну основу публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті України, з 1991 року і по сьогодні займає Верховна Рада України.

Водночас, незважаючи на важливість політики національної пам'яті на її дотичність до сфери національної безпеки, а також визначення її об'єктом атак країною-агресором, наразі спостерігається низька законопроектна активність законодавців та профільних органів.

При цьому відповідно до статті одинадцятої Конституції держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України [8].

Водночас, упродовж 1991–2024 років прямо чи опосередковано регулювання політики національної пам'яті здійснювалось загальними Законами України, як то «Про музеї та музейну справу» чи «Про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій» та ін., які поряд із загальними нормами містять спеціальні положення.

Проте, одним з перших кроків у формуванні та реалізації політики національної пам'яті на рівні держави було саме прийняття Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» [9], який у подальшому неодноразово зазнавав змін та доповнень.

Так, знакові зміни відбулися шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» № 2325-VIII від 13 березня 2018 року, яким, серед іншого, змінено назву Закону «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», чим окреслено чітку рамку у визнанні комуністичного тоталітарного режиму таким, що здійснював політику державного терору [10].

Крім того, 28 листопада 2006 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 376-V «Про Голодомор 1932–1933 років в Україні», яким на рівні Закону Голодомор 1932–1933 років в Україні визнано геноцидом українського народу, однак поряд із цим вперше на рівні закону визначено Український інститут національної пам'яті спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері відновлення та збереження національної пам'яті українського народу [11]. Вже після повномасш-

табного вторгнення окремим Законом України № 3884-IX додатково унормовано питання діяльності Національного музею Голодомору-геноциду та його керівних та наглядових органів – Експертної та Наглядової Рад [12].

Наразі законодавство про Голодомор-геноцид 1932–1933 років містить, здебільшого, декларативні норми, які не забезпечені санкціями або ж реальними механізмами контролю зі сторони органів публічного управління, що видається суттєвим недоліком в контексті все більшої кількості країни, які визнають цей злочин геноцидом на міжнародному рівні та його заперечення країною-агресором.

Крім того, обов'язки щодо забезпечення умов для проведення досліджень та здійснення заходів з увічнення пам'яті жертв Голодомору 1932–1933 років в Україні покладені виключно на державу та не враховують розширені, внаслідок реалізації політики децентралізації, можливості та повноваження органів місцевого самоврядування.

Пізніше, 09 квітня 2015 року, Верховна Рада України прийняла так званий «декомунізаційний пакет Законів», який включав у себе:

- Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у XX столітті» № 314-VIII був логічним продовженням та фактично виконанням Указу Президента України від 28.01.2010 року № 75/2010 «Про вшанування учасників боротьби за незалежність України у XX столітті» та на законодавчому рівні, ґрунтуючись на чисельних наукових дослідженнях, визнав учасників боротьби за незалежність України у XX столітті – наприклад УНР, ОУН та УПА, Українську Гельсинську Спілку та інших головними суб'єктами боротьби за відновлення державної незалежності України [13].

Це сприяло, з одного боку, відновленню історичної справедливості, а з іншого протидії російській пропаганді, яка наслідуючи традиції радянської, продовжила створювати для борців за незалежність образ «фашистів», «нацистів та їх пособників», а також злочинців, тим самим заперечуючи підвалини української державності.

Вказаний закон вже у 2023 році був доповнений нормою про те, що публічне заперечення факту правомірності боротьби за незалежність України у XX столітті, а також перебування у публічному просторі назв об'єктів топоніміки населених пунктів, а також пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених особам, пов'язаним із переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у XX столітті, визнається наругою над пам'яттю борців за незалежність України у XX столітті, приниженням гідності Українського народу і є протиправним.

На доповнення до даного Закону було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» та «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» стосовно борців за незалежність України у XX столітті та деяких інших осіб» № 3113-IX, яким врегульовувалось питання пенсійного забезпечення осіб, які мають статус борців за незалежність України у XX столітті та зазнали репресій за політичними або релігійними мотивами у формі позбавлення волі (ув'язнення) або примусового безпідставного поміщення здорової людини до психіатричного закладу і реабілітовані у встановленому законом порядку [14].

Обґрунтуванням прийняття закону була соціальна несправедливість, яка була зумовлена тим, що внаслідок незаконного засудження та переслідування борці за незалежність України у XX столітті мали низький рівень доходу, який враховувався при призначенні пенсії після відновлення Україною незалежності. Водночас співробітники радянської міліції та радянських органів державної безпеки мали значно вищі доходи та відповідно розмір пенсійних виплат, хоча по-суті перешкождали боротьбі за українську незалежність.

Водночас згаданий Закон № 314-VIII, у редакції Закону № 3005-IX так само, як і законодавство про злочин Голодомору-геноциду 1932–1933 років, містить декларативні норми, які не забезпечені будь-якими санкціями чи системою стримувань та противаг, з огляду на що перебіг процесів декомунізації 2015–2017 років та



деколонізації 2023–2024 років продемонстрував, що його виконання в частині увічнення борців за незалежність у ХХ столітті у назвах об'єктів топонімії або ж пам'ятниках чи пам'ятних знаках протягом дев'яти років залишається майже невиконаним. Більше того, основні обов'язки щодо забезпечення досліджень, увічнення боротьби та борців за незалежність України у ХХ столітті покладені виключно на державу та не враховують можливості органів місцевого самоврядування.

- Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» № 315-VIII був направлений на подолання радянського міфу про «велику вітчизняну війну» та на законодавчому рівні закріпив взаємну відповідальність націонал-соціалістичного (нацистського) режиму Німеччини та комуністичного тоталітарного режиму СРСР за розв'язання та наслідки Другої Світової Війни 1939–1945 років, вчинення численних злочинів проти людства та людяності, воєнних злочинів та злочинів геноциду, внаслідок чого Україні та Українському народові було завдано величезних втрат, закріпив статус такої війни як найбільшої трагедії людства у ХХ столітті [15].

Існування цього закону гармонізує законодавство в публічному управлінні у сфері реалізації політики національної пам'яті в Україні, оскільки не суперечить законодавству про борців за незалежність України у ХХ столітті та жертв політичних репресій, а також замінює поняття «визволення від фашистських загарбників» на «вигнання нацистів з України», що засвідчує те, що Україна почала поступово відходити від концепції про «велику вітчизняну війну» та переосмислювати пам'ять про Другу Світову, апелюючи до спільної провини та злочинів нацистського та комуністичного тоталітарних режимів, а також віктимізації частини учасників війни на боці радянської армії, оскільки після завершення війни Україна внаслідок радянської окупації так і не здобула незалежність.

Водночас достатньо неконкретне визначення переліку пам'яток Другої світової війни у частині першій статті четвертій цього закону, а також невиконання

Кабінетом Міністрів України вимоги щодо створення Єдиного національного реєстру пам'яток Другої світової війни 1939–1945 років призвело до політизації процесу декомунізації та судових спорів, зокрема справи № 640/19562/19 [16], що зумовлює потребу у внесенні змін до законодавства.

Крім того, 29 травня 2023 року було прийнято Закон України «Про День пам'яті та перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» № 3107-IX, яким на законодавчому рівні встановлено 08 травня, як День пам'яті та перемоги над нацизмом у Другій світовій війні [17], що з однієї сторони вириває Україну з російсько-радянського недостовірного історичного нарративу, а з іншого зближує нашу державу з європейськими традиціями пам'яті, де день вшанування пам'яті полеглих у Другій світовій війні відзначається в день капітуляції нацистської Німеччини, що є також логічним продовженням Указу Президента України від 08 травня 2023 року № 266/2023 «Про День Європи» [18], яким запроваджено спільне з державами Європейського Союзу відзначення дня Європи.

Наразі законопроектом № 9536 авторства народних депутатів В. В'ятровича, Я. Юрчишина та інших «Про внесення змін до деяких законів України щодо пам'яток Другої світової війни 1939–1945 років» пропонується надати строки органам місцевого самоврядування та обласним державним адміністраціям для усунення з публічного простору цифрового позначення «1939», символіки російської імперської політики, георгіївської стрічки та написів російською мовою, а також вилучити з Державного реєстру нерухомих пам'яток України пам'ятки із забороненою символікою або ж написами [19]. Водночас такий проєкт не вирішує питання перебування у публічному просторі монументів радянським солдатам, прикордонникам та матросам та не відносить їх до забороненої символіки, що входить у суперечність із законом № 314-VIII та потребує додаткового врегулювання.

- Закон України «Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» № 316-VIII,

який надав науковцям, дослідникам, представникам громадянського суспільства, журналістам та громадянам загалом доступ до раніше важкодоступних офіційних архівних документів, що у свою чергу дозволило пролити світло на раніше невідомі сторінки видатних українських діячів та діяльності радянських каральних органів по відношенню до українського населення та представників української інтелігенції, зокрема і в частині голодоморів що дало значний поштовх для відновлення та відкриття достовірної української історії (на сьогоднішній день архівні документи оприлюднені, для вільного доступу) [20].

▪ Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII, який став інструментом очищення публічного простору від явних маркерів комуністичного (тоталітарного) режиму, на які спиралася пропаганда Росії та, зокрема, визначив символікою комуністичного (тоталітарного) режиму назви об'єктів топонімії та пам'ятники та пам'ятні знаки, присвячені діячам, у тому числі причетним до організації Голодоморів 1921–1923, 1932–1933, 1946–1947 років та зобов'язав очистити публічний простір від такої символіки, зокрема шляхом перейменування об'єктів топонімії та демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків [21].

Особливістю цього Закону стало те, що він установлював чіткі строки для його реалізації: до 21 листопада 2015 року – повноваження щодо перейменування вулиць та демонтажу пам'ятників мали міські селищні та сільські ради; до 21 лютого 2016 року – такі повноваження мали міські, селищні та сільські голови; до 21 травня 2016 року – повноваження переходили до голів обласних державних адміністрацій. Крім того, було вперше було введено кримінальну відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436-1 Кримінального кодексу України) [22].

Вказаний закон забезпечив реальну правову основу для прийняття органами

публічного управління рішень щодо очищення публічного простору від символіки комуністичного тоталітарного режиму, і на відміну від Указів Президента України 2006–2010 років набув характеру обов'язкового та був частково виконаний.

Водночас закон не передбачав санкцій або ж альтернативних варіантів поведінки у разі, якщо жоден із зазначених у Перехідних та Прикінцевих положеннях суб'єктів не виконав його вимоги, оскільки відповідальність було встановлено лише за поширення символіки, а не за відмову виконувати закон та усунути її з публічного простору, що створило ситуацію, коли і по сьогоднішній день, після спливу майже десяти років після його прийняття, символіка комуністичного тоталітарного режиму перебуває у публічному просторі.

В цілому варто відзначити, що декомунізаційний пакет Законів розпочав нову віху публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті, оскільки на заміну декларативним положенням указів Президента України, було впроваджено реально працюючий практичний механізм, а також світоглядну рамку, які стали елементами боротьби з російськими історичними міфами, а також «війни пам'яті», яку Україна станом на 2014 рік програвала, оскільки не мала достатніх законодавчих системних важелів протидії інформаційній та культурній агресії росії.

У подальшому, вже після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну, було прийнято Закон України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» № 3005-IX, який розширив перелік забороненої символіки та надав повноваження для місцевих рад, голів таких рад та голів обласних державних (військових) адміністрацій або ж осіб, які здійснюють їх повноваження на перейменування об'єктів топонімії та демонтаж пам'ятників і пам'ятних знаків [23], а також, так званий, «антипушкінський» Закон – «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України», яким було унормовано процедуру вилучення з реєстру та публічного простору пам'яток культурної спад-

щини, що відносяться до забороненої символіки [24].

Вже сьогодні встановлені даним законом присічні строки в частині обов'язку зміни найменування та/або символіки, статутів, установчих документів об'єднань співвласників багатоквартирних будинків чи асоціацій об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у разі, якщо вони містять символіку комуністичного тоталітарного режиму або ж російської імперської політики, пропонується продовжити законопроектom № 9628 від 21.08.2023 р. [25], а також урядовим законопроектom № 10103 від 03.10.2023р. [26].

Знову ж таки закон не забезпечений санкціями або ж важелями впливу на випадки, коли вказані у законі суб'єкти публічного управління не виконують його вимоги. Зокрема, голови обласних державних (військових) адміністрацій хоч і виносять розпорядження про перейменування або ж демонтаж об'єктів, однак їх виконання покладається на органи місцевого самоврядування, без надання повноважень щодо контролю їх виконання як зі сторони обласних військових адміністрацій, так і зі сторони інших профільних суб'єктів – Міністерства культури та стратегічних комунікацій або ж Українського інституту національної пам'яті.

Також на відміну від законодавства про декомунізацію, цей закон не передбачає ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності за поширення символіки російської імперської політики, не є підставою для застосування адміністративно-господарських санкцій, не передбачає можливості альтернативної поведінки суб'єктів публічного управління поза межами встановленого законом строку (після 27 липня 2024 року).

Це призвело до того, що в окремих громадах, на кшталт, Одеси або ж Харкова, закон до цього часу не виконаний, що зумовлює необхідність внесення змін до нього в частині продовження строків його виконання.

Тут окремим напрямком законотворчості можна назвати спроби встановлення або ж посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері реалізації політики національної пам'яті.

Так, 24 вересня 2021 року було зареєстровано законопроект № 6019 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного тоталітарного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», авторства народних депутатів І. Фриз, М. Іонової та інших, який передбачав встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного тоталітарного режиму, а також № 6019-1, авторства народних депутатів С. Бобровської, Г. Васильченко та інших, якими передбачено встановлення адміністративної відповідальності за ухилення або ж відмову посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в установленому порядку здійснити демонтаж пам'ятників, пам'ятних знаків, присвячених особам, причетним до організації та здійснення Голодомору 1932-1933 років в Україні, політичних репресій, особам, які обіймали керівні посади у комуністичній партії, вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік (крім осіб, діяльність яких була значною мірою пов'язана з розвитком української науки та культури), працівникам радянських органів державної безпеки, подіям, пов'язаним з діяльністю комуністичної партії, встановленням радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті або ухилення або відмова прийняти розпорядження про демонтаж у строки, встановлені вимогами Закону України № 317-VIII або перешкоджання демонтажу за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України. Складення протоколів покладалося на працівників органів національної поліції [27–28].

Дані законопроекти наразі не отримали оцінку Головного науково-експертного управління та профільного комітету і до цього часу не розглянуті.

Це призвело до того, що ці проекти вже не є актуальними, зважаючи на розширення переліку забороненої символіки Законом України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» № 3005-IX, а також сплив строків виконання цього Закону та Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII вже на момент реєстрації законопроектів № 6019 та № 6019-1.

Також 04 вересня 2020 року було зареєстровано законопроект № 4052 авторства народних депутатів М. Бужанського, В. Кінзбурської, В. Струневича та інших, яким пропонувалось впровадження кримінальної відповідальності, зокрема, за наругу, руйнування або знищення братської могили чи могили Невідомого солдата, пам'ятника, спорудженого в пам'ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, воїнів-інтернаціоналістів та миротворців, а також осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації або іншої держави, визнаної Верховною Радою України агресором, учасників Революції Гідності, борців за незалежність України у XX столітті [29].

Водночас, даний законопроект суперечить не тільки логіці впроваджуваної політики національної пам'яті, а й окремим положенням законодавчих актів – Закону України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» № 315-VIII, «Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність у XX столітті» № 314-VIII, «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки»

№ 317-VIII, того ж Кримінального кодексу України та інших, в частині використання певних дефініцій (напр. «воїни-визволителі», «визволення»), а також поширення кримінальної відповідальності на законні дії, пов'язані із виконанням деколонізаційного пакету законів.

22 листопада 2019 року народною депутаткою України О. Савчук було зареєстровано законопроект № 2489 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо кримінальної відповідальності за заперечення Голодомору)» [30], яким пропонувалося доповнити Кримінальний кодекс України статтею 442-1, яка передбачала кримінальну відповідальність за публічне заперечення Голодомору 1932–1933 років в Україні, як геноциду українського народу та передбачала кримінальну відповідальність у вигляді штрафу від трьох тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і до позбавлення волі (у разі вчинення службовими особами або ж повторно), проте вже 02 лютого 2021 року його було знято з розгляду.

В цілому ідея введення відповідальності за порушення законодавства про деколонізацію та деколонізацію є слушною, оскільки встановлюючи імперативні норми для органів публічного управління щодо усунення з публічного простору назв об'єктів топонімії або ж пам'ятників чи пам'ятних знаків, а також декларативні норми щодо «приниження гідності українського народу» та «протиправність» певних дій чи явищ, чинне законодавство не містить жодних важелів впливу органів державної влади на органи місцевого самоврядування, які і є основними органами публічного управління в контексті виконання законодавства у сфері реалізації політики національної пам'яті.

Це наразі призводить до того, що Український інститут національної пам'яті, Міністерство культури та стратегічних комунікацій, а також обласні військові (державні) адміністрації не мають публічно-правового інструментарію для контролю за виконанням власних повноважень та прийнятих рішень, а також зумовлює надмірну політизацію процесу перейменування, демонтажу та меморіалізації.



Окремий напрямок законотворчості – це проекти, направлені на вшанування пам'яті певних осіб або подій. До прикладу 29 грудня 2021 року Кабінетом Міністрів України було розроблено та зареєстровано законопроект № 6483 «Про внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо встановлення пам'ятних знаків, меморіальних та інформаційних дошок на території населених пунктів з метою увічнення пам'яті осіб, які брали участь у захисті Батьківщини» [31].

Даним проектом передбачалося створення законодавчого підґрунтя для увічнення пам'яті осіб, які брали участь у захисті Батьківщини, що загинули під час участі в АТО, ООС, захисті незалежності та територіальної цілісності України під час повномасштабного вторгнення росії та передбачити повноваження Уряду на затвердження Порядку встановлення пам'ятних знаків, меморіальних та інформаційних дошок на території населених пунктів з метою увічнення пам'яті таких осіб, визначити механізм розгляду клопотань та ухвалення рішень, а також порядок їх демонтажу.

Однак через низку зауважень профільного комітету було вирішено рекомендувати направити його на доопрацювання, а вже 06.09.2022р. його було знято з розгляду.

Схожий проект за № 8279 «Про внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо встановлення пам'ятних знаків, меморіальних та інформаційних дошок на території населених пунктів з метою увічнення пам'яті осіб, які брали участь у захисті Батьківщини, сприяли такому захисту, а також видатних осіб та пам'ятних дат про визначні події» від 12.12.2022 р. було внесено народними депутатами О. Юрченко, В. Гнатенко та інших, який розширював сферу застосування – окрім захисників та захисниць України було додано категорії «осіб, які сприяли такому захисту», «видатних осіб» та «пам'ятних дат про визначні події», а також визначав структуру Порядку, який мав прийняти Кабмін та забороняв існування будь-яких документів на встановлення меморіальних дошок. Водночас такий проект отримав

низку суттєвих зауважень від Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та з 14.12.2022 р. не був розглянутий парламентом [32].

Означені вище законопроекти, видаються змістовно невдалими, оскільки, окрім технічних зауважень, звужують предмет правового регулювання, зводячи його виключно до вшанування пам'яті лише окремої категорії осіб або ж подій, що залишає питання формування пам'яттєвого простору без належного правового регулювання, адже окрім сучасних захисників та захисниць України, норми щодо необхідності увічнення певних осіб стосуються також таких категорій, як «жертви політичних репресій», «борці за незалежність України у ХХ столітті», «особи, які внесли значний вклад у розвиток певної сфери суспільного життя», тощо.

Натомість уваги заслуговує проект Закону № 7286, авторства народних депутатів О. Дунди, В. Безгіна, А. Клочко та інших, яким пропонується створення Національного меморіального комплексу геноциду в Україні, воєнних злочинів, інших тяжких злочинів на території України, вчинених злочинним режимом Російської Федерації у м. Буча, що створює унікальне місце пам'яті загальнонаціонального значення про жертв сучасної російсько-української війни [33]. Наразі такий проект залишається без розгляду.

Інший законопроект № 10289, який у подальшому став Законом України № 3505-ІХ, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища» [34] також врегульовується вшанування героїв російсько-української війни та створення національного місця військових (почесних) поховань.

Водночас комплексні або ж засадничі законопроекти, які торкаються питань публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті до цього часу залишаються без розгляду. До прикладу, з березня 2023 року таким залишається проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо збереження культурної спадщини України та національної

пам'яті» № 9072 авторства народних депутатів М. Потураєва, Є. Кравчук, та інших. Даний проєкт пропонує доповнити Прембулу Закону України «Про національну безпеку України» метою «сприяння консолідації й розвитку української нації» та упровадження в перелік принципів державної політики у сферах національної безпеки і оборони такого принципу, як «збереження культурної спадщини України та національної пам'яті українського народу як головних елементів формування його ідентичності, консолідації й розвитку української нації» [35]. Проєкт був підтриманий Комітетом з питань гуманітарної та інформаційної політики, Міністерством культури та інформаційної політики і він є логічним продовженням Стратегій воєнної та національної безпеки України, затверджених Указами Президента України, а його прийняття нарешті приведе чинне безпекове законодавство до фактичних реалій, в яких інформаційна, пам'яттєва та культурна агресія РФ несе значну загрозу національній ідентичності та протидіє консолідації українського суспільства.

На жаль, даний проєкт внесено лише через 9 років після початку російсько-української війни, тому культурна спадщина та національна пам'ять, а також загрози, що нависають над ними, не були у пріоритеті органів публічного управління, як безпекових, так й інших, що відповідають за реалізацію таких політик. Це, у тому числі, і мало наслідком фрагментарність та ситуативність політики пам'яті, а також зумовлює «війни пам'яті» на окремих територіях України, де на стороні агресора і до цього часу виступають представники територіальних громад.

Основним законопроєктом, який до цього часу навіть не переданий до парламенту, є розроблений Українським інститутом національної пам'яті проєкт Закону «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу» [36].

Проєкт в цілому унормовує публічне управління політикою пам'яті, визначає низку основних дефініцій, які до цього часу не містяться у чинних нормативно-правових актах, встановлює принципи, завдання та напрями політики національ-

ної пам'яті, та відповідно, органів публічного управління, розмежовує їх компетенцію, джерела фінансування, тощо.

Однак проєкт містить низку недоліків, які не вирішують існуючі проблеми правозастосування. Так, до прикладу, проєкт пропонує внесення змін до статті четвертої Закону України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років», шляхом доповнення переліку місць пам'яті, однак знову ж таки не вказує вичерпний перелік таких місць, залишаючи простір для правової невизначеності. Проєкт також не містить практично жодних положень про роль Президента України у питаннях публічного управління політикою національної пам'яті.

Водночас проєкт пропонує протягом одного року привести у відповідність до Закону такі місця пам'яті, що по-суті є продовженням процесів, запущених Законами України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» та «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії».

**Висновки і пропозиції.** З огляду на все викладене вище можна відмітити низьку активність законодавця в питаннях публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті, незважаючи на виклики, пов'язані з продовженням російсько-української війни.

Яскравим прикладом цього є те, що станом на 2024 рік так і не почався розгляд проєкту Закону України «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу», він навіть не зареєстрований у Верховній Раді України.

Водночас питання його прийняття є надважливим, а початок дискусії щодо його змісту у парламенті має невідкладно розпочатись, оскільки проєкт все ж містить певні недоліки, усунення яких дозволить якнайшвидше прийняти цей засадничий нормативно-правовий акт та реалізувати Верховній Раді України свою публічно-управлінську функцію у сфері реалізації політики національної пам'яті.

Більше того, з березня 2023 року також без розгляду залишається засадничий проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо збереження культурної спадщини України та національної пам'яті» № 9072, який пропонує доповнити Преамбулу Закону України «Про національну безпеку України» такою метою, як «сприяння консолідації й розвитку української нації» та упровадження в перелік принципів державної політики у сферах національної безпеки і оборони такого принципу, як «збереження культурної спадщини України та національної пам'яті українського народу як головних елементів формування його ідентичності, консолідації й розвитку української нації».

Видається надважливим якнайшвидше його прийняття та впровадження у діяльності органів публічного управління, що визначить належну пріоритетність сфери реалізації політики національної пам'яті та, як наслідок, знайде відображення його положень в інших підзаконних та нормативно-правових актах.

Водночас наявна законодавча база містить низку суттєвих недоліків, які не дозволяють органам публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті не тільки контролювати виконання чинного законодавства, а навіть забезпечити реальне виконання власних рішень, а також реагувати на його порушення.

Так, законодавство про вшанування пам'яті жертв Голодоморів в Україні та борців за незалежність України у ХХ столітті до цього часу містить декларативні положення про протиправність заперечення факту Голодомору-геноциду 1932–1933 років та правомірність боротьби за незалежність України у ХХ столітті, а також існування у публічному просторі пам'ятників та пам'ятних знаків перебування у публічному просторі назв об'єктів топоніміки населених пунктів, а також пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених особам, пов'язаним із переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті.

Пропонується доповнити Кримінальний кодекс України та Кодекс України про

адміністративні правопорушення новими положеннями, які би передбачали відповідальність за порушення вищенаведеного законодавства, а зважаючи на те, що саме органи місцевого самоврядування є тою ланкою публічного управління, яка не виконує або ж відверто порушує законодавство про декомунізацію та деколонізацію, надати повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення саме посадовим та службовим особам обласних державних (військових) адміністрацій та Міністерства культури та стратегічних комунікацій України.

Зважаючи на невиконання або ж неналежне виконання Законів України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII та Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» № 3005-IX пропонується доповнити Прикінцеві та перехідні положення Закону № 3005-IX нормами, які би продовжували строки його виконання, в частині перейменування об'єктів топонімії, а також демонтажу пам'ятників і пам'ятних знаків, для голів обласних державних (військових) адміністрацій або ж осіб, що здійснюють їхні повноваження, а також надання права самостійного виконання прийнятих розпоряджень в частині демонтажу.

На сьогоднішній день також до цих пір залишається неврегульованим питання формування частини монументального публічного простору – відсутні необхідні положення Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [37], не встановлено загального порядку, який би регулював порядок та визначав суб'єктів публічного управління, які би відповідали за встановлення та демонтаж пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених учасникам російсько-української війни, борцям за незалежність України у ХХ столітті та жертвам політичних репресій та осіб, які внесли значний вклад у розвиток науки, культури, освіти та інших сфер суспільного життя, історичним подіям та ювілейним датам. Відповідно відсутній й інший, окрім

судового, механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності у даному питанні.

Наразі декларативними залишаються положення щодо обов'язку забезпечення наукових досліджень, направлених на дослідження боротьби за незалежність України у ХХ столітті або ж Голодоморів 1921-1923, 1946-1947 років, вжиття заходів, спрямованих на підвищення поінформованості суспільства та привернення уваги громадськості до історії боротьби та борців за незалежність України у ХХ столітті, розроблення програм та заходів, з метою вивчення історії боротьби та борців за незалежність України у ХХ столітті, поширення об'єктивної інформації в Україні та світі про боротьбу та борців за незалежність України у ХХ столітті, підтримки діяльності неурядових установ та організацій, що здійснюють дослідницьку та просвітницьку роботу з питань вивчення історії боротьби та борців за незалежність України у ХХ столітті, а так само, їх увічнення, зокрема такий обов'язок повністю покладений на державу, однак не передбачений для органів місцевого самоврядування, які в результаті реалізації політики децентралізації наразі мають ширші можливості забезпечення реалізації політики національної пам'яті на місцевому рівні.

Це також підсилюється й тим, що саме органи місцевого самоврядування, відповідно до положень Закону України «Про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій» № 4865-VI [38] мають повноваження щодо перейменування або ж найменування об'єктів топонімії населених пунктів, а державні органи таких повноважень, окрім, як тимчасових (у разі прийняття відповідного законодавства), не мають.

Водночас належне законодавче забезпечення публічного управління у сфері реалізації політики національної пам'яті в Україні є надважливим, як в контексті загроз, викликаних новим етапом російсько-української війни, так і в контексті європейської інтеграції, а отже є критично-важливим завданням для держави.

### Список використаної літератури:

1. Т. Василевська, Т. Бевз. Конструювання політики національної пам'яті: ідеї, смисли, акценти. Політичні дослідження. № 1 (7)'2024. 09.03.2024. С. 135–158.
2. Фальковський А.О. Нематеріальна культурна спадщина та міжнародно-правовий механізм її охорони: інституційні проблеми взаємодії. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 08 жовтня 2021 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 293–294.
3. Сачко Д.В. Історична пам'ять, як предмет державного регулювання у сучасному суспільно-політичному вимірі України. Таврійський науковий вісник № 3. С. 116–123.
4. Андріяш В.І., Громадська Н.А. & Малікіна О.А. (2023). Політика пам'яті як напрямок публічної політики сучасної держави. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 34(73), 1, 18–22.
5. Ковальська-Павелко І. «Війни пам'яті» як ключовий чинник формування державної політики пам'яті в сучасній Україні. *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2022. № 3(35). URL: <https://bibliotekanauki.pl/articles/2120305>.
6. Yang G. China's National Memory Laws and the War on Storytelling / Australian Institute of International Affairs. 03 May 2023. URL: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/chinas-national-memory-laws-and-the-war-on-storytelling/>.
7. Шаповал Ю. Політика пам'яті в сучасній Україні. [Електронний ресурс] / Юрій Шаповал. URL: <http://www.khpg.org/index.php?id=1230112797>.
8. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
9. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні. Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://bit.ly/3Cb7XOZ>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного



- режиму 1917–1991 років. Закон України від 13.03.2018 № 2325-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2325-19#Text>.
11. Про Голодомор 1932–1933 років в Україні. Закон України від 28.11.2006 № 376-V. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-16#Text>
12. Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» щодо діяльності «Національного музею Голодомору-геноциду». Закон України від 18.07.2024 № 3884-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3884-20#Text>.
13. Про правовий статус та вшанування пам'яті учасників боротьби за незалежність України у XX столітті. Закон України від 09.04.2015 № 314-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text>.
14. Про внесення змін до Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» та «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» стосовно борців за незалежність України у XX столітті та деяких інших осіб. Закон України від 29.05.2023 № 3113-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3113-20#Text>
15. Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років. Закон України від 09.04.2015 № 315-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19#Text>.
16. Постанова від 27.10.2021р. у справі № 640/19562/19. Верховний суд. ЄДРСР. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100722949>.
17. Про День пам'яті та перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років. Закон України від 29.05.2023 № 3107-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3107-20#Text>.
18. Про день Європи. Указ Президента України від 08.05.2023 № 266/2023. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2023#Text>.
19. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо пам'яток Другої світової війни 1939–1945 років. Проект Закону від 27.07.2023 № 9536. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42360>.
20. Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років. Закон України від 09.04.2015 № 316-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text>.
21. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>.
22. Кримінальний кодекс України. Закон України. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
23. Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії. Закон України від 15.06.2023 № 3005-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3005-20#Text>.
24. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Закон України від 03.05.2023 № 3097-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3097-20#Text>.
25. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» щодо уточнення окремих положень та продовження строків виконання Закону для юридичних осіб. Проект Закону від 21.08.2023 № 9628. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42533>.
26. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» щодо удосконалення порядку

- притягнення до відповідальності. Проект Закону від 03.10.2023 № 10103. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42914>.
27. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення вимог законодавства про засудження комуністичного тоталітарного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки. Проект Закону від 10.09.2021 № 6019. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72720](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72720)
28. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за відмову або перешкоджання демонтажу пам'ятників, пам'ятних знаків комуністичному тоталітарному режиму. Проект Закону від 10.09.2021 № 6019. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72851](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72851).
29. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту пам'ятників (монументів), а також пам'яток історії та культури. Проект Закону від 04.09.2020 № 4052. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3784>
30. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за заперечення Голодомору). Проект Закону від 22.11.2019 № 2489. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2489&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=10).
31. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо встановлення пам'ятних знаків, меморіальних та інформаційних дощок на території населених пунктів з метою увічнення пам'яті осіб, які брали участь у захисті Батьківщини. Проект Закону від 29.12.2021 № 6483. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38708>.
32. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» щодо встановлення пам'ятних знаків, меморіальних та інформаційних дощок на території населених пунктів з метою увічнення пам'яті осіб, які брали участь у захисті Батьківщини, сприяли такому захисту, а також видатних осіб та пам'ятних дат про визначні події. Проект Закону від 12.12.2022 № 8279. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41003>.
33. Проект Закону про створення Національного меморіального комплексу геноциду в Україні, воєнних злочинів, інших тяжких злочинів на території України, вчинених злочинним режимом Російської Федерації. Проект Закону від 15.04.2022 № 7286. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39436>.
34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища. Закон України від 08.12.2023 № 3505-IX. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3505-20#Text>.
35. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо збереження культурної спадщини України та національної пам'яті. Проект Закону від 02.03.2023 № 9072. База даних «Законопроекти». Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41472>.
36. Результати обговорення законопроекту «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу. Український інститут національної пам'яті. URL: <https://bit.ly/4afuruK>.
37. Про благоустрій населених пунктів. Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>.
38. Про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій. Закон України від 24.05.2012 № 4865-VI. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4865-17#Text>.

---

**Kartashov A. The state of the legislative and draft law base in public administration in the field of implementation of the national memory policy in Ukraine**

*Ukraine's active struggle for its independence has led to increased interest in the problem of implementing national memory policy in the public administration aspect. At present, the Verkhovna Rada of Ukraine remains one of the main public administration bodies in this area, preparing the legislative framework for the formation and implementation of such a policy, and therefore it is crucial to study the existing legislative and drafting framework to understand existing trends and formulate our own proposals for their improvement.*

*The article examines the existing legislative and draft law framework, which is divided into conditional blocks – some of the draft laws are considered in relation to existing regulations, and some are thematically analyzed by areas of legal regulation – establishing liability for violation of the law, fundamental bills, memorialization bills, etc.*

*The study identified a number of problems: the declarative nature of some mandatory norms, the lack of public legal instruments for the state to control the implementation of decisions, which leads to excessive politicization of the process of cleaning public space, the lack of sanctions for violating the law, fragmentation of legal regulation, and shortcomings in existing draft laws. Low legislative activity was also noted, despite the challenges posed by the ongoing Russian-Ukrainian war.*

*Based on the study and the identified problems, proposals have been developed to address them – the need to adopt draft law No. 9072 «On Amendments to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" regarding the preservation of Ukraine's cultural heritage and national memory», introduce administrative and criminal liability, regulate the formation of monumental public space, extend the deadlines for the implementation of Law No. 3005-IX (about the condemnation of propaganda of Russian imperial policy) for heads of state (military) administrations and grant them the right to independently implement decisions, and impose on local governments the obligation to ensure measures in the field of public policy management.*

**Key words:** national memory, state policy, public administration, decolonization, decommunization, draft laws, legislation.

УДК 35.07:355.1:364.6

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.23>

**Г. В. Коваль**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Державного університету економіки і технологій  
<https://orcid.org/0000-0001-5317-6876>

**Д. М. Мурашко**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0009-0000-7786-7882>

## **ДЕРЖАВНА ВЕТЕРАНСЬКА ПОЛІТИКА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

*В статті окреслено вплив російсько-української війни на соціально-економічну ситуацію в Україні. Військовий конфлікт призвів до суттєвих змін у суспільстві, зокрема, до значних втрат серед населення, збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб, руйнування інфраструктури та підвищення військових витрат. Війна загострила гуманітарні проблеми, такі як нестача ресурсів для переселенців і зростання безробіття, що вимагає комплексного підходу до відновлення країни.*

*Одним із ключових аспектів є вирішення проблем ветеранів війни. Після перемоги їхня чисельність може становити близько 10% населення України, що створює серйозні виклики для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Існує потреба в розробці комплексної стратегії, що переходить від системи пільг до створення умов для саморозвитку ветеранів.*

*Справжня реінтеграція ветеранів вимагає міжсекторального підходу, що включає урядові установи, неурядові організації, бізнес та громаду. Розробка програм, які враховують потреби ветеранів у різних сферах (медична допомога, психологічна підтримка, працевлаштування) є критично важливою.*

*Авторами статті розглядається поняття реінтеграції, як важливого процесу, що потребує підтримки з боку держави та територіальної громади. Визначено категорії ветеранів згідно з українським законодавством та їхні права на соціальний захист. Аналіз соціологічних даних підтверджує, що більшість ветеранів потребують допомоги в адаптації до цивільного життя, проте існуюча державна підтримка виявляється недостатньою.*

*Автори підкреслюють важливість створення ефективної державної політики, що забезпечить ветеранам гідні умови для повернення до цивільного життя, включаючи програму працевлаштування, перекваліфікації та психологічну і соціальну підтримку.*

*Роль суспільства – важлива складова державної політики. Соціальна інтеграція ветеранів залежить не лише від державної політики, але й від ставлення суспільства до них. Крім того, важливо враховувати досвід інших країн у сфері підтримки ветеранів, зокрема, децентралізацію системи надання послуг, розвиток інфраструктури та інтеграцію ветеранів у соціум.*

*У підсумку, державна політика повинна бути спрямована на забезпечення фінансової незалежності ветеранів, включати субсидії для бізнесу, який наймає ветеранів, або програми навчання, створення нових робочих місць і підтримку соціального підприємництва ветеранів, що дозволить зменшити негативні наслідки війни та сприяти соціальній стабільності в Україні.*

**Ключові слова:** реінтеграція ветеранів, ветеранська політика, органи публічної влади, посттравматичний стресовий вплив, реінтеграційний потенціал, ветеранська спільнота.



**Постановка проблеми.** Російсько-українська війна суттєво вплинула на соціально-економічну ситуацію в Україні, призвівши до значних змін у суспільних та економічних структурах. Військовий конфлікт спричинив значні втрати серед населення, зростання кількості внутрішньо переміщених осіб, руйнування інфраструктури та промислових об'єктів, що негативно позначилося на економіці та суспільства в цілому.

Війна вплинула також на систему національної безпеки, змусивши Україну значно збільшити військові витрати та модернізувати армію для ефективного захисту своєї території. Крім того, війна суттєво загострила гуманітарні проблеми, зокрема нестачу ресурсів для переселенців та зростання рівня безробіття. Загалом, наслідки війни відчуються у кожній сфері суспільного життя, вимагаючи комплексних підходів до відновлення та побудови стійких структур, що сприятимуть відновленню країни.

Важливо окреслити ситуацію з ветеранами російсько-української війни, розпочатої широкомасштабним вторгненням військ російської федерації на територію нашої Батьківщини. За оцінками Міністерства у справах ветеранів України, чисельність ветеранів, членів їхніх сімей та сімей загиблих воїнів після перемоги становитиме близько 10% від загальної чисельності населення України. Тобто мова йде про мільйони громадян нашої країни, суттєві виклики для органів державної влади та місцевого врядування, для громад та родин ветеранів.

**Мета статті** полягає у комплексному дослідженні процесів реінтеграції ветеранів та аналізі політичних і соціальних стратегій, які застосовуються для підтримки учасників бойових дій та дослідженню ефективності існуючих державних програм і визначенню шляхів їх вдосконалення з урахуванням сучасних реалій та міжнародного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджуючи наукові статті, напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених, ми можемо констатувати, що даною проблематикою займаються такі вчені: Т. Андрійчук, Т. Захаріна, Г. Коваль,

Н. Колісніченко, В. Кохан, В. Купрій, І. Лопушинський, Б. Логвиненко, Н. Науменко, В. Орлов та інші.

У своїй статті «Адаптація ветеранів та ветеранок відповідно потреб національного ринку праці» Наталя Науменко констатує, що лише 11,1% українських компаній вже розробили та впровадили програми адаптації для ветеранів. Багато компаній «відтягує» цей процес на потім. Іншими словами, питання стратегічного підходу поки що не вирішене [2]. Тетяна Захаріна зазначає про низький рівень задоволення ветеранів, окреслює основні проблеми, що потребують вирішення з метою підвищення потенціалу реінтеграції ветеранів [1].

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні вимагає спільних зусиль влади, громадськості, бізнесу та армії для успішної реалізації ветеранської політики, яка залежить від ступеня та рівня залучення ветеранів у громадське, мирне життя, їх економічної активності та забезпечення гідного рівня життєдіяльності. Важливо розуміти, що значна частина ветеранів – це люди працездатного віку, чії потреби виходять за межі соціального захисту і пільгових програм. Надзадачею для органів влади та органів місцевого самоврядування є концептуальне переосмислення підходу до соціальної підтримки ветеранів, що передбачає перехід від системи надання пільг до створення умов для їх саморозвитку та самозабезпеченості. Це трансформація від пасивної допомоги у вигляді матеріальних пільг («роздачі риби») до активного сприяння у здобутті необхідних навичок і ресурсів («надання вудок») та створення середовища для ефективного реалізації цих можливостей («створення водойм»).

Згідно термінології Генеральної асамблеї ООН реінтеграція – це процес надання цивільного статусу колишнім учасникам бойових дій і забезпечення їхнього сталого працевлаштування та доходу. Реінтеграція – соціально-економічний процес із відкритими часовими межами, який зазвичай відбувається у громадах на місцевому рівні. Реінтеграція ветеранів – процес довготривалий, емоційний, складний, реалістичний; такий процес стосується

як соціально-побутових, так й економічно-політичних сфер нашого життя [3].

Термін «ветеран війни» в українському законодавстві визначений у Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [4]. Згідно з цим законом до ветеранів війни відносяться такі категорії осіб:

- учасники бойових дій – особи, які безпосередньо брали участь у бойових діях, у тому числі під час Другої світової війни, сучасних збройних конфліктів, а також міжнародних військових операцій;

- інваліди війни – особи, які отримали інвалідність у результаті поранення, контузії, каліцтва або захворювання, пов'язаних із захистом Батьківщини, участю у бойових діях чи інших подіях, визначених законом;

- учасники війни – особи, які працювали на підприємствах, в установах та організаціях, що забезпечували потреби фронту під час війни, або перебували на тимчасово окупованих територіях;

- члени сімей загиблих (померлих) ветеранів війни – близькі родичі осіб, які загинули під час виконання обов'язків військової служби або померли внаслідок поранень, контузій або захворювань, отриманих під час війни [5].

Закон також визначає права ветеранів на соціальний захист, включаючи пільги на медичне обслуговування, житлові умови, транспортні послуги, пенсійне забезпечення та інші сфери соціального захисту.

Таким чином, ветеран війни – це особа, яка брала безпосередню участь у війні або зазнала її наслідків (поранення, інвалідність), а також ті, хто забезпечував функціонування військових операцій або був у зоні конфлікту.

Українці, які мають статус ветерана війни, підпадають під регулювання низки нормативно-правових актів, які визначають права та соціальні гарантії. Зазначимо основні закони, які стосуються ветеранів війни:

- Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6] – визначає статус ветеранів війни, учасників бойових дій, інвалідів війни,

учасників війни та осіб, прирівняних до них. Закон також встановлює соціальні гарантії та пільги для цих категорій осіб;

- Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [7] – визначає правовий статус військовослужбовців, у тому числі ветеранів війни, та членів їх сімей, а також гарантії соціального захисту для них;

- Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [8] – регулює питання пенсійного забезпечення ветеранів війни, військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, а також їхніх сімей;

- Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [9]. Цей закон стосується інвалідів війни та регулює питання їх реабілітації, соціальної інтеграції та надання відповідних пільг;

- Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» [10] – регулює питання, пов'язані з визнанням ветеранів Другої світової війни та вшануванням їх пам'яті;

- Закон України «Про основи національного спротиву» [11] – охоплює ветеранів сучасних військових конфліктів, зокрема учасників АТО та ООС, і регулює їхні права та обов'язки, пов'язані з обороною країни.

Окрім цих основних законів існують інші підзаконні акти, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України, що деталізують процедури надання статусу ветерана, їх виплат та пільг.

За оцінками Міністерства у справах ветеранів України, чисельність ветеранів, членів їхніх сімей та сімей загиблих воїнів після перемоги становитиме близько 10% від загальної чисельності населення України (2022, грудень) [12]. Тобто мова йде про мільйони громадян. Такі «цифрові» припущення, прогнози – можлива реальність найближчого майбутнього. Вже сьогодні, ми, як суспільство, повинні мати відповідну, відповідальну політику або політики щодо реінтеграції ветеранів та підтримки їхніх родин.

Соціологічні дані Національного інституту стратегічних досліджень показують, що 65,8% опитаних потребують допомоги

в адаптації для повернення до роботи. Однак 76,2% респондентів зазначили, що на їхньому попередньому місці роботи не були впроваджені програми чи заходи для підтримки адаптації працівників зі статусом УБД. Опитування серед ветеранів і військовослужбовців виявляють їхні потреби у сфері працевлаштування: 53,3% хочуть перекваліфікуватися, 48,2% прагнуть здобути додаткову освіту, 39,8% висловлюють необхідність у продовженні адаптаційного періоду, 35,8% потребують адаптаційних тренінгів, 32,5% цікавляться профорієнтаційними консультаціями, 14,1% шукають коуч-консультації, а 13,7% потребують допомоги у написанні резюме або підготовкою до співбесіди [13].

Водночас, ступінь фактичного забезпечення власних потреб, що прямо чи опосередковано стосуються проблем працевлаштування, (оцінювання відбувалося за 5 – бальною шкалою, де 5 – повністю забезпечено, 1 – зовсім не забезпечено, а 0 – немає такої потреби) на сьогодні ветерани оцінюють переважно незадовільно. Зокрема, 24,1% опитаних ветеранів та військовослужбовців задоволення потреб в освіті та професійній перепідготовці оцінили на «одиницю», 14,2% – на «двійку» та 13,7% – на «трійку». Серед 60,7% рес-

пондентів, які висловили потребу щодо розвитку власного бізнесу, її забезпечення негативно (на «одиницю») оцінили 26,8%, 13,3%, – на «двійку»; 11,9% – на «трійку». Задоволення потреби працевлаштування 27,3% респондентів оцінюють на «одиницю», 12,4% – на «двійку»; 12,3% – на «трійку». А щодо потреби в інформаційно-консультаційній підтримці, то 29,2% опитаних назвали її повністю не забезпеченою, 16,8% – оцінили її на «трійку», 15,6% – на «двійку» (див. рис. 1).

Задля забезпечення гідних умов адаптації та повернення ветеранів до цивільного життя потрібна цілісна та ефективна державна політика. За результатами опитувань, чинна державна підтримка ветеранів у сфері працевлаштування часто не відповідає їхнім очікуванням. Приблизно третина опитаних (32%) однозначно вважає її неефективною, ще 29,5% назвали її «швидше неефективною». Лише 2,4% респондентів оцінили підтримку як «однозначно ефективну», а 4,4% – «швидше ефективну» [14]. Це вказує на наявність серйозних проблем у системі надання допомоги ветеранам.

Одним із ключових аспектів, на які вказують учасники опитування, є необхідність запровадження стимулів для роботодав-

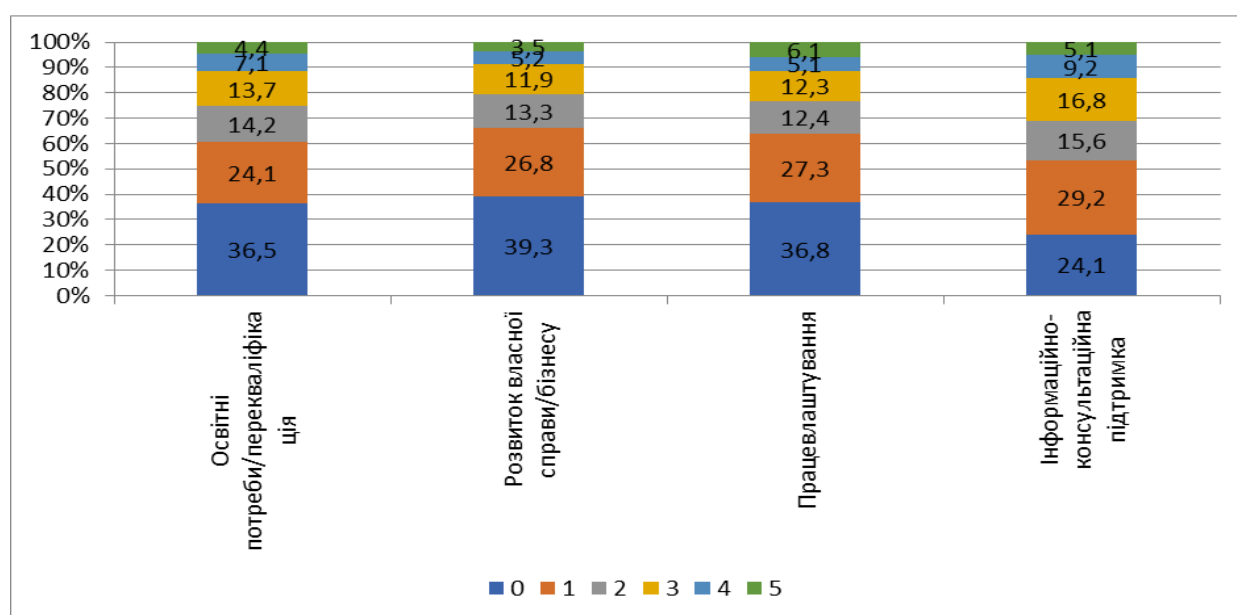


Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів за оцінками ступеня задоволення потреб

Джерело: Соціологічне дослідження «Портрет ветеранів» [14].

ців. Наприклад, 62% ветеранів вважають важливими податкові знижки для тих, хто наймає їх на роботу, а 45,7% наголошують на перевагах у державних конкурсах для бізнесів, що працевлаштовують ветеранів. Також ветерани потребують програм перекваліфікації (44,6%), підвищення кваліфікації (42,3%), психологічної підтримки та адаптації (41,4%). Важливо удосконалити роботу центрів зайнятості (19,6%) та проводити інформаційні кампанії (18,4%), які допоможуть ветеранам легше інтегруватися в ринок праці [15].

Сьогодні ми стали свідками, що український бізнес намагається адаптуватися до існуючих умов та реалій. Але є проблеми з підготовкою робочих місць, швидкістю етапів перекваліфікації тощо. На жаль, український бізнес, як й саме суспільство, наразі недостатньо підготовлені до масового повернення ветеранів до цивільного життя.

На наш погляд, саме створення додаткових умов, нових можливостей для ветеранів задля їх самодостатності, впевненості у собі та й своєму майбутньому, майбутньому своєї родини мають стати наріжним каменем у створенні та впровадженні ефективної ветеранської політики в Україні.

Результати дослідження Українського ветеранського фонду (УВФ) від вересня 2024 року [17] свідчать про однозначне критичне, неопозитивне ставлення ветеранів, учасників бойових дій до існуючої ситуації щодо ветеранської політики у державі. Висновки демонструють помітні розбіжності між задекларованою роллю держави в реінтеграції ветеранів та реальним сприйняттям цієї ролі самими ветеранами, яке виявлене в аналізі фокус-груп. Незважаючи на активні реформи ветеранської політики в Україні, більшість ветеранів повідомляють про переважно негативний досвід взаємодії з державними установами. Основними проблемами є байдужість державних службовців, порушення прав, відсутність доступу до необхідної інформації та упереджене ставлення до ветеранів. Хоча деякі ветерани критикують державу за недостатній внесок у їхню реінтеграцію, більшість вважають її ключовим гравцем у цьому процесі. Респон-

денти підкреслюють важливість участі держави на всіх етапах реінтеграції, а її головною функцією вбачають створення можливостей для інтеграції ветеранів у цивільне життя.

У контексті нашого дослідження щодо підтримки ветеранів хочемо назвати декілька аспектів, зокрема, прикладів балканських країн, Ізраїлю та Великої Британії, керуючись дослідженням Українського фонду швидкого реагування (2024 рік) [16] та матеріалами щодо ветеранської політики у США:

- різноманітність підходів до ветеранської політики. Кожна країна має свої системи підтримки ветеранів, зумовлені як внутрішньою ситуацією (політична та соціальна структура, збройні конфлікти), так і зовнішньою політикою (участь у міжнародних організаціях). Наприклад, Хорватія й Сербія мають спільний пост-югославський контекст, тоді як Ізраїль вирізняється своєю обов'язковою військовою службою для більшості населення. США мають досвід участі у війнах різного формату;

- система турботи про ветеранів залежить від військової історії країни. Хорватія та Сербія базують свої ветеранські програми на досвіді Югославських воєн 1990-х років, Ізраїль має постійний збройний конфлікт з сусідніми державами, а Велика Британія і Данія беруть участь у миротворчих і міжнародних місіях, таких як війна в Афганістані;

- підтримка інтеграції ветеранів у цивільне життя. Багато країн, таких як Велика Британія, Хорватія та Данія, надають послуги, спрямовані на соціальну та психологічну підтримку ветеранів, забезпечують процес працевлаштування та адаптацію ветеранів до цивільного життя після служби. В США ветеранським бізнесом почали опікуватися ще у 1981 році і за цей час було створено розвинену інфраструктуру із навчання, кредитування, грантової допомоги, консалтингу, наставництва та прямого залучення до державних контрактів для ветеранів-підприємців. Вчені США підкреслюють, що успішна реінтеграція ветеранів вимагає не лише медичних послуг, але й економічної підтримки, зокрема, можливостей для працевлаштування. Багато ветеранів



стикаються з труднощами при переході до цивільного життя, тому необхідно розвинути програми, які полегшують цей процес, включаючи навчання та професійну підготовку;

– децентралізація систем допомоги ветеранам. У Хорватії, Великій Британії та Данії простежується прагнення децентралізувати ветеранські послуги, передаючи відповідальність на місцевий рівень, щоб забезпечити більш індивідуальний підхід до надання допомоги ветеранам;

– потреба в удосконаленні законодавства та організаційних моделей. У Сербії через відсутність чіткого визначення ветеранів виникають проблеми з наданням соціальних послуг, що спричиняє протести ветеранів.

На основі вище зазначеного, ми висловлюємо своє бачення, що Україна зобов'язана розробити та впровадити свою модель ветеранської політики з максимальною фінансовою складовою для більш адаптивного підходу в питаннях надання допомоги ветеранам.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи результати дослідження, важливо зазначити, що надання ветеранам та їхнім родинам необхідної допомоги можливо при використанні інструментів соціальної політики, зокрема, через створення нових робочих місць, розробки програм додаткового навчання, тренінгів для подальшої адаптації ветеранів до цивільного життя, а також стимулювання бізнесу до працевлаштування ветеранів і підтримку їхніх підприємств.

Здатність держави координувати ветеранську політику та посилювати роль інших організацій робить її центральним актором. Проте, для досягнення очікуваного рівня надання допомоги ветеранам, державі необхідно ще зробити чимало, вдосконалюючи свою діяльність на всіх рівнях.

### Список використаної літератури:

1. Захаріна Т. Реінтеграційний потенціал ветеранів як чинник успішної їх реінтеграції в соціум. URL: <http://dspace.tnpu.edu.ua/bitstream/123456789/30739/1/ZAKHARINA.pdf>
2. Науменко Н. Адаптація ветеранів та ветеранок відповідно потреб

національного ринку праці. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/24486/1/94-101.pdf>

3. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України, URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ohlyad-mizhnarodnykh-praktyku-sferi-reintehratsiyi-veteraniv-mirkuvannya-shchodo-voynnoho-ta-povoyennoho-kontekstu-ukrayiny> (Генеральний Секретар, записка для Генеральної Асамблеї, А/С.5/59/31, травень 2005 р.).
4. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>
5. Щодо членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T355100>
6. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>
7. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>
8. Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>
9. Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text>
10. Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19#Text>
11. Закон України «Про основи національного спротиву». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
12. За оцінками Міністерства у справах ветеранів України, чисельність ветеранів, членів їхніх сімей та сімей загиблих воїнів після перемоги становитиме близько 10% від загальної чисельності населення України. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/12/22/7381862/>
13. Соціологічні дані Національного інституту стратегічних досліджень «Проблеми працевлаштування ветеранів війни: ризики для держави та суспільства». URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialnapolityka/problemy-pratsevlashtuvannya-veteraniv-viyny-ryzky-dlya-derzhavy>

14. Соціологічне дослідження «Портрет ветеранів». URL: <https://veteranfund.com.ua/analytics/portrait-of-veteran/>
15. 62% ветеранів вважають важливими податкові знижки для тих, хто наймає їх на роботу, а 45,7% наголошують на перевагах у державних конкурсах для бізнесів, що працевлаштовують ветеранів. URL: <https://veteranfund.com.ua/analytics/portrait-of-veteran/>
16. Дослідження Українського фонду швидкого реагування (2024 рік). URL: <https://www.pryncyp.com/wp-content/uploads/2024/02/soczpidtrymka-1.pdf>
17. Результати дослідження Українського ветеранського фонду (УВФ) від вересня 2024 року. URL: <https://mva.gov.ua/prescenter/category/86-novini/derzhavamae-buti-zaluchena-na-vsih-etapah-reintegratsii-veteraniv-y-veteranok--rezultati-doslidzhennya-ukrainskogo-veteranskogo-fondu-minveteraniv>
- 

### **Koval H., Murashko D. State veteran policy: challenges today**

*The article outlines the influence of the Russian-Ukrainian war on the socio-economic situation in Ukraine. The military conflict has led to significant changes in society, in particular, to significant losses among the population, an increase in the number of internally displaced persons, the destruction of infrastructure and increased military spending. The war has exacerbated humanitarian problems, such as a lack of resources for displaced people and rising unemployment, which requires a comprehensive approach to rebuilding the country.*

*One of the key aspects is solving the problems of war veterans. After the victory, their number can be about 10% of the population of Ukraine, which creates serious challenges for state authorities, local governments and territorial hromadas. There is a need to develop a comprehensive strategy that moves from a system of benefits to creating conditions for self-development of veterans.*

*True veteran reintegration requires a cross-sectoral approach involving government agencies, non-governmental organizations, business and community. The development of programs that take into account the needs of veterans in various fields (medical care, psychological support, employment) is critical.*

*The authors of the article consider the concept of reintegration as an important process that requires support from the state and the territorial community. The categories of veterans according to Ukrainian legislation and their rights to social protection are defined. Analysis of sociological data confirms that most veterans need help in adapting to civilian life, but the existing state support is insufficient.*

*The authors emphasize the importance of creating an effective public policy that will provide veterans with decent conditions for returning to civilian life, including a employment program, retraining and psychological and social support.*

*The role of society is an important component of public policy. Social integration of veterans depends not only on public policy, but also on the attitude of society towards them. In addition, it is important to take into account the experience of other countries in the field of support for veterans, in particular, decentralization of the service delivery system, infrastructure development and integration of veterans into society.*

*As a result, public policy should be aimed at ensuring the financial independence of veterans, include subsidies for businesses that hire veterans, or training programs, create new jobs and support for social entrepreneurship of veterans, which will reduce the negative consequences of the war and contribute to social stability in Ukraine.*

**Key words:** *reintegration of veterans, veteran politics, public authorities, post-traumatic stress exposure, reintegration potential, veteran community.*

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.24>**Р. Ю. Мілевський**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються основні аспекти нормативного забезпечення державної політики у сфері медичного страхування в Україні. Автором виконано аналіз нормативно-правової бази, яка формує правову основу для функціонування системи медичного страхування, та особливості її регулювання державою. Особливу увагу приділено дослідженню закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», який став ключовим етапом медичної реформи, та його реалізації через програму медичних гарантій. Автор оцінює стан добровільного медичного страхування та визначає основні проблеми в доступності та якості медичних послуг.

У статті надається позитивна оцінка впливу державної політики через відповідне нормативне забезпечення на розширення доступу до первинної медичної допомоги, впровадження стандартів якості, електронної системи моніторингу та розбудови прозорості фінансових механізмів. Водночас підкреслюються ключові виклики, зокрема недосконалість законодавчої бази, недостатня підтримка профілактичних заходів, нерівномірний доступ до спеціалізованої медичної допомоги та брак ефективних механізмів запровадження обов'язкового медичного страхування.

Автор пропонує заходи для вдосконалення регулювання, серед яких розробка комплексної стратегії розвитку медичного страхування, стимулювання державно-приватного партнерства, поступове впровадження обов'язкового страхування та інтеграція міжнародних стандартів у національну практику. Висновки підкреслюють важливість продовження реформ, орієнтованих на поєднання державних гарантій з розвитком приватного ринку страхування, впровадження інновацій та цифрових технологій для забезпечення доступності, якості та ефективності медичних послуг в Україні.

**Ключові слова:** медичне страхування, державне регулювання, нормативно-правові акти, добровільне медичне страхування, обов'язкове медичне страхування, реформа охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Медичне страхування є важливим компонентом системи охорони здоров'я, що забезпечує фінансовий захист громадян та доступ до якісних медичних послуг. В Україні процес становлення та розвитку медичного страхування тісно пов'язаний з державним регулюванням, яке визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування цієї галузі.

Проблема полягає в тому, що вплив державного регулювання на організацію медичного страхування в Україні є складним і багатограничним процесом, який потребує ґрунтовного аналізу та оцінки. Вважаємо, існує необхідність глибше дослідити певні аспекти, які напряду стосуються

державного управління у сфері медичного страхування, зокрема ефективність чинних нормативно-правових актів у сфері медичного страхування та їх відповідність сучасним викликам охорони здоров'я і страхової медицини зокрема, а також роль та вплив державного регулювання у забезпеченні захисту прав застрахованих осіб та якості медичних послуг.

Актуальність дослідження цієї проблеми зумовлена триваючою реформою системи охорони здоров'я в Україні, яка передбачає зміни у фінансуванні медичної галузі та розширення ролі страхових механізмів. Розуміння впливу державного регулювання на організацію медичного страхування є ключовим для розробки

ефективної політики в цій сфері, особливо з урахуванням воєнних реалій, що сприятиме покращенню доступу населення до якісної медичної допомоги та підвищенню ефективності системи охорони здоров'я в цілому.

Таким чином, аналіз основних нормативно-правових актів, які регулюють медичне страхування, їхня імплементація та вплив державного регулювання на організацію медичного страхування в Україні є важливим науковим завданням, вирішення якого матиме як теоретичне, так і практичне значення для розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед українських дослідників, які вивчали питання ефективності впровадження в Україні законодавства, впливу державного регулювання в організації медичного страхування, управління охороною здоров'я, економічні аспекти медичного страхування та реформування медичної галузі, важливе місце посідають такі науковці зі сфери економіки, як заслужений економіст України Д.В. Крилов [1], кандидати економічних наук О.А. Водолазська [2], Е.І. Гатаулліна [3], О.М. Кальченко [4], Р.В. Пікус [5], О.І. Білик [6]. У сфері державного управління особливо варто відзначити роботи Н.О. Теренди [7], професора кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я Тернопільського національного медичного університету, професора кафедри управління та адміністрування Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту Західноукраїнського національного університету Г.І. Ляхович [8]. Ці науковці зробили значний внесок у дослідження впливу державного регулювання на організацію медичного страхування в Україні, розглядаючи різні аспекти цієї теми з точки зору управління, економіки, права та організації охорони здоров'я.

**Метою** даної статті є аналіз основних нормативно-правових актів, які регулюють сферу медичного страхування в Україні, оцінка впливу державного регулювання на доступність та якість медичних послуг, а також визначення в імплементації існуючої законодавчої бази зон для покращення.

**Виклад основного матеріалу.** Медичне страхування в Україні пройшло складний шлях розвитку, який тісно пов'язаний з історичними та соціально-економічними змінами в країні. До 1991 року, у період радянської окупації, система охорони здоров'я базувалася на моделі Семашка з повним державним фінансуванням, а медичного страхування як окремого інституту не існувало. Після здобуття незалежності Україна розпочала перехід до ринкової економіки. Вже у 1993 році Кабінетом міністрів України було прийнято Декрет «Про страхування» [9], який регулював відносини в сфері страхування за винятком державного соціального страхування. А в 1996 році Верховною радою України було прийнято відповідний закон «Про страхування» [10], який заклав основи для розвитку страхового ринку, включаючи медичне страхування. У ці часи почали з'являтися перші приватні страхові компанії, що пропонували послуги добровільного медичного страхування [3]. У 1999 році було прийнято Закон України «Про обов'язкове державне соціальне страхування», який визначав «правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування, гарантії працюючим громадянам щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, у разі нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, охорони їхнього життя та здоров'я» [11].

Одночасно з прийняттям цього закону була затверджена ціла низка інструкцій, постанов і нормативних актів, спрямованих на роботу страхових компаній на вітчизняному ринку страхування. У цей же період була прийнята і Конституція України [12], в якій визначалися права усіх громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування.

Однак на початку 2000-х років закон України «Про страхування» зразка 1996 року, навіть з численними правками, не відповідав тогочасним реаліям і спричиняв затримку розвитку сфери медичного страхування. Редакція закону від 2004 року вже містила регламентацію проведення медичного страхування



в обов'язковій і добровільній формах. А відтак, з цього часу серед багатьох страхових компаній значного поширення набуло добровільне медичне страхування, яке могло здійснюватися як безперервне страхування здоров'я і страхування здоров'я на випадок хвороби [4].

З цього часу все частіше і частіше піднімаються питання необхідності впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні. Водночас важливо відзначити, що розвиток медичного страхування в Україні відбувався на тлі складних економічних умов та політичних змін. Це призвело до того, що, незважаючи на численні законодавчі ініціативи у різні роки, повноцінна система обов'язкового медичного страхування впроваджена не була. І лише з кінця 2016 року почалися робитися кроки в цьому напрямку.

Періодом реформ можна назвати 2010–2020 роки, коли було розпочато медичну реформу у сучасному знайомому нам вигляді. Зміни були спрямовані на підвищення ефективності системи охорони здоров'я з оголошенням реформи у 2011 році, а згодом прийняттям у 2017 році закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [13], який заклав основи для впровадження програми медичних гарантій, та створенням Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ) [14] як національного страховика.

Станом на кінець 2023 року система медичного страхування в Україні досі перебуває у процесі трансформації, поєднуючи елементи державного фінансування, приватного страхування та прямих платежів пацієнтів. Ключовими аспектами поточного стану є:

1. Державне фінансування через НСЗУ, яка відіграє центральну роль у фінансуванні медичних послуг діє як єдиний державний страховик, оплачуючи медичні послуги за «Програмою медичних гарантій». Ця програма охоплює 44 пакети послуг, забезпечуючи безоплатне лікування для пацієнтів. Важливою складовою є програма «Доступні ліки», яка передбачає повне або часткове відшкодування вартості ліків для лікування поширених захворювань [15].

На нашу думку, заснування НСЗУ та «Програми медичних гарантій» є значним кроком вперед у реформуванні системи охорони здоров'я України. Однак, існують певні виклики, які потребують уваги. По-перше, обсяг послуг, що покриваються програмою, все ще обмежений, і багато важливих медичних процедур залишаються поза її межами. По-друге, якість надання послуг в рамках програми часто викликає нарікання пацієнтів, що свідчить про необхідність посилення контролю за якістю медичної допомоги. Крім того, програма «Доступні ліки», хоча і є важливою ініціативою, не охоплює всі необхідні препарати, особливо для лікування рідкісних захворювань. Вважаємо, що для подальшого вдосконалення системи необхідно розширювати перелік послуг та ліків, які покриваються державним фінансуванням, а також впроваджувати більш ефективні механізми контролю якості медичної допомоги.

2. Добровільне медичне страхування, яке розвивається паралельно з державною системою медичного страхування. Приватні страхові компанії пропонують поліси добровільного медичного страхування, які часто забезпечують доступ до ширшого спектру послуг та приватних медичних закладів. Однак, охоплення населення приватним страхуванням залишається відносно низьким. Найбільшим попитом воно користується серед корпоративних клієнтів, що становить близько 95% серед усіх випадків добровільного медичного страхування [16]. Кандидат економічних наук, професор Р.В. Пікус у своїй роботі зазначає, що добровільне медичне страхування в Україні розвивається досить динамічно, проте його поширення обмежується низьким рівнем платоспроможності населення та недостатньою обізнаністю щодо переваг цього виду страхування [5].

Важливим завданням, на наш погляд, є формування довіри до приватного страхування через розробку стандартів якості послуг, які ці компанії повинні надавати, та впровадження державного контролю за дотриманням цих стандартів. Крім того, завданням самих страхових компаній, а можливо і держави, має стати їх стимулювання до впровадження гнучких

тарифних політик, щоб залучити до системи більше малозабезпечених груп.

Незважаючи на численні спроби запровадження обов'язкового медичного страхування, станом на 2023 рік воно все ще не реалізовано в Україні. Запровадження обов'язкового медичного страхування є необхідним кроком для забезпечення універсального доступу до якісної медичної допомоги, проте потребує ретельної підготовки та врахування соціально-економічних реалій України. Кандидат економічних наук Ю.В. Стеценко зазначає, що відсутність обов'язкового медичного страхування є суттєвим недоліком системи охорони здоров'я України, і це обмежує доступ громадян до якісної медичної допомоги [17].

Погоджуючись з думкою Ю.В. Стеценка, хочемо додати, що впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні є складним, але необхідним процесом. Основними перешкодами на шляху його реалізації є не лише економічні фактори, але й політичні та соціальні. Зокрема, існує ризик збільшення фінансового навантаження на роботодавців та працівників, що може викликати соціальне напруження. Крім того, впровадження такої системи вимагає створення ефективного механізму адміністрування та контролю, що є викликом для України з огляду на поширену проблему корупції. Вважаємо, що для успішного впровадження обов'язкового медичного страхування необхідно розробити поетапний план, який би враховував економічні можливості країни, передбачав створення прозорої системи управління коштами та забезпечував широке інформування населення про переваги та механізми роботи такої системи.

3. Оплата за медичні послуги самими пацієнтами, адже значна частина медичних витрат все ще покривається з власної кишені. Це стосується в першу чергу послуг, які не включені до «Програми медичних гарантій», оплачуються пацієнтами напряму приватним клінікам. Слід також зазначити, що багато українців вважають за норму додатково платити навіть за безкоштовні медичні послуги у якості «віддяки» медикам за їхню працю. Кандидат економічних наук О.І. Білик у своїй

роботі «Обґрунтування шляхів подолання корупції у сфері охорони здоров'я» зазначає, що основу сучасного стану корупції в медицині в Україні було покладено ще за часів СРСР, коли було прийнято віддячувати у вигляді цукерок чи алкогольних напоїв, а згодом і у грошовій формі. Науковиця проаналізувала розвиток корупції у різних галузях життя та встановила, що корупція в медичній галузі посідає чільне місце, оскільки саме сфера охорони здоров'я займає провідне місце за зверненнями громадян [6].

Аналізуючи ситуацію з прихованими платежами за медичні послуги, можна зробити висновок, що ця проблема є комплексною і глибоко вкоріненою в українському суспільстві. На нашу думку, високий рівень неформальних розрахунків у медицині є не лише наслідком недофінансування галузі, але й результатом низької правової культури та відсутності ефективних механізмів контролю. Подібні практики «подяки» та неофіційних платежів лікарям підривають принципи справедливості та доступності медичної допомоги. Переконані, що для вирішення цієї проблеми необхідні комплексні заходи, які включатимуть не лише підвищення фінансування медичної галузі та збільшення офіційних зарплат медичних працівників, але й активну просвітницьку роботу серед населення, створення ефективних механізмів громадського контролю та посилення відповідальності за корупційні дії в медичній сфері.

Нижче ми надаємо короткий аналіз імплементації ключових регуляторних актів у сфері медичного страхування в Україні.

Як зазначалося раніше, станом на 2023 рік, ця галузь регулюється низкою нормативно-правових актів, які визначають основні принципи, механізми та особливості функціонування системи медичного страхування в країні.

**Закон України «Про страхування»** [18] зразка 2021 року, з правками та доповненнями у 2022–2023 роках, забезпечує загальні засади функціонування ринку страхування та діяльності його учасників, особливості державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринку

страхування. Цим законом регулюється як загальнообов'язкове державне соціальне страхування, так і приватне медичне страхування. Очікується, що з 2024 року почне діяти новий закон «Про страхування», який частково перейматиме практику Євросоюзу щодо регулювання страхового ринку.

Нинішній закон «Про страхування» забезпечує правову основу страхового ринку, однак, на думку багатьох дослідників цієї теми, не повною мірою відповідає сучасним вимогам та потребує оновлення для створення ефективної системи медичного страхування. Так, доктор економічних наук Д.В. Крилов у своїй роботі [1] підсумовує, що імплементація закону стикається з численними викликами, серед яких низький рівень страхового покриття (велика частина населення не використовує страхування, що, серед іншого, свідчить про недовіру до страхової системи), корупційні ризики (наприклад, непрозорі механізми ліцензування страхових компаній та регулювання), недостатня обізнаність (багато людей не знають про свої права та можливості у сфері страхування).

**Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»** [19] регулює діяльність страхових компаній як фінансових установ та надає правову основу для їхньої діяльності, що включає страхування, банківські послуги, інвестиційні послуги та інші фінансові послуги. Професор В.П. Ходаківська вважає, що даний закон відіграє ключову роль у забезпеченні фінансової стабільності та надійності страхових компаній, що працюють у сфері медичного страхування [20]. Закон сприяє стабільності фінансового ринку, його більшій прозорості та кращому захисту прав споживачів, зокрема через впровадження норм обов'язкового інформування споживачів про умови надання фінансових послуг.

Водночас, багато положень закону застаріли і не відповідають сучасним реаліям розвитку фінансового ринку, зокрема в контексті стрімкої діджиталізації в Україні. Так, процеси ліцензування та регулювання можуть бути надмірно громіздкими, що ускладнює вихід

нових гравців на ринок. Система нагляду за фінансовими установами також потребує поліпшення. До всього можна додати низький рівень фінансової грамотності населення, що часто є перешкодою для розуміння фінансових продуктів та послуг.

**Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»** [21], прийнятий у 1992 році, став першим правовим актом, що визначає основні принципи організації охорони здоров'я в Україні. Він формує правову основу для забезпечення гарантій прав громадян на охорону здоров'я, закладає основи медичних послуг та встановлює обов'язки держави щодо забезпечення здоров'я населення. У своєму науково-практичному коментарі до цього закону доктор юридичних наук, професор Б.О. Логвиненко наголошує на його складності та багатоаспектності, що поєднує медичну і юридичну термінологію викликає потребу у належному розумінні його положень, вмінні застосувати його норми, орієнтуватися у сутності цих норм. Водночас автор робить висновок, що реальний стан справ у сфері охорони здоров'я в Україні викликає занепокоєння через наявність великої кількості проблем, які не знаходять адекватного вирішення державою у особі спеціально утворених органів, що мали б піклуватися про охорону здоров'я населення [22].

Із позитивних аспектів імплементації закону можна відзначити закріплене зобов'язання держави щодо забезпечення охорони здоров'я, а також чітко визначені права громадян на охорону здоров'я, безкоштовну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я. Це стало основою для подальшого розвитку медичних реформ.

Серед зон для покращення, можна виділити очевидну застарілість багатьох положень закону, прийнятого ще на зорі незалежності України, стосовно сучасного стану охорони здоров'я і медичних технологій. Наприклад, Закон недостатньо враховує діджиталізацію медичних послуг, таку як телемедицина, електронні рецепти та електронні медичні картки. Або не приділяє достатньо уваги збереженню психічного здоров'я та реабілітації,

що стало проблемою для багатьох громадян, особливо в умовах війни та соціально-економічних криз.

**Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»** [13] запровадив нову модель фінансування системи охорони здоров'я та свого роду став базовим для впровадження якісно нової, доступної та безоплатної меддопомоги українцям, заклавши передумови для впровадження програми медичних гарантій. Ключовим елементом реформи фінансування системи охорони здоров'я став новий орган – Національна служба здоров'я України.

У своєму звіті за 2023 рік Міністерство охорони здоров'я зробило підсумки 6-ти років дії закону про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. На своєму офіційному веб-ресурсі вони відмічають, що «стара неефективна система субвенцій була змінена на прозору і зрозумілу Програму медичних гарантій, в центрі якої опинилася людина та її медичні потреби. Медичні заклади отримали більше управлінської свободи та можливість ефективніше використовувати ресурси. Ці кроки допомогли медичній системі України зберегти стійкість під час криз: пандемії та повномасштабної війни. Також було створено систему моніторингу за виконанням Програми медичних гарантій. А розширення програми реімбурсації «Доступні ліки» зробило можливим безоплатне отримання ліків пацієнтами. Також медична система стала більш діджиталізованою шляхом створення Електронної системи охорони здоров'я та інших електронних інструментів» [23].

Позитивними сторонами імплементації закону стало запровадження інноваційної системи «гроші йдуть за пацієнтом» через механізм фінансування на основі укладених договорів між Національною службою здоров'я України та медичними закладами. Контрактування закладів через НСЗУ дозволило мінімізувати тіньові платежі пацієнтів, оскільки фінансування стало офіційним і прозорим. Відмітимо також покращення якості медичного обслуговування, адже впровадження стандартів та протоколів лікування, орієнтованих на пацієнта, сприяло підвищенню

рівня медичних послуг і їх стандартизації. Також, відбулося розширення доступу до медичних послуг, оскільки закон гарантує безкоштовне надання певних видів медичних послуг, які отримують фінансування з держбюджету. У свою чергу це призвело до збільшення кількості наданих медичних інтеграцій у різних регіонах, особливо у сільській місцевості.

Доктор медичних наук О.Н. Теренда у 2021 році провела аналіз виконання програми медичних гарантій від НСЗУ. Отримані дані свідчать про зростання фінансового забезпечення програми медичних гарантій по основних напрямках діяльності закладів охорони здоров'я, розбудову якісних комунікацій із стейкхолдерами, пацієнтоорієнтованість НСЗУ, посилення співпраці із громадськими організаціями, що дозволяє збільшити доступність та якість надання медичної допомоги в Україні [7].

Серед вад Закону можна виділити недостатній розвиток системи профілактики (адже закон переважно зосереджений на лікуванні, тоді як профілактичні заходи отримують недостатнє фінансування і залишаються слабкою ланкою системи), регіональні відмінності у доступі до медичних закладів та послуг, особливо в сільських районах і зонах, близьких до бойових дій, відсутність комплексного підходу до страхування (оскільки закон не передбачає обов'язкового медичного страхування, що обмежує можливості залучення додаткових ресурсів у систему охорони здоров'я), недостатня поінформованість населення про послуги, які вони можуть отримати безкоштовно.

Усі вищезгадані нормативні акти стали значним кроком у реформуванні системи охорони здоров'я України. Водночас покращення їхньої імплементації дозволило б створити більш ефективну та справедливую систему медичного страхування, що відповідатиме сучасним викликам і потребам населення.

Державне регулювання відіграє вирішальну роль у формуванні ландшафту медичного страхування в Україні. Незважаючи на значний прогрес, досягнутий, зокрема, із запровадженням програми медичних гарантій, залишаються сут-



теві виклики у забезпеченні загального доступу до якісних медичних послуг через медичне страхування. При цьому, на думку багатьох дослідників, державне регулювання має неоднозначний вплив на доступність медичних послуг та ринок медичного страхування. Так, з одного боку, науковці Л.Р. Криничко та Г.І. Ляхович у своїй оцінці наслідків та результатів реформування системи охорони здоров'я [8] відмічають позитивний вплив державного регулювання, відносячи до нього розширення доступу до послуг первинної медичної допомоги, підвищення прозорості у наданні послуг та ціноутворенні, впровадження стандартів і протоколів якості, впровадження електронної системи моніторингу та збору даних. Водночас, серед викликів, які створює державне регулювання, є обмежене покриття спеціалізованого та високоартісного лікування, регіональні відмінності в доступі до медичних закладів та послуг, обмеженість ресурсів для модернізації медичних закладів. Кандидат економічних наук О.А. Водолазська у своїй роботі [2] вказує на відсутність єдиної державної стратегії розвитку медичного страхування. Також дослідниця відмічає існуючу проблему постійної суперечки науковців, законодавців і діячів органів виконавчої влади з приводу стратегії запровадження обов'язкового страхування здоров'я [2]. Усе це суттєво гальмує розвиток сфери страхування в Україні.

**Висновки.** Державне регулювання відіграє ключову роль у розвитку медичного страхування в Україні. Воно забезпечує стабільність та надійність системи, захищає права споживачів та стимулює розвиток нових страхових продуктів. Водночас, надмірне регулювання може створювати перешкоди для інновацій та конкуренції. Майбутні регуляторні зусилля з боку держави, на нашу думку, мають бути зосереджені на створенні більш комплексного та інтегрованого підходу до медичного страхування, збалансувавши державні гарантії з розвитком потужного приватного страхового ринку. Це вимагатиме продовження законодавчої роботи з урахуванням сучасних вимог та міжнародного досвіду, поетапного впровадження обов'язкового

медичного страхування, стимулювання розвитку добровільного медичного страхування, а також сприяння ще більшому впровадженню інновацій та діджиталізації в галузі.

#### Список використаної літератури:

1. Крилов Д.В. Медичне страхування в Україні: сучасний стан та основні проблеми. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: економіка та управління. 2023. № 10.
2. Водолазська, О., Сіроштан, Т. Вектори розвитку медичного страхування в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 25.
3. Гатаулліна Е.І. Основні аспекти розвитку ринку медичного страхування в Україні. *Економіка і суспільство*. Електронне видання. 2018. № 18.
4. Кальченко О., Лисиця А. Сучасні тенденції та перспективи розвитку банківсько-страхової інтеграції в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2018. № 1(13). С. 131–139.
5. Міждисциплінарний словник зі страхування та ризик-менеджменту / за ред. Р.В. Пікус. Київ: Логос, 2015. 509 с.
6. Білик О.І., Новікова О.В. Обґрунтування шляхів подолання корупції у сфері охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. №10. С. 30–35.
7. Н.О. Теренда. Програма медичних гарантій від національної служби здоров'я України у 2019–2020 роках. *Здоров'я і суспільство*. 2021. №4. С. 25–30.
8. Криничко Л. Р., Ляхович Г. І. Оцінка наслідків та результатів реформування системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4.
9. Про страхування: Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 №47-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 29. С. 320.
10. Про страхування: Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №18. С. 78.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46–47. С. 403.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року. Київ: Парлам. вид-во, 1996. 141 с.

13. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 №2168-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. С. 31.
14. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 27.12.2017 № 1101. *Офіційний вісник України*. 2018. № 15. С. 507.
15. Доступні ліки. Сайт Міністерства охорони здоров'я. URL: <https://moz.gov.ua/uk/dostupni-liky>.
16. Ринок добровільного медичного страхування в Україні щорічно зростає приблизно на 20%. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/rinok-dobrovilnogo-medichnogo-strahuvannya-v-ukrayini-schorichno-zrostaye-priblizno-na-20-1799776.html>.
17. Добровільне медичне страхування: правові засади регулювання / В.Ю. Стеценко. *Публічне право*. 2015. № 1. С. 197–202.
18. Про страхування: Закон України від 18.11.2021 № 1909-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. №№ 12–13. С. 28.
19. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. С. 1.
20. Ходаківська В.П. Ринок фінансових послуг: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Ходаківська, О.Д. Данилов; Академія держ. податкової служби України. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 502 с.
21. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993, №4. С. 19.
22. Науково-практичний коментар до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» / Б. Логвиненко. Київ: ВД «Дакор», 2021. 272 с.
23. Шість років закону про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Сайт МОЗ. URL: <https://moz.gov.ua/uk/shist-rokiv-zakonu-pro-derzhavni-finansovi-garantii-medichnogo-obslugovuvannya-naselennja-->.

---

### **Milevskiy R. Regulatory support for state policy in the field of health insurance in Ukraine**

*The article examines the key aspects of regulatory support for state policy in the field of health insurance in Ukraine. The author analyses the regulatory framework that establishes the legal basis for the functioning of the health insurance system and explores the peculiarities of its regulation by the state. Special attention is given to the analysis of the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Care for the Population," a cornerstone of medical reform, and its implementation through the Medical Guarantees Program. The study also evaluates the state of voluntary health insurance and highlights key issues in the accessibility and quality of medical services.*

*The article provides a positive assessment of the impact of state policy through appropriate regulatory support on expanding access to primary health care, the introduction of quality standards, the establishment of an electronic monitoring system, and improved transparency in financial mechanisms. However, it also identifies critical challenges, including gaps in the legal framework, inadequate support for preventive measures, regional disparities in access to specialized medical care, and the absence of effective mechanisms for implementing compulsory health insurance.*

*To address these issues, the author proposes several measures, including the development of a comprehensive strategy for health insurance growth, the promotion of public-private partnerships, the phased introduction of compulsory insurance, and the integration of international standards into national practices. The conclusions highlight the necessity of continued reforms to balance state guarantees with the development of a robust private insurance market, the adoption of innovative solutions, and the use of digital technologies to enhance the accessibility, quality, and efficiency of healthcare services in Ukraine.*

**Key words:** health insurance, government regulation, laws and policies, voluntary health insurance, compulsory health insurance, healthcare reform.

УДК 321:316.772.4:342.727  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.25>

**В. В. Олійник**

доктор наук з державного управління, доцент,  
заступник директора  
Навчально-наукового інституту неперервної освіти і туризму  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
<https://orcid.org/0009-0002-5271-7532>

## **ВНУТРІШНІ ТА ЗОВНІШНІ ПРИЧИННИ ВИНИКНЕННЯ КОРУПЦІЇ: ІНСТРУМЕНТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЗА УЧАСТЮ ГРОМАДСЬКОСТІ**

*У статті комплексно досліджено внутрішні та зовнішні чинники, що спонукають до корупції та корупційних правопорушень. До зовнішніх чинників віднесено: недосконалість антикорупційного законодавства; корумпованість судової системи; багаторічні чітко відпрацьовані корупційні схеми; толерантність суспільства до проявів корупції тощо. До внутрішніх чинників, що породжують корупцію віднесені моральні вади людей.*

*Встановлено, що протидія корупції в Україні ускладнюється високою толерантністю населення до проявів корупції. Великий відсоток українців вважають корупцію виправданою, коли йдеться про вирішення їх особистих потреб. У більшості випадків люди, які стикалися з корупційними проявами не намагалися відстоювати власні права. Такі результати досліджень спонукають до впровадження механізмів з усунення умов і можливостей для корупції, зокрема, детально розглянуто внутрішні чинники, які спонукають людину до корупційних правопорушень.*

*На основі наукових праць Фоми Аквінського, Сократа, Платона, Арістотеля, Конфуція розглянуто людські чесноти та вади, які керують вчинками людей. Виокремлено норми моралі та розглянуто моделі поведінки людей, наділених моральними чеснотами, такими як справедливість і мужність, розсудливість і помірність.*

*Встановлено, що для дослідження моральних чеснот людей, які претендують на посади осіб, що виконують функції держави в центральних органах влади, правоохоронних, антикорупційних органах тощо впроваджено інструменти перевірки осіб. До таких інструментів віднесено співбесіду на доброчесність та психофізіологічне дослідження із застосуванням поліграфа.*

*Досліджено нормативно-правову базу, що регулює питання проведення співбесіди з доброчесності та окреслено питання, які можуть задавати кандидатам на посаду під час проведення співбесіди.*

*На основі дослідження зроблено висновок, що корупцію як соціальне зло можливо подолати об'єднавши зусилля органів публічної влади, громадськості, правоохоронних та антикорупційних органів, але головне, необхідно, щоб суспільство почало сприймати корупцію як зло, що з середини знищує державу і деструктивно впливає на життя кожного українця.*

**Ключові слова:** корупція, громадськість, моральні якості, доброчесність, антикорупційні органи, людські чесноти та вади.

**Постановка проблеми.** Проблема запобігання та протидії корупції в нашому суспільстві є однією з найактуальніших для України. Адже корупція загрожує національній безпеці і державності, обмежує конституційні права та свободи людини і громадянина, уповільнює про-

ведення в державі соціально-економічних реформ, підриває довіру до влади, негативно впливає на міжнародний авторитет України, перешкоджає європейській та євроатлантичній інтеграції тощо. Результати багатьох соціологічних досліджень демонструють, що досягнутий за останні

роки прогрес в реалізації антикорупційної реформи не виправдовує очікування громадськості. У цьому аспекті доречно наголосити, що ефективна, скоординована антикорупційна діяльність на загальнодержавному рівні значно утруднюється, оскільки у її суб'єктів бракує можливостей в обміні досвідом та кращими практиками у сфері запобігання та протидії корупції, а також, якщо саме українське суспільство сприймає корупцію як норму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання запобігання та протидії корупції є одними з найбільш досліджуваних, проте, корупція, яка заснувала своїми корупційними зв'язками всі країни світу та органи влади і є тим явищем, яке динамічно змінюється і підлаштовується під будь-які заходи, спрямовані на її знищення, тому актуальність обраної теми дослідження не викликає сумнівів.

Серед науковців, які досліджували питання корупції, корупційних правопорушень, причин виникнення корупції варто виокремити тих, роботи яких були нами використані під час цього наукового дослідження. Це наукові праці Бондаренко О. С., Грищенко І. М., Ільєнок Т. В., Зубарева О. О. та ін.

Проте, незважаючи на ґрунтовний науковий доробок у напрямку пошуку дієвих механізмів протидії корупції, ця тема потребує постійного дослідження і напрацювання нових заходів з протидії корупції.

**Мета статті** – узагальнити наукові доробки та провести аналіз нормативно-правових актів з метою виявлення зовнішніх та внутрішніх чинників виникнення корупції та корупційних правопорушень й дослідження інструментів протидії корупції за участю громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** Протидія корупції ускладнюється тим, що більшість громадян розглядають корупцію як механізм «прискорення» у вирішенні власних проблем і вважають корупційну складову цілком виправданою. Як правило, люди, які стикалися з корупцією, не намагаються відстоювати власні права в законний спосіб через впевненість, що такі спроби будуть марними.

Ефективна протидія корупції вимагає здійснення чітких профілактичних захо-

дів, усунення умов і можливостей корупції. Важливо, щоб ця робота проводилася з дотриманням законності, вимог Конституції України. Корупцію, як соціальне зло, можна подолати тільки об'єднавши зусилля державних структур, правоохоронних органів, трудових колективів та громадськості. Успіх у цій справі залежатиме від тісної співпраці й персонального внеску кожного.

Відтак, Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, а саме, ст. 21, визначено участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції.

Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;



6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [1, ст. 21].

Законодавчо визначено, що громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

Тобто, законодавчо встановлено, що громадяни, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники на законних підставах можуть здійснювати заходи щодо запобігання корупції. А чому ж тоді в країні, дотепер, така висока толерантність до корупції? На нашу думку, відповідь криється у людях, у їх сприйнятті корупції як форми вдячності за надану чи обіцяну послугу. Тоді стає зрозумілим, якщо суспільство сприймає хабар як вдячність, якщо «відкат» вже включений у кошторис витрат як вдячність за виграний тендер, якщо кожен очільник територіальної громади є фігурантом кримінальних справ чи то з земельних питань, чи то з питань незаконної забудови, тоді постає необхідність пошуку глибинної причини, чому так відбувається?

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або

на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1].

Тобто особа, маючи повноваження впливати на певні управлінські рішення користується цим впливом задля власної вигоди. Таким чином в основі поведінки, зокрема деяких публічних службовців, закладено внутрішні причини демонструвати саме таку поведінку, пов'язану з корупційними проявами.

Для розуміння причини такої поведінки доречно виокремити зовнішні та внутрішні чинники.

До зовнішніх причин протиправних дій деяких публічних службовців, які викриті за зловживання службовим становищем та корупційних правопорушеннях віднесені:

- недосконалість антикорупційного законодавства;
- корумпованість судової системи;
- багаторічні чітко відпрацьовані корупційні схеми;
- дотримання правила «хочеш бути на посаді – ділися з керівником»;
- толерантність суспільства щодо проявів корупції тощо.

До внутрішніх причин протиправних дій деяких публічних службовців, які викриті за правопорушення, пов'язаних з корупцією віднесені:

- моральні вади.

Досліджуючи корупцію та її прояви науковці зазвичай звертають увагу на зовнішні причини, серед яких найбільш дослідженою є нормативно-правова база, проте, світовий досвід країн, які успішно протидіють корупції свідчить, що потрібно більше уваги приділяти відбору осіб, діяльність яких пов'язана з виконанням функцій держави. Доведено, що всі люди мають як чесноти так і вади. На посади публічної служби потрібно обирати людей, які мають більше чеснот і демонструють поведінку, яка відповідає вимогам до особи, яка виконує функції держави.

Людські чесноти – це міцні позиції, сталі схильності, постійне вдосконалення розуму й волі, які керують вчинками, впорядковують пристрасті й спрямовують поведінку людини згідно з розумом

і вірою. З давніх-давен філософи зводили чесноти до природної моральної норми, яка встановлюється за допомогою розуму і совісті.

Наприклад, Сократ до чеснот зараховував моральне знання, Платон – мудрість, мужність, розумність, Арістотель додав до цього списку лагідність, щедрість, честолюбство, правдивість, люб'язність. Як зазначав Фома Аквінський, моральне життя людини неможливе без досягнення чеснот таких, як віра, надія і любов, за якими потім йдуть 4 основних – розсудливість, справедливість, мужність та помірність.

Аквінський розглядав чесноту як діяльну навичку, а будь-яка діяльність виникає з душі. Тобто, він стверджував, що не чеснота є суб'єктом душевної здатності, а навпаки, душевна здатність є суб'єктом чесноти. Іншими словами, якщо у людині в душі закладено позитивні дії, то вона буде демонструвати чесноти, якщо душа бажає зла, то в такої людини чесноти відсутні.

Розглянемо речі протилежні чеснотам, такі як гріх, злий намір та порок. Фома Аквінський доводив, що вади людини є «невпорядкованим впливом», причиною якого є воля. Головними вадами називаються ті вади, з цілями яких пов'язані деякі основні причини приведення в рух бажання, і основні вади різняться саме з погляду цих основних причин. Гріх, злий намір та порок – це прояви ества людини, у якої нерозвинуті чесноти. Фома Аквінський основними гріхами вважав гордість та жадібність, оскільки саме з них виходять всі інші гріхи. Проте, гордість та жадібність породжують:

- егоїзм та корупцію (завжди є люди, які ставлять власне збагачення та власний добробут вище суспільних інтересів);

- ворожнеча та расизм (під час глобальних викликів та загроз люди зазвичай перебувають у тривалій депресії і не завжди критично оцінюють ситуацію. Доволі часто виникають ворожнечі, конфлікти, різні розбіжності);

- насильство та злочинність (під час глобальних викликів та загроз зростає кількість причин, коли люди показують свої вади через дію, тобто можуть прояв-

ляти насильство та порушувати закони) [2, с. 42].

Доведено, що людина за самою своєю природою наділена здатністю розрізняти добро і зло. Саме внутрішнє бажання людини обирати свою поведінку, яка ґрунтуватиметься на чеснотах чи на вадах є важливим під час призначення людини на посаду, що передбачає виконання функцій держави.

Основними нормами моралі вважають:

- розсудливість;
- утримання;
- справедливість;
- стійкість;

- працьовитість;
- вміння вчасно зупинитися (смирнення);

- чемність;
- посидючість.

Моральні чесноти Фома Аквінський поділяв на ті, що виражають стосунки між людьми, насамперед справедливість і чесноти, які характеризують ставлення людини до себе, своїх пристрастей. До головних моральних чеснот зараховував розсудливість, справедливість, помірність, мужність.

На рисунку зображено основні моделі поведінки людини, які демонструють парну залежність чеснот людини, тобто, якщо людина є справедливою, то вона буде відстоювати цю справедливість будь-де й демонструвати мужність у відстоюванні справедливості. Наприклад, Земельний кодекс України надає право кожному громадянину України мати 6 земельних ділянок різного цільового призначення, а учасники бойових дій та особи, прирівняні до них, мають право на першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва та городництва [3]. Проте, як відомо, в Україні вже давно відсутні вільні земельні ділянки і скористатися конституційно закріпленим правом практично неможливо. Знову ж таки, загальновідомо, що земля була основним об'єктом корупції і деякі земельні наділи були виділені з порушенням законодавства. І зараз ми є свідками процесів повернення землі в комунальну чи державну власність тому, що учасники бойових дій та особи, при-

рівняні до них добиваються справедливості шляхом мужності відстоювання своїх прав.

Це ж правило парності чеснот спрацьовує і по відношенню до помірності та розсудливості. Якщо людина демонструє помірність у всьому: у способі життя та одязі; у манері поведінки та висловлюваннях, то ми розуміємо, що людина є розсудливою і поміркованою. Це ж правило стосується й інших чеснот.

Дуже важливо розуміти цей взаємозв'язок, коли ми обираємо кандидатів на призначення на посади державної служби, органів місцевого самоврядування, в антикорупційні, правоохоронні, судові та інші органи. Адже людина має притаманний виключно їй набір чеснот та вад, який і формує поведінку людини і відношення її до виконання посадових обов'язків [4, с. 161].

Крім цього, для того, щоб знижувати рівень толерантності до корупції потрібно виховувати громадську культуру, яка ґрунтується на моральності.

Для моральності дії важливі два моменти. Якщо обрана погана мета, дія вже не може бути моральною. Але якщо мета обрана добра, то необхідно ще вибрати засоби, які б не виявилися негідними цієї мети. Розум, що пропонує волі вибирати – це практичний розум. Сам

процес оцінки конкретних цілей і засобів Аквінський називає совістю.

Відомий китайський філософ Конфуцій стверджував, що різні люди у своїй поведінці та спілкуванні дотримуються різних моральних норм і правил. На його думку, розумна людина: «коли дивиться, то думає, чи добре вона роздивилася, а слухає – думає, чи вірно вона почула; думає, чи ласкавий у неї вираз обличчя, чи шанобливі її манери, чи щире мовлення, чи пристойне ставлення до справи; при сумнівах думає про те, щоб порадитися; коли ж у гніві, то думає про наслідки; і перед тим як щось придбати, думає про справедливість». Нерозумна людина робить три помилки: говорить, коли не час говорити (це нерозважливість), не говорить, коли настає час говорити (це потайливість), і говорить, не помічаючи міміки (це сліпотата).

Тож розуміючи важливість наявності моральних чеснот у людей, які виконують функції держави, важливо застосовувати інструменти, за допомогою яких можливо здійснювати відбір осіб з моральними чеснотами.

В Україні вже реалізують інструменти відбору осіб за моральними якостями. Наприклад, Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупцій-

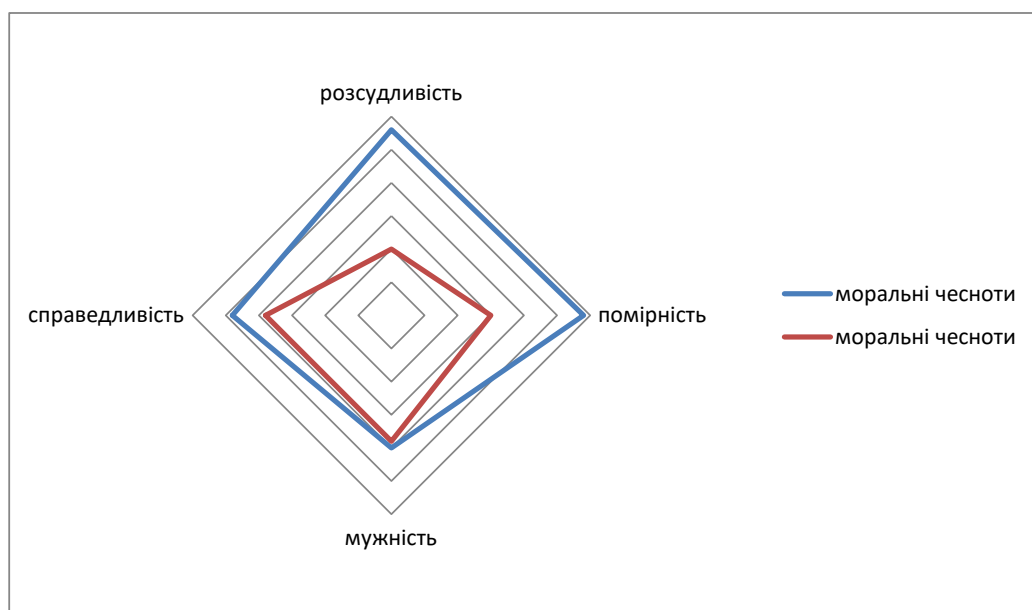


Рис. 1. Моделі поведінки людей, наділених моральними чеснотами

ному бюро України [5] передбачає, що на службу в НАБУ приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки.

Крім цього, співбесіда на доброчесність, яку проходять кандидати на посади в НАБУ передбачає спілкування конкурсанта з членами комісії щодо:

- відповідності доходів кандидата його витратам та майну;
- способу життя претендента на вакантну посаду;
- рівня професійної етики;
- політичної нейтральності;
- можливого конфлікту інтересів;
- можливих зв'язків з росією тощо [5].

Члени комісії та громадськість можуть задавати їй інші запитання та в подальшому оцінювати доброчесність кандидата на посаду.

Більше того, в Україні в цілій низці органів державної влади та в антикорупційних органах законодавчо затверджений інструмент перевірки кандидатів на посади та атестації осіб через поліграф, який і визначає моральність поведінки особи. Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа затверджується Кабінетом Міністрів України [6].

Так ст. 26 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» врегульовує питання проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа. «До вступу на службу до Державного бюро розслідувань, а також не рідше одного разу на рік під час проходження служби в Державному бюро розслідувань працівники Державного бюро розслідувань проходять психофізіологічне дослідження із застосуванням поліграфа» [7, ст. 26].

Таке дослідження полягає у нешкідливому для життя і здоров'я людини опитуванні з використанням комп'ютерного технічного засобу, призначеного для реєстрації психофізіологічних реакцій, під час якого здійснюється аналіз динаміки зазначених реакцій опитуваної особи у відповідь на психологічні стимули, задані

у вигляді варіантів відповідей, предметів, схем, фото тощо, що дозволяє виявити симуляцію і представити зареєстровані результати в аналоговій та/або цифровій формі.

Метою проведення дослідження є виявлення можливих правопорушень, вчинених у минулому особою, яка претендує на зайняття посади в Державному бюро розслідувань або проходить у ньому службу. Результати психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа не є підставою для прийняття рішення про відмову особі у зайнятті посади, а використовуються під час проведення співбесіди з нею виключно як інформація ймовірного характеру, яка сприяє формуванню оцінки працівника [7].

Відмова кандидата на зайняття посади в Державному бюро розслідувань від участі в психофізіологічному дослідженні із застосуванням поліграфа є підставою для відмови в розгляді його кандидатури [7].

Проходження поліграфа також законодавчо унормовано для деяких центральних органів виконавчої влади. Так, наказом Міністерства оборони України від 14.04.2015 р. №164 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення психофізіологічного дослідження персоналу із застосуванням поліграфа у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України» [8] визначені суб'єкти дослідження, до яких віднесено осіб старше 18 років, які є військовослужбовцями, працівниками Збройних Сил, державними службовцями або кандидатами на посаду в цих структурах. Частиною 2 ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. А Інструкція про порядок використання поліграфів у Національній поліції України унормовує процедуру проходження психофізіологічного дослідження [9].

У діяльності Національної поліції України опитування проводиться за зверненням ініціатора у випадках:

- добору кандидатів на службу в поліцію;
- проведення атестування поліцейських;
- проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду поліцейського;



перевірки з власної ініціативи особи, яка виявила бажання бути опитуваною з використанням поліграфа, зокрема під час проведення службових розслідувань; здійснення оперативно-розшукової діяльності [9].

Отже, з проведеного огляду нормативно-правової бази та наукових й аналітичних доробок можемо стверджувати, що в Україні поступово впроваджуються комплексні міри протидії корупції. Це проявляється як в постійному оновленні нормативних документів, що регулюють питання протидії корупції, так і в системній роботі з громадськістю, яка залучається, зокрема, до співбесід з доброчесності при обранні кандидатів на посади в різні органи влади та антикорупційні органи.

**Висновки і пропозиції.** У статті узагальнено наукові доробки та проведено аналіз нормативно-правових актів з метою виявлення зовнішніх та внутрішніх чинників виникнення корупції та корупційних правопорушень й досліджено інструменти протидії корупції за участю громадськості.

Одним із результатів проведеного дослідження є твердження, що жодні антикорупційні заходи без участі громадськості не будуть мати успіхів. Допоки суспільство буде толерантно відноситися до проявів корупції, корупцію неможливо буде викоринити. Тому, необхідно пояснювати важливість та займатися розвитком моральних якостей молодого покоління та застосовувати інструменти психофізіологічного дослідження осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави. Головною метою морального виховання має стати цілеспрямований свідомий процес формування гармонійної особистості українців, що включає чесність, правдивість, почуття відповідальності, власної гідності, виховання патріотизму тощо. На цій основі будуть формуватися особистісні риси людини, які включають у себе національну самосвідомість, моральну, правову, екологічну культуру і саме це стане запорукою свідомого неприйняття корупції як явища в Україні.

### Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 22.11.2024)
2. Андросова А.О., Грищенко І. М. Основні чесноти людини та їх роль для державного управління в умовах війни та пов'язаної відбудови. The VI International Scientific and Practical conference "Scientific practice : Modern and classical research methods" (July 19, 2024). Boston, USA. UKRLOGOS Group. 2024. 272 p. Pp. 41–46. DOI 10.36074/logos-19.07.2024. URL: <https://archive.logos-science.com/index.php/conference-proceedings/issue/view/25>
3. Грищенко І.М. Удосконалення механізмів публічного управління у сфері соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, № 11, 2024. <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/5036/5080> DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.11.5>
4. Кіндрук І.В., Грищенко І.М. Роль та прояви індивідуальних чеснот і вад людини під час виконання посадових обов'язків публічними службовцями (згідно положень теологічної теорії). *The XIV International Scientific and Practical Conference "The latest opportunities for learning, broadcasting and social development"*, April 08–10, 2024, Graz, Austria. 365 p. Pp. 161–164. URL : <https://eu-conf.com/wp-content/uploads/2024/04/THE-LATEST-OPPORTUNITIES-FOR-LEARNING-BROADCASTING-AND-SOCIAL-DEVELOPMENT.pdf>
5. Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України: наказ Національного антикорупційного бюро України № 162 від 25.09.2024. URL: <https://nabu.gov.ua/robo-ta-v-nabu/pravila-priiomu/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu/> (дата звернення 22.11.2024)
6. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 22.11.2024)
7. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII.

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення 22.11.2024)
8. Про затвердження Інструкції з організації та проведення психофізіологічного дослідження персоналу із застосуванням поліграфа у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України : наказ Міністерства оборони України від 14.04.2015 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0477-15/print> (дата звернення 22.11.2024)
9. Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.11.2017 р. № 920. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17/print> (дата звернення 22.11.2024)
10. Бондаренко О. С. Роль і напрями діяльності громадськості в реалізації антикорупційних реформ. *Право і безпека*. 2023. № 4 (91). С. 82–94. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.4.07>.
- 

### **Oliinyk V. Internal and external causes of corruption: tools for combating corruption with the participation of the public**

*The article comprehensively examines the internal and external factors that lead to corruption and corruption offenses. External factors include: imperfection of anti-corruption legislation; corruption of the judicial system; multi-year well-developed corruption schemes; society's tolerance for manifestations of corruption, etc. Internal factors that cause corruption include moral defects of people.*

*It has been established that combating corruption in Ukraine is complicated by the high tolerance of the population to manifestations of corruption. A large percentage of Ukrainians consider corruption to be justified when it comes to solving their personal needs. In most cases, people who encountered corruption did not try to defend their rights. Such research results encourage the implementation of mechanisms to eliminate the conditions and opportunities for corruption, in particular, the internal factors that encourage people to commit corruption offenses are considered in detail.*

*Based on the scientific works of Toma Aquinas, Socrat, Platon, Aristotle, and Confucius, the human virtues and vices that govern people's actions are considered. The norms of morality are singled out and the models of behavior of people endowed with moral virtues, such as justice and courage, prudence and moderation, are considered.*

*It has been established that in order to investigate the moral virtues of people applying for the positions of persons performing the functions of the state in the central authorities, law enforcement, anti-corruption bodies, etc., personal verification tools have been implemented. Such tools include an integrity interview and a psychophysiological examination with the use of a polygraph.*

*The legal framework governing the conduct of an integrity interview has been studied and the questions that can be asked to job candidates during the interview have been outlined.*

*On the basis of the research, it was concluded that corruption as a social evil can be overcome by combining the efforts of public authorities, the public, law enforcement and anti-corruption bodies, but most importantly, it is necessary for society to begin to perceive corruption as an evil that destroys the state from the inside and has a destructive effect on the life of every Ukrainian.*

**Key words:** *corruption, public, moral qualities, integrity, anti-corruption bodies, human virtues and vices.*

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.26>**П. С. Покатаєв**

доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0003-3806-2197>

**Д. С. Кондрашин**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ОСНОВНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено наукову дискусію навколо поняття «енергетична безпека»; розкрито особливості державної політики щодо підтримки розвитку енергетичної галузі України; з'ясовано напрями державної політики у сфері енергетичної безпеки; визначено основні завдання державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки країни; окреслено шляхи вдосконалення державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки України. Зазначено, що енергетичний сектор є одним з найважливіших в економіці будь-якої держави, його розвиток і модернізація – необхідна умова для забезпечення енергетичної безпеки, економічного зростання та добробуту населення, оскільки забезпечує життєдіяльність країни та її стійкий розвиток. Підкреслюється, що серед основних векторів державної політики у сфері енергетичної безпеки виокремлюють: забезпечення енергетичної самодостатності держави; вдосконалення управління галуззю енергетики; залучення інвестицій в енергетичну інфраструктуру; активізація розвитку ринків електроенергії; формування енергоефективного суспільства. Вказується на завдання державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки країни, зокрема: оптимізація енергетичного балансу; зниження втрат енергії при передачі та розподілі; поліпшення обліку та платіжної дисципліни; створення стратегічного резерву; гнучкість і взаємозаміщення видів палива; безпека енергетичної інфраструктури; мінімізація імпорту завдяки розвитку власної ресурсної бази; розвиток відновлюваних джерел енергії тощо. Виокремлено шляхи вдосконалення державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки України, серед яких: зміцнення енергетичної незалежності; стимулювання розвитку відновлюваних джерел енергії; потужний надійний захист та модернізація критичної енергетичної інфраструктури; забезпечення енергозбереження та енергоефективності (раціональне споживання усіх енергетичних ресурсів спрямоване на повноцінне використання власних енергоресурсів; інтеграція в енергетичний простір ЄС: підтримка конкуренції на енергетичному ринку; залучення інвестицій в енергетичний сектор; упровадження жорстких екологічних стандартів для енергетичних компаній; підвищення кваліфікації кадрів тощо.

**Ключові слова:** держава, державна політика, державне регулювання, економіка, енергетика, енергетична безпека, енергетична галузь, енергетична інфраструктура, енергозбереження, енергоефективність, паливно-енергетичний комплекс, управлінські механізми.

**Постановка проблеми.** Енергетична безпека будь-якої держави, в тому числі України, залежить від низки чинників: геополітичних, зокрема воєн; фінансових – волатильності глобальних цін на енергоносії; внутрішніх економічних про-

BLEM (застарілість енергетичної інфраструктури, високий рівень енергоємності економіки, низький рівень розвитку відновлюваних джерел енергії) тощо.

Для енергетичної безпеки країни необхідні модернізаційні процеси, що поляга-

ють у: підвищенні енергоефективності та енергозбереження, зменшенні залежності від імпорту енергоносіїв, збільшенні частки відновлюваних джерел енергії в енергетичному балансі, оновленні енергетичної інфраструктури, зниження викидів парникових газів, забезпеченні доступності та якості енергетичних послуг для всіх споживачів, ефективному державному регулюванні енергетичної політики, що є ключовим чинником для забезпечення енергетичної безпеки України, розвитку її економіки та збереження довкілля.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти державної політики щодо розвитку енергетичного сектора вітчизняної економіки та розробки напрямків енергетичної безпеки країни присвячено багато наукових праць українських дослідників. Зокрема, питанням реалізації енергетичної й екологічної політики в умовах розвитку глобалізаційних процесів та створення сприятливих умов для залучення інвестицій до сфери енергетики, зокрема, в електроенергетику присвятили Г. Даудова, Т. Таукешева [13]; проблему глобальної інтеграції формулювання пріоритетів та напрямів розвитку енергетичного сектору, що визначає необхідність створення енергетичної стратегії, розглядали У. Бігун, О. Охріменко [1]; особливості державного управління в сфері енергоефективності в Україні розглядали Ю. Мохова, Д. Щербак [5]; тенденції розвитку паливно-енергетичного комплексу України на порубіжжі ХХ–ХХІ століть вивчали А. Шидловський, М. Ковалко та ін. Проблема енергетичної безпеки в контексті економічної безпеки держави стала предметом досліджень таких науковців, як О. Снігір (державна політика у сфері забезпечення енергетичної безпеки країни [10]; Є. Сухін (нетрадиційна енергетика як фактор економічної безпеки держави [11]); О. Суходоля (механізми реалізації енергоефективності економіки в контексті національної безпеки [12]) та ін.

**Мета статті** – висвітлити наукову дискусію щодо поняття «енергетична безпека»; розкрити особливості державної політики щодо підтримки розвитку енергетичної галузі України; з'ясувати напрями

державної політики у сфері енергетичної безпеки; визначити основні завдання державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки країни; окреслити шляхи вдосконалення державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Енергетичний сектор є одним з найважливіших в економіці будь-якої держави, його розвиток і модернізація – необхідна умова для забезпечення енергетичної безпеки, економічного зростання та добробуту населення, оскільки забезпечує життєдіяльність країни та її стійкий розвиток. Держава відіграє ключову роль в управлінні цим сектором, формуючи політику, регулюючи діяльність суб'єктів ринку та забезпечуючи його безпечно та стале функціонування. Важливість державного управління енергетичним сектором полягає, насамперед, в енергетичній безпеці – держава гарантує надійне та безпечно постачання енергоресурсів, захищає енергетичну інфраструктуру від загроз та диверсифікує джерела енергії.

Державна політика в галузі енергетики спрямована на економічний розвиток, оскільки енергетичний сектор є ключовим фактором економічного розвитку, забезпечуючи роботою мільйони людей та стимулюючи зростання інших галузей економіки. Перед державою стоїть потужна соціальна відповідальність, оскільки вона забезпечує доступність енергії для всіх верств населення, захищає вразливі групи населення від зростання цін на енергоносії та сприяє розвитку енергоефективності.

Державне регулювання енергетичного сектору розповсюджується на збереження довкілля, адже держава впроваджує екологічно чисті технології в енергетичному секторі.

Енергетична галузь України – економічна запорука державного суверенітету, елемент належного урядування, надійний базис сталого розвитку конкурентної економіки та невід'ємна частина європейського енергетичного простору [6].

Відповідно до визначення Міжнародного енергетичного агентства, енергетична безпека – це безперервна доступність джерел енергії за доступною ціною, що має багато аспектів: довгострокова



переважно стосується своєчасних поставок енергії відповідно до економічного розвитку і екологічних потреб, тоді як короткострокова основну увагу приділяє здатності енергетичної системи оперативно реагувати на раптові зміни в балансі попиту і пропозиції [14].

У Законі України «Про енергозбереження» енергетична безпека тлумачиться як стан електроенергетики, який гарантує технічно та економічно безпечне задоволення поточних і перспективних потреб споживачів у енергії та охорону навколишнього природного середовища [8].

Енергетичний сектор відіграє ключову роль в економічному розвитку України, адже він: створює робочі місця (енергетичний сектор є одним з найбільших роботодавців в Україні, де працюють сотні тисяч людей); забезпечує функціонування всіх галузей економіки (без енергоресурсів неможлива робота промислових підприємств, транспорту, сфери послуг та інших важливих секторів); впливає на цінову конкурентоспроможність українських товарів та послуг (високі ціни на енергоносії роблять українську продукцію менш конкурентоспроможною на світових ринках); впливає на добробут населення (доступ до надійних та доступних енергоресурсів є важливим фактором для покращення якості життя людей); стимулює розвиток інших галузей (розвиток енергетики потребує постачання обладнання, матеріалів та послуг, що стимулює зростання інших галузей економіки); впливає на державні доходи (податки та інші платежі з енергетичного сектору є значним джерелом доходів для державного бюджету) тощо.

Енергетична безпека – це своєчасне, повне і безперебійне забезпечення паливом та енергією необхідної якості матеріального виробництва, невиробничої сфери, населення, комунально-побутових й інших споживачів; запобігання шкідливому впливу на довкілля; транспортування, перетворення і споживання паливно-енергетичних ресурсів в умовах сучасних ринкових відносин, тенденцій та показників світового ринку енергоносіїв [9].

Енергетична безпека – це стан економіки, який забезпечує захищеність національних інтересів у енергетичній сфері від

наявних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, дає змогу задовольняти реальні потреби в паливно-енергетичних ресурсах для забезпечення життєдіяльності населення та надійного функціонування національної економіки в режимах звичайного, надзвичайного та воєнного стану [4].

Енергетична безпека є невід'ємною складовою економічної і національної безпеки, необхідною умовою існування і розвитку держави. У сучасному розумінні гарантування енергетичної безпеки – це досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного й екологічно прийняттого забезпечення енергетичними ресурсами економіки і соціальної сфери країни, а також створення умов для формування та реалізації політики захисту національних інтересів у сфері енергетики [3].

Енергетичну безпеку визначають як: складову економічної безпеки, як один із найважливіших компонентів економічної безпеки, що проявляється, по-перше, як стан забезпечення держави паливно-енергетичними ресурсами, котрі гарантують її повноцінну життєдіяльність, і, по-друге, як стан безпеки енергетичного комплексу та його здатність забезпечити належне функціонування економіки, енергетичну незалежність країни (М. Ковалко, А. Шидловський [7]); спроможність держави забезпечити максимально надійне, технічно безпечне, екологічно прийнятне та обґрунтовано достатнє енергозабезпечення економіки й населення, а також гарантоване забезпечення можливостей керівництва держави у формуванні й здійсненні політики захисту національних інтересів у сфері енергетики без надмірного зовнішнього та внутрішнього тиску в сучасних та прогнозованих умовах (Є. Сухін [11]); стан захищеності економіки, суспільства, держави, регіону від наявних і потенційних дестабілізуючих загроз і ризиків енергетичного характеру шляхом сталого функціонування енергетичного комплексу, диверсифікації джерел постачання енергоресурсів та впровадження інноваційних технологій розвитку нетрадиційної енергетики (О. Снігір [10, с. 76]).

Одним із індикаторів вимірювання стану енергетичної безпеки є стан управлінських процесів. Цей індикатор характеризує рівень інституційної бази, законодавчого забезпечення та організації управлінської діяльності в енергетичній галузі й охоплює постановку цілей, планування, моніторинг, контроль (зокрема, оцінювання ефективності та результативності, відповідності цілям), коригування цілей; управління власністю [2].

Енергетика відіграє надзвичайно важливу роль в економічній безпеці держави, адже вона: забезпечує функціонування всіх галузей економіки (без енергоресурсів неможлива робота промислових підприємств, транспорту, сфери послуг та інших важливих секторів; перебої з постачанням енергії можуть призвести до зупинки заводів, погіршення транспортного сполучення, відключення опалення та освітлення, що завдає значної шкоди економіці та добробуту населення); гарантує енергетичну незалежність (держави, яка залежить від імпорту енергоносіїв, є вразливою до зовнішнього впливу; зміна цін на світовому ринку, політичні кризи або дії ворожих країн можуть призвести до дефіциту енергоресурсів та різкого зростання цін на них; розвиток власного видобутку енергоресурсів та диверсифікація джерел постачання дозволяють країні зменшити свою залежність від імпорту та підвищити енергетичну безпеку); впливає на цінову конкурентоспроможність товарів та послуг (високі ціни на енергоносії роблять продукцію країни менш конкурентоспроможною на світових ринках; це може призвести до втрати ринків збуту, скорочення експорту та погіршення макроекономічних показників; зниження цін на енергоресурси та підвищення енергоефективності роблять продукцію більш конкурентоспроможною, стимулюють експорт та сприяють економічному зростанню); є джерелом доходів для державного бюджету (податки та інші платежі з енергетичного сектору можуть бути використані для фінансування соціальних програм, розвитку інфраструктури, оборони та інших важливих державних видатків; зменшення залежності від енергетичного імпорту та розвиток власного видобутку дозволяють збільшити

надходження до бюджету та підвищити фінансову стійкість держави); впливає на добробут населення (доступ до надійних та доступних енергоресурсів є важливим фактором для покращення якості життя людей; перебої з постачанням енергії, високі ціни на неї та незадовільна якість енергопослуг негативно впливають на добробут населення та можуть призвести до соціальних заворушень; забезпечення енергетичної безпеки, доступність енергоресурсів та енергоефективність роблять життя людей більш комфортним, сприяють розвитку економіки та покращують соціальні показники) тощо.

Як зазначають дослідники ([5]), неефективне використання та відсутність необхідної кількості енергоресурсів негативно впливає на національні інтереси та національну безпеку країни. Для вирішення основних проблем енергоефективності та енергозбереження, які вимагають першочергового розв'язання, необхідним є: приведення положень законодавства у сфері енергозбереження у відповідність з економічною ситуацією; встановлення відповідальності юридичних осіб, посадовців та громадян за неефективне використання паливно-енергетичних ресурсів; забезпечення переходу до масового застосування та заміни на сучасні прилади обліку споживання енергоресурсів; стимулювання зростання інновацій у сфері енергозбереження за рахунок залучення фінансових коштів в інноваційне підприємство і утримання висококваліфікованих кадрів шляхом створення нових робочих. Реалізація зазначених напрямків дозволить сформувати нову вдосконалену, ефективну енергетичну політику держави та відкрити нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання і споживання енергії [там само].

Наразі акцент ставиться на необхідності формування дієвих механізмів державного регулювання в паливно-енергетичній сфері, зокрема, в сфері електроенергетики шляхом удосконалення різнохарактерних компонентів економічної політики з прийняттям до уваги інтересів виробни-

ків та споживачів енергетичних ресурсів, а також забезпечення належного захисту внутрішнього ринку [12].

Для кожної країни як суб'єкта глобальної інтеграції формулювання пріоритетів та напрямів розвитку енергетичного сектору визначає необхідність створення енергетичної стратегії [1].

Серед основних векторів державної політики у сфері енергетичної безпеки можна виокремити такі: забезпечення енергетичної самодостатності держави; вдосконалення управління галуззю енергетики; залучення інвестицій в енергетичну інфраструктуру; активізація розвитку ринків електроенергії; формування енергоефективного суспільства.

Завданнями державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки країни, зокрема, є: оптимізація енергетичного балансу; зниження втрат енергії при передачі та розподілі; поліпшення обліку та платіжної дисципліни; створення стратегічного резерву; гнучкість і взаємозаміщення видів палива; безпека енергетичної інфраструктури; мінімізація імпорту завдяки розвитку власної ресурсної бази; розвиток відновлюваних джерел енергії; використання переваг партнерства з ЄС; забезпечення принципу верховенства права; вдосконалення законодавства, що регулює діяльність енергетичного сектору з урахуванням вимог правової системи Європейського Союзу; функціонування конкурентних і прозорих ринків електроенергії, тепла, газу, нафти й нафтопродуктів, вугілля з урахуванням чинника зовнішньої агресії; справжня незалежність національного регулятора (НКРЕКП), зокрема фінансова незалежність і самостійне прийняття рішень без права перегляду чи вето з боку інших державних установ; відмова у проведенні цінової політики від принципу «витрати плюс», перехід до методів ціноутворення, що більшою мірою зорієнтовані на ринкову кон'юнктуру; формування енергоефективної свідомості у громадян; енергозаощадження та енергоефективність (О. Снігір [10, с. 78]).

**Висновки.** Отже, в сучасних умовах шляхами вдосконалення державної політики щодо зміцнення енергетичної безпеки України можна визначити такі з них:

- 1) зміцнення енергетичної незалежності (розвиток альтернативних джерел енергії, таких як сонячна, вітрова, атомна та біоенергетика; впровадження заходів з енергозбереження у всіх секторах економіки, включаючи будівництво, промисловість та транспорт; розвиток власного видобутку енергоносіїв – збільшення видобутку вугілля, природного газу та нафти на території України);
- 2) стимулювання розвитку відновлюваних джерел енергії (вдосконалення законодавства щодо інвестування в проекти з відновлюваної енергетики; надання державної підтримки енергетичному сектору, зокрема запровадження фінансових стимулів, таких як податкові пільги та субсидії, для розвитку відновлюваної енергетики; проведення інформаційних кампаній з метою підвищення обізнаності населення про переваги відновлюваної енергетики);
- 3) потужний надійний захист та модернізація критичної енергетичної інфраструктури (підвищення готовності до надзвичайних ситуацій в енергетичному секторі; оновлення електромереж, заміна старих та застарілих електромереж на нові, більш ефективні та стійкі; впровадження розумних мереж, що дають змогу краще керувати попитом та постачанням електроенергії; підвищення кібербезпеки);
- 4) забезпечення енергозбереження та енергоефективності (раціональне споживання усіх енергетичних ресурсів спрямоване на повноцінне використання власних енергоресурсів (вугілля, природного газу, уранової руди, біомаси, нафти тощо); накопичення стратегічних резервів);
- 5) інтеграція в енергетичний простір Європейського Союзу (створення спільного ринку електроенергії та газу; усунення бар'єрів для торгівлі енергоносіями між Україною та країнами ЄС; гармонізація правил та стандартів функціонування енергоринків; забезпечення вільного доступу до потужностей електромереж та газотранспортних систем; упровадження європейських стандартів енергоефективності для будівель, приладів та обладнання; стимулювання використання енергоефективних технологій та заходів; зниження рівня енергоємності української економіки; збільшення частки відновлюваних джерел енер-

гії у загальному енергобалансі України; диверсифікація постачання енергоносіїв); 6) підтримка конкуренції на енергетичному ринку (створення прозорого та конкурентного ринку, запровадження правил, які стимулюють конкуренцію та інвестиції в енергетичний сектор; зниження адміністративних бар'єрів, спрощення процедур для отримання дозволів та ліцензій на діяльність в енергетичному секторі; забезпечення прав споживачів на вибір постачальника енергії та отримання якісних послуг); 7) залучення інвестицій в енергетичний сектор (створення сприятливого інвестиційного клімату; забезпечення захисту інвестицій в енергетичний сектор від політичних та економічних ризиків; співпраця з міжнародними організаціями та країнами-партнерами для залучення інвестицій в енергетичний сектор України); 8) впровадження жорстких екологічних стандартів для енергетичних компаній (державний контроль за рівнем зменшення викидів шкідливих парникових газів в атмосферу; розвиток чистої енергетики, що не завдає шкоди довкіллю); 9) підвищення кваліфікації кадрів (інвестування в освіту та підготовку кадрів для роботи в енергетичному секторі; підтримка наукових досліджень та розробок в галузі енергетики; створення центрів підготовки кадрів для роботи в енергетичному секторі) тощо.

Одним з ключових пріоритетів державної політики у сфері енергетичної безпеки на сучасному етапі розвитку української економіки є інтеграція в енергетичний простір ЄС – складний, але надзвичайно важливий процес.

### Список використаної літератури:

1. Бігун У. В., Охріменко О. О. Стратегія енергетичної безпеки України: виклики та можливості. *Молодий вчений*. 2015. № 2 (1). С. 89–92.
2. Визначення рівня енергетичної безпеки України : аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень. Київ, 2021. URL : [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-06/analytrep\\_02\\_2022.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-06/analytrep_02_2022.pdf).
3. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 1071-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13>.
4. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України № 60 від 02.03.2007. URL: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=97980](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=97980).
5. Мохова Ю. Л., Щербак Д. В. Особливості державного управління в сфері енергоефективності в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронне фахове видання Дніпровського державного аграрно-економічного університету. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1846>.
6. Нова енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкуренція. URL: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art\\_id=245165746](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245165746).
7. Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / за заг. ред. А. К. Шидловського, М. П. Ковалка. Київ : УЕЗ, 2001. 398 с.
8. Про енергозбереження : закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/94-вр>.
9. Про концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 48. С. 71.
10. Снігір О. І. Державна політика у сфері забезпечення енергетичної безпеки країни. *Наукові праці НДФІ*. 2018. № 1 (82). С. 73–83.
11. Сухін Є. І. Нетрадиційна енергетика як фактор економічної безпеки держави : автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 21.04.01 / Рада національної безпеки та оборони України, Національний ін-т проблем міжнар. безпеки. Київ, 2005. 38 с.
12. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 424 с.
13. Таукешева Т. Д., Даудова Г. В. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1(49). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.
14. International Energy Agency. URL: <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>.



---

**Pokataiev P., Kondrashyn D. Main aspects of state policy regarding ensuring energy security of the country**

*The article highlights the scientific debate surrounding the concept of "energy security"; the peculiarities of the state policy on supporting the development of the energy industry of Ukraine are revealed; the directions of state policy in the field of energy security are clarified; the main tasks of the state policy to strengthen the country's energy security are determined; ways of improving the state policy on strengthening Ukraine's energy security are outlined. It is noted that the energy sector is one of the most important in the economy of any state, its development and modernization is a necessary condition for ensuring energy security, economic growth and the well-being of the population, as it ensures the vital activity of the country and its sustainable development. It is emphasized that among the main vectors of state policy in the field of energy security, the following are highlighted: ensuring energy self-sufficiency of the state; improving management of the energy industry; attraction of investments in energy infrastructure; intensification of the development of electricity markets; formation of an energy-efficient society. It is pointed out the tasks of the state policy to strengthen the country's energy security, in particular: optimization of the energy balance; reduction of energy losses during transmission and distribution; improvement of accounting and payment discipline; creation of a strategic reserve; flexibility and interchangeability of fuel types; energy infrastructure security; minimization of imports due to the development of own resource base; development of renewable energy sources, etc. Ways to improve the state policy on strengthening Ukraine's energy security are highlighted, including: strengthening energy independence; stimulating the development of renewable energy sources; powerful reliable protection and modernization of critical energy infrastructure; ensuring energy saving and energy efficiency (rational consumption of all energy resources aimed at full use of own energy resources; integration into the EU energy space: support of competition in the energy market; attraction of investments in the energy sector; introduction of strict environmental standards for energy companies; improvement of personnel qualifications, etc.*

**Key words:** state, state policy, state regulation, economy, energy, energy security, energy sector, energy infrastructure, energy saving, energy efficiency, fuel and energy complex, management mechanisms.

УДК 330.117 : 355.21

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.27>

**П. С. Покатаєв**

доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0003-3806-2197>

**Т. А. Кравченко**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0002-8627-6264>

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття зосереджена на всебічному аналізі публічної політики у сфері будівництва в умовах війни, яка відіграє ключову роль у стабілізації соціально-економічного становища та відновленні життєво важливих об'єктів інфраструктури. Особлива увага приділяється ролі місцевого самоврядування, яке стало важливим посередником між центральною владою та громадами у питаннях оперативної оцінки потреб населення, розподілу обмежених ресурсів і координації зусиль з відновлення зруйнованих об'єктів. У статті також підкреслюється активна участь місцевих органів влади у залученні міжнародної допомоги та ініціативах гуманітарних організацій, що спрямовані на підтримку постраждалих регіонів. Проаналізовано масштаби руйнувань внаслідок воєнної агресії, які досягли десятків мільярдів доларів, а також заходи уряду щодо компенсації втрат, включно з механізмами грошових виплат, ремонту та надання нового житла. Зроблено акцент на спрощенні дозвільних процедур для прискорення будівництва, адаптації нормативної бази до викликів воєнного часу та підтримці первинного ринку нерухомості, що постраждав через втрату інвестиційної довіри. Додатково розглянуто роль цифрових рішень, таких як застосунок "Дія", для фіксації пошкодженого майна, хоча для інвесторів новобудов такі можливості поки що відсутні. Виявлено основні проблеми будівельної галузі, серед яких критичний дефіцит внутрішніх будівельних матеріалів, залежність від імпорту, зростання собівартості будівництва, енергетична криза та відтік кваліфікованих кадрів через мобілізацію і еміграцію. Оцінено зусилля держави щодо розвитку нових стандартів енергоефективності, інтеграції екологічних підходів та стимулювання інновацій у будівництві. Висвітлено спрощення адміністративних процедур через впровадження цифрових рішень та оновлення містобудівної документації для зменшення бюрократичних бар'єрів. Зроблено висновок, що для ефективного відновлення необхідний системний підхід, який враховуватиме як поточні потреби, так і довгострокову стратегію розвитку. Підкреслено важливість стратегічного планування, розробки довгострокових програм забезпечення житлом, розвитку соціального та неприбуткового житла, регулювання ринку оренди та адаптації галузі до умов воєнного і повоєнного часу.

**Ключові слова:** публічна політика, будівельна галузь, відновлення інфраструктури, місцеве самоврядування, воєнний стан, соціальне житло, первинний ринок нерухомості, компенсація втрат, енергоефективність, дозвільні процедури, інституційна спроможність, стратегічне планування, екологічні стандарти, інновації у будівництві, урбаністика, мобілізація ресурсів, цифровізація управління.

**Постановка проблеми.** Публічна політика у сфері будівництва відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічної стабільності, особливо у період воєнного стану, коли країна стикається зі значними викликами. В Україні,

де будівельна галузь традиційно вважалася одним із ключових елементів економіки, потреба у комплексному підході до регулювання, координації та реалізації будівельних проєктів стала особливо нагальною. Зміни, які зумовлені війною, потребують адаптації публічної політики до нових реалій, що включають не лише вирішення нагальних потреб у відновленні інфраструктури, але й забезпечення прозорості, ефективності та справедливості у використанні ресурсів.

Особливе місце в цьому процесі займає місцеве самоврядування. Саме воно виконує роль ключового посередника між центральною владою та громадами, забезпечуючи практичну реалізацію будівельних ініціатив на місцевому рівні.

В умовах воєнного стану роль місцевого самоврядування зростає, адже воно відповідає за оперативну оцінку потреб громад, розподіл обмежених ресурсів та координацію зусиль для відновлення зруйнованої інфраструктури. Крім того, місцеві органи влади активно залучаються до ініціатив міжнародних донорів та гуманітарних організацій, спрямованих на підтримку постраждалих регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні дослідження та публікації, зокрема роботи І. Чернової, О. Ємельянової, А. Гончаренко, а також експертів Cedos і CLC Group, у сфері житлової політики та будівництва в умовах війни висвітлюють широкий спектр викликів, таких як низька ефективність державних програм, дефіцит соціального житла, нерегульований ринок оренди та масштабні руйнування житлового фонду й інфраструктури. Акцент робиться на необхідності реформ, спрямованих на прозорість, енергоефективність і доступність житла. Особливу увагу приділено проблемам інвесторів у новобудови, які стикаються з ризиками втрати активів, а також правовому регулюванню компенсаційних механізмів. Запровадження спрощених дозвоільних процедур, відображених у Постанові №722-2022-п, і цифрових інструментів, таких як застосунок "Дія", дозволяє оптимізувати процеси відновлення та забезпечення компенсацій за пошкоджене майно. Загалом дослідження підкреслюють важ-

ливість системного підходу, який включає стратегічне планування, підтримку будівельної галузі, розвиток місцевого самоврядування та залучення інновацій для стабілізації житлового ринку й відновлення інфраструктури.

**Мета статті** – дослідити основні аспекти публічної політики у сфері будівництва в Україні в умовах воєнного стану, зокрема роль та виклики, що постають перед місцевим самоврядуванням у цьому контексті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 року будівельна галузь України опинилася під серйозним ударом через масштабні руйнування житлового фонду та інфраструктури. Інвестори, які вкладали кошти у новобудови, зіткнулися з ризиками втрати своїх інвестицій через пошкодження чи повне знищення об'єктів. За оцінками Київської Школи Економіки спільно з Міністерством розвитку громад і територій, у співпраці з іншими органами державної влади, за координації Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій, протягом перших місяців війни було зруйновано понад 4 500 житлових будинків, а загальні втрати інфраструктури перевищують \$119 млрд. У відповідь на ці виклики держава розпочала активну розробку механізмів компенсації збитків, спрощення дозвоільних процедур у будівництві та залучення місцевого самоврядування до процесу відновлення [4].

Ключові рішення включають затвердження Кабінетом Міністрів України порядку оцінки шкоди, впровадження законопроєкту №7198 щодо компенсації втрат інвесторів, а також ініціативи з обстеження пошкоджених будівель для визначення їх подальшої експлуатації. Компенсація інвесторам передбачає грошову виплату, відновлення будівництва або забезпечення новим житлом за рахунок держави. Роль місцевого самоврядування зростає через їхню участь у зборі даних, розподілі ресурсів та залученні громад до процесу відновлення. Такі заходи формують основу для відновлення довіри до первинного ринку нерухомості та забезпечення інтересів громадян у складних умовах воєнного стану [6].

У контексті публічної політики у сфері будівництва в умовах воєнного стану варто звернути увагу на заходи, які запроваджуються для підтримки інвесторів у первинний ринок нерухомості та відновлення будівельної галузі. Застосунок "Дія" на сьогодні дає змогу громадянам фіксувати пошкодження власної нерухомості, але функціонал для інвесторів у новобудови ще не запроваджено. Тим часом, уряд активно працює над створенням механізмів компенсації, які передбачають фінансування ремонтів, грошову компенсацію або надання нового житла для постраждалих інвесторів. Це демонструє важливість забезпечення прозорого процесу відшкодувань, особливо у випадках, коли новобудови були пошкоджені чи знищені [2].

Водночас правовий режим воєнного стану визнав форс-мажорні обставини, що дозволяє забудовникам тимчасово припинити будівництво без штрафних санкцій, а інвесторам – відтермінувати платежі. Інвестори мають можливість переуступити права на нерухомість чи розірвати договори, але ці процедури ускладнюються через обмеження в роботі нотаріусів та державних реєстрів. Водночас уряд спрощує процедури введення об'єктів в експлуатацію, щоб активізувати відновлення будівництва в безпечних регіонах. Такі заходи спрямовані на підтримку галузі та забезпечення захисту інтересів інвесторів, водночас зменшуючи ризики та сприяючи стабільності первинного ринку нерухомості.

Після аналізу масштабів руйнувань та перших кроків держави у напрямку компенсації та спрощення процедур, варто розглянути практичні аспекти, з якими стикаються інвестори й забудовники у будівельній сфері під час воєнного стану.

Реалізація масштабних завдань з відновлення пошкодженого житлового фонду в Україні після 24 лютого 2022 року вимагає комплексного підходу, інтегрованого в систему державного управління. Згідно з проєктом Плану відновлення України, передбачено поступове відновлення пошкоджених житлових будинків: до кінця 2025 року – 50%, а до 2032 року планується відремонтувати 100%. Основними варіантами компенсації визначено прове-

дення ремонту, будівництво нових будинків або надання нових квартир [9]. Проте наголошується, що значний обсяг фінансування залишиться ключовою проблемою, оскільки виплата репарацій і реалізація програм потребуватимуть кількох років.

Уряд вже ухвалив ряд ініціатив для вирішення актуальних проблем у сфері житлового будівництва. Зокрема, передбачено запуск компенсаційного механізму, що охоплює перевірку пошкоджених об'єктів, визначення потреби в ремонті та компенсаціях. Однак фінансова підтримка, запланована до кінця 2025 року у вигляді субсидій на оренду житла для постраждалих, може викликати певні ринкові викривлення, такі як зростання орендної плати. Це підкреслює необхідність переходу до довгострокових рішень у сфері державного житлового будівництва, які враховуватимуть не лише тимчасові потреби внутрішньо переміщених осіб, але й сталие забезпечення громадян якісним житлом.

У відповідь на виклики воєнного часу житлове будівництво має базуватися на принципах енергоефективності, доступності та оптимальної вартості. Очікується, що застосування сучасних технологій дозволить знизити витрати на будівництво на 25% порівняно з традиційними підходами. Одночасно розробляються нові будівельні норми, які включають екологічність, швидкість зведення будинків та адаптацію до умов воєнного і повоєнного часу [9].

Важливою складовою політики відновлення є спрощення дозвільних процедур для будівництва. Постанова Кабінету Міністрів України №722 від 24 червня 2022 року (далі – Постанова) передбачає зменшення адміністративних бар'єрів, що дозволяє прискорити будівництво новобудов та реконструкцію пошкодженого житла. Зокрема, це стосується спрощення процедур подання документів через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. Так, Постанова спрямована на адаптацію дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві до умов воєнного стану. Вона передбачає спрощення для малих об'єктів, зокрема будівництва житлових будинків до 500 мІ без будівельного паспорта за умови відповідності містобу-



дівній документації. Документація створюється сертифікованими спеціалістами та вноситься до Єдиної державної електронної системи. Також передбачено автоматизацію процесів, зокрема можливість продовження проектування без додаткових погоджень, якщо органи влади не надали відповідь у визначений термін [3].

Документ також регулює особливості будівництва на приаеродромних територіях, спрощує погодження проектів у зоні охорони пам'яток культурної спадщини та дозволяє перенесення строків деяких оздоблювальних робіт. Це знижує адміністративний тиск, сприяє відновленню будівництва і прозорості процесів, хоча є ризик недостатнього контролю за дотриманням норм у складних проектах. Постанова має важливе значення для адаптації галузі до нових викликів і стимулювання відбудови [3]. Однак спрощення дозвоільних процедур – це лише частина масштабного завдання відновлення будівельної галузі.

Наступним важливим аспектом є здатність галузі адаптуватися до нових умов, зокрема справлятися з руйнуваннями інфраструктури, енергетичною кризою та дефіцитом ресурсів. Такі виклики вимагають не лише нормативних змін, але й стратегічного переосмислення ролі будівельної галузі в забезпеченні життєдіяльності країни та відбудові економіки. Водночас будівельна галузь залишається ключовою для забезпечення життєдіяльності країни, адже саме вона покликана відновлювати зруйновані об'єкти, створювати житло для внутрішньо переміщених осіб та сприяти відбудові економіки.

Однак для ефективного подолання цих викликів необхідно переосмислити підходи до публічного управління у сфері будівництва. Держава має забезпечити не лише оперативну реакцію на нагальні проблеми, але й закласти основу для довгострокового розвитку галузі. У цьому контексті ключовим завданням стає розробка ефективних механізмів підтримки виробників і забудовників, вдосконалення законодавчої бази, стимулювання інвестицій та впровадження інноваційних рішень. Нижче розглянуто основні виклики, з якими стикається публічне

управління у сфері будівництва, а також можливі напрямки їх вирішення.

На думку М. Жужі, засновника Консорціума "CLC Group", виділені проблеми держави у будівельній галузі, що є наслідком глибоких змін, які війна привнесла в економіку та управління інфраструктурними проектами. Він вважає, що ці виклики не лише підкреслюють вразливість будівельного сектору, але й відкривають нові можливості для впровадження сучасних підходів до управління ресурсами, організації процесів і залучення інновацій [10]. Серед основних проблемних акцентів виділено такі аспекти:

- критичний дефіцит внутрішнього ринку будівельних матеріалів та залежність від імпорту, що ставить завдання активізації імпортозаміщення та створення стратегічних резервів матеріалів;

- значне зростання собівартості будівництва, яке потребує впровадження фінансових інструментів підтримки забудовників і спрощення процедур для мінімізації витрат;

- втрата кваліфікованих кадрів через мобілізацію та еміграцію, що підкреслює необхідність створення державних програм навчання та перепідготовки спеціалістів;

- форс-мажорні умови та енергетичні кризи, які вимагають розвитку автономних систем енергозабезпечення для будівельної галузі [10].

Автор також наголошує на важливості стратегічного планування для повоєнного відновлення, яке включатиме комплексні програми розвитку територій, модернізацію підходів до урбаністики та інтеграцію екологічних стандартів. На його думку, тільки системний підхід і партнерство між державою, бізнесом та громадськими організаціями можуть забезпечити стабільність галузі та ефективну відбудову України.

Так, сучасна житлова політика України повинна поєднувати прозорість, соціальну справедливість і довгострокову сталість. Відновлення житлового фонду вимагає залучення міжнародних донорів, державних ресурсів та приватних інвесторів. Комплексний підхід до проектування нових житлових районів, що враховує

потреби мешканців у соціальній інфраструктурі, доступності та комфорті, стане основою для розвитку ефективної публічної політики у сфері будівництва в умовах воєнного стану [1].

Аналітики центру Cedos у рамках ініціативи Re.Housing for Ukraine, спираючись на глибокий аналіз сучасного стану житлової політики, аргументовано доводять необхідність комплексного переосмислення державних підходів до управління житлом в Україні. Поточний стан житлової політики України характеризується низкою суттєвих проблем, які потребують комплексного підходу для вирішення. Значна частина житлового фонду знаходиться у приватній власності, тоді як соціальне та тимчасове житло залишаються практично без належного фінансування. Неефективність існуючих державних житлових програм, відсутність єдиної концепції управління житлом, застаріле законодавство, нерегульований ринок оренди та хаотична забудова через недосконалі містобудівні документи створюють складні умови для забезпечення якісного житла. Капітальні ремонти житлового фонду майже не здійснюються, а нові будівництва супроводжуються корупційними ризиками, низькою якістю та протестами громад. Розпорошення повноважень між різними державними органами додатково ускладнює ефективну координацію у цій сфері [12].

Війна загострила житлову кризу, додавши нові виклики: ризик повторного руйнування відновлених об'єктів, відсутність актуальних даних для планування, завищені очікування щодо швидкості відновлення та посилення соціальної напруги. Неефективність механізмів розподілу житла, слабке регулювання ринку оренди та обмежені ресурси місцевої влади лише поглиблюють ці проблеми. Чинні програми пільгового кредитування та іпотеки не задовольняють потреби вразливих груп населення, а нерегульованість орендного ринку створює додаткові ризики для орендарів, особливо в умовах війни.

Для подолання цих викликів необхідно переосмислити підходи до житлової політики, орієнтуючи її на потреби

людей та забезпечуючи прозорість процесів. Реформа має передбачати розвиток фондів соціального та неприбуткового житла, регулювання орендного ринку, підвищення енергоефективності будівель та вдосконалення управління житловим фондом. Особливо важливим є підвищення інституційної спроможності державних та місцевих органів через професійне навчання, залучення експертів і впровадження прозорих процедур. Інтегрований підхід, заснований на якісних даних і врахуванні потреб різних соціальних груп, є ключем до ефективного вирішення житлової кризи та сталого відновлення України.

**Висновки.** Таким чином, в умовах війни та повоєнного відновлення будівельна галузь в Україні стикається з численними викликами, які суттєво впливають на процеси відбудови житла та інфраструктури. Ризик повторного руйнування новозбудованих об'єктів через триваючі бойові дії залишається однією з головних проблем, що уповільнює довгострокове планування. Одночасно, відсутність актуальних даних про стан житлового фонду, потреби населення та руйнування ускладнює розробку ефективної житлової політики. Недостатність оновлених принципів державної житлової політики, орієнтованої на соціальні потреби, а не лише на приватну власність, поглиблює кризу доступності житла. У поєднанні з неефективними житловими програмами та завищеними очікуваннями щодо швидкості відновлення це може призвести до соціальної напруги та втрати довіри до держави. Крім того, значні виклики виникають через недостатню прозорість механізмів розподілу нового житла, ризик створення неякісного тимчасового житла, нерегульований ринок оренди та домінування інтересів забудовників. На додачу, брак інституційної спроможності органів влади обмежує їхню здатність впоратися з масштабами відновлення.

Щоб подолати ці виклики, необхідно впровадити комплексний підхід, що включає розробку нової концепції житлової політики, орієнтованої на людину. Першочерговими завданнями є забез-

печення прозорих механізмів розподілу житла та розвиток сектору соціального та неприбуткового орендного житла, що зробить його доступнішим для вразливих груп населення. Важливим кроком є запровадження регулювання ринку оренди з метою захисту прав орендарів і стримування зростання цін. Інтеграція екологічних стандартів, підвищення енергоефективності будівель та комплексний підхід до містобудування сприятимуть створенню комфортних і стійких житлових умов. Додатково, розвиток інституційної спроможності органів влади через навчання та залучення експертів дозволить більш ефективно реалізовувати житлові програми. Тільки системний підхід, що враховує як сучасні виклики, так і довгострокові цілі, дозволить відновити житловий фонд України та забезпечити кожного громадянина гідним житлом.

#### Список використаної літератури:

- 37 тез про сучасний стан, виклики і принципи нової житлової політики в Україні. URL: <https://cedos.org.ua/researches/37-tez-pro-suchasnyj-stan-vyklyky-i-pryncyipy-novoyi-zhytlovoyi-polityky-v-ukrayini> (дата звернення: 10.11.2024).
- Війна за недобудову. Чи існують гарантії під час війни? URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/neruhomista-budivnictvo/viyna-za-nedobudovu-chi-isnuyut-garantiyi-pid-chas-viyni-.html> (дата звернення: 10.11.2024).
- Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722-2022-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2024).
- Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: [https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC\\_CLEAN\\_Final\\_Jul1\\_Losses-and-Needs-Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC_CLEAN_Final_Jul1_Losses-and-Needs-Report.pdf) Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 р. № 722-2022-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2024).
- Пошкоджене майно. URL: <https://diia.gov.ua/services/poshkodzhene-majno> (дата звернення: 10.11.2024).
- Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації: Проект Закону України від 24.03.2022 р. № 7198 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39283> (дата звернення: 01.11.2024).
- Про прийняття за основу проекту Закону України про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Постанова Верховної Ради України від 21.09.2022 р. № 2624-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-20#Text> (дата звернення: 01.11.2024).
- Проект Закону про відновлення житла, втраченого в результаті здійснення російською редерацією збройної агресії проти України від 10.03.2022 р. № 7134. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39189> (дата звернення: 10.11.2024).
- Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> (дата звернення: 01.11.2024).
- Тенденції в будівельній галузі під час воєнного стану. Як війна впливає на будівельну галузь. URL: <https://clcggroup.com.ua/blog/tendencziyi-v-budivelnij-galuzi-pid-chas-voyennogo-stanu/> (дата звернення: 01.11.2024).
- Чернова, І., Ємельянова, О., & Гончаренко, А. (2022). Перспективи відновлення житлового будівництва у воєнний та повоєнний час. *Економіка та суспільство*, (44). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-15> (дата звернення: 04.11.2024).
- Швидше та енергоефективніше. Нові підходи до будівництва зменшать вартість житла на 25%. URL: <https://thepage.ua/ua/real-estate/budivnictvo-zhitla-pislyavijni-yak-zmenshiti-cinu-i-teplovtrati> дата звернення: 04.11.2024).

**Pokatayev P., Kravchenko T. Public policy in the construction sector in Ukraine during the period of martial law**

*The article focuses on a comprehensive analysis of public policy in the construction sector during wartime, which plays a crucial role in stabilizing the socio-economic situation and restoring vital infrastructure. Particular attention is paid to the role of local self-government, which has become an essential intermediary between central authorities and communities in assessing population needs, distributing limited resources, and coordinating efforts to rebuild destroyed facilities. The article also highlights the active involvement of local authorities in attracting international assistance and humanitarian organization initiatives aimed at supporting affected regions. The scale of destruction caused by military aggression, reaching tens of billions of dollars, is analyzed, as well as government measures to compensate losses, including mechanisms for monetary compensation, repairs, and providing new housing. Emphasis is placed on simplifying permitting procedures to accelerate construction, adapting the regulatory framework to wartime challenges, and supporting the primary real estate market, which has suffered from a loss of investor confidence. Additionally, the role of digital solutions, such as the "Diia" application, for recording damaged property is examined, although such options for investors in new buildings are currently unavailable. The key challenges facing the construction industry are identified, including a critical shortage of domestic construction materials, reliance on imports, rising construction costs, an energy crisis, and the outflow of skilled workers due to mobilization and emigration. The state's efforts to develop new energy efficiency standards, integrate ecological approaches, and promote innovation in construction are evaluated. The article also addresses the simplification of administrative procedures through digital solutions and the updating of urban planning documentation to reduce bureaucratic barriers. It concludes that effective recovery requires a systematic approach that considers both current needs and a long-term development strategy. The importance of strategic planning, the development of long-term housing programs, the growth of social and non-profit housing, rental market regulation, and the adaptation of the sector to wartime and post-war conditions is emphasized.*

**Key words:** public policy, construction sector, infrastructure recovery, local self-government, wartime, social housing, primary real estate market, loss compensation, energy efficiency, permitting procedures, institutional capacity, strategic planning, ecological standards, construction innovations, urban planning, resource mobilization, digital governance.



УДК 37.014.5:378

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.28>**І. Д. П'ятничук**кандидат економічних наук, доцент,  
декан факультету управління

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В США

У статті досліджено публічне управління вищою освітою в США в сучасних умовах. Встановлено, що публічне управління вищою освітою в США є багаторівневим та комплексним процесом, що охоплює різні аспекти: від законодавчих ініціатив до конкретних методів фінансування і забезпечення якості освіти. У цій статті аналізуються основні інституції, які беруть участь у прийнятті рішень у сфері вищої освіти, такі як федеральний уряд, штатні та місцеві органи влади, акредитаційні агенції, а також самі навчальні заклади.

Розглядаються основні етапи процесу прийняття рішень, включаючи ідентифікацію проблеми, збір та аналіз даних, розробку політик, обговорення та консультації, прийняття рішень, впровадження та моніторинг. Важливу увагу приділено аналізу ключових законодавчих актів, що регулюють вищу освіту в США, таких як Закон про вищу освіту, Закон про громадянські права, Закон про права людей з обмеженими можливостями, Закон про сімейні освітні права та конфіденційність, Закон про насильство проти жінок та інші. Наведені законодавчі акти забезпечують правову основу для функціонування системи вищої освіти в США, регулюючи ключові аспекти, такі як фінансування, захист прав студентів, забезпечення якості освіти та доступність для всіх студентів.

Метою статті є дослідження публічного управління вищою освітою в США, визначення основних проблем та викликів, з якими стикається ця сфера, та пропозиція рекомендацій щодо їх вирішення.

Виявлено, що забезпечення якості вищої освіти в США є багатогранним процесом, який включає різні механізми, спрямовані на підтримання високих стандартів навчання та навчальних закладів. Основними механізмами є акредитація, оцінювання програм, внутрішній контроль якості, підвищення кваліфікації викладачів, а також використання технологій та інновацій для покращення навчального процесу.

Аналізуючи сучасний стан публічного управління, вплив державного та приватного секторів, ефективність існуючих заходів щодо забезпечення доступності та рівності, стаття надає цінний досвід, який може бути використаний для вдосконалення національних освітніх стратегій в інших країнах. Основні напрями покращення включають збільшення фінансування, впровадження інноваційних методів навчання та забезпечення рівного доступу до освіти для всіх студентів.

**Ключові слова:** публічне управління, вища освіта, механізми публічного управління, публічне управління вищою освітою, публічне адміністрування, Американська модель, США, якість освіти, цифровізація.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день публічне управління вищою освітою в Сполучених Штатах Америки є складним та багатогранним процесом, який охоплює широкий спектр аспектів – від законодавчих і нормативних актів до конкретних методів управління та фінансування освітніх установ. Вища освіта в США завжди відзначалася високим рівнем академічної свободи, інноваційним підходом

до навчання та досліджень, а також значною роллю приватного сектору в її розвитку. Однак, попри численні переваги, система вищої освіти США стикається з рядом викликів, таких як зростання вартості навчання, нерівний доступ до освітніх ресурсів та необхідність адаптації до швидкозмінних вимог ринку праці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останні дослідження та публі-

кації висвітлюють різні аспекти публічного управління вищою освітою, зокрема фінансування, якість освіти, доступність та рівність можливостей для студентів різного соціально-економічного походження. Вітчизняні дослідники також вивчають питання цієї проблематики, а саме: Баєва О. [1], Братко М. [2], Застрожнікова І.В. [3], Козубовська І.В., Стойка О.Я. [4], Лунячек В.Е. [5], Павлова Н.А., Ніколаєв Б.В. [6], Шевченко А.С. [7] та ін.

Однак, попри значну кількість досліджень, залишаються невирішені аспекти досліджуваної проблематики, серед яких питання щодо особливостей прийняття рішень в США у сфері вищої освіти та нормативно-правові документи, якими здійснюється регламентування системи освіти.

**Мета статті** – дослідити публічне управління вищою освітою в США, визначити основні проблеми та виклики, з якими стикається ця сфера, та запропонувати рекомендації щодо їх вирішення. Завданнями статті є:

1. Проаналізувати сучасний стан публічного управління вищою освітою в США.
2. Вивчити законодавчу базу та інституції публічного управління вищою освітою в США
3. Вивчити сучасні підходи до забезпечення якості освіти та інновацій у викладанні й навчанні.

**Виклад основного матеріалу.** Публічне управління вищою освітою в США є надзвичайно важливою складовою соціально-економічного розвитку країни. Вища освіта в Сполучених Штатах має давні традиції та високий рівень якості, що робить її однією з найпрестижніших у світі. Система вищої освіти США включає численні університети, коледжі та інші навчальні заклади, які пропонують різноманітні програми навчання та досліджень. Проте забезпечення високих стандартів освіти, доступності та рівності можливостей для всіх студентів вимагає ефективного управління та регулювання на різних рівнях.

На основі вивчення спеціальної джерел [1-7] встановлено, що система вищої освіти в США є багаторівневою та включає різні інституції, кожна з яких виконує специфічні функції в управлінні та регулюванні

цього сектора. Важливими інституціями, які беруть участь у прийнятті рішень щодо вищої освіти, є федеральні, штатні та місцеві органи влади, акредитаційні агенції, а також самі навчальні заклади (табл. 1).

На основі вивчення спеціальної літератури [1-7], встановлено, що процес прийняття рішень у сфері вищої освіти в США включає кілька етапів, в яких беруть участь різні інституції, а саме: ідентифікація проблеми, збір та аналіз даних, розробка політик і рекомендацій, обговорення і консультації, прийняття рішень, впровадження політик, моніторинг і оцінка (рис. 1). Зазначені етапи забезпечують комплексний підхід до розробки та впровадження політик, що стосуються фінансування, акредитації, доступності та якості освіти.

Після ідентифікації проблеми здійснюється збір даних для її детального аналізу. Цей етап включає проведення досліджень, опитувань, аналіз статистичних даних та вивчення досвіду інших країн або штатів. Участь у цьому процесі можуть брати федеральні та штатні департаменти освіти, дослідницькі інститути та аналітичні центри.

На основі зібраних даних розробляються конкретні політики та рекомендації для вирішення визначеної проблеми. Цей етап включає розробку різних сценаріїв та оцінку їх потенційного впливу. У процесі розробки політик беруть участь освітні експерти, представники урядових органів, а також зацікавлені сторони з громадського та приватного секторів.

Далі проекти політик та рекомендації обговорюються з усіма зацікавленими сторонами. Це може включати публічні слухання, консультації з представниками освітніх установ, студентських організацій, бізнесу та громадських організацій. Мета цього етапу – отримати зворотний зв'язок і забезпечити прозорість процесу прийняття рішень.

Після обговорення та врахування зворотного зв'язку, приймаються остаточні рішення щодо впровадження політик. Це може здійснюватися на рівні федерального або штатного уряду через прийняття законодавчих актів або адміністративних рішень. Важливу роль на цьому етапі відіграють законодавчі органи, такі як Конгрес США або законодавчі збори штатів,

Таблиця 1

### Основні інституції, які беруть участь у прийнятті рішень щодо вищої освіти в США

Рівень управління	Характеристика	Інституції та їх функції
Федеральний уряд	Федеральний уряд США відіграє значну роль у фінансуванні вищої освіти та встановленні загальних політик.	Основні органи федерального уряду, що впливають на вищу освіту, включають: - <b>Міністерство освіти США (U.S. Department of Education)</b> – відповідає за реалізацію федеральної освітньої політики, адміністрування фінансової допомоги студентам через програми, такі як Pell Grants і федеральні студентські позики, а також за збір та аналіз освітніх даних. - <b>Конгрес США</b> – приймає закони, які визначають фінансування та політику вищої освіти, такі як Закон про вищу освіту (Higher Education Act).
Штатні уряди	Штатні уряди мають значну автономію у прийнятті рішень щодо вищої освіти. Вони відповідають за фінансування державних університетів і коледжів, встановлення плати за навчання, а також за визначення стандартів для вищої освіти в межах штату.	Основні інституції штатних урядів включають: - <b>Штатні ради з вищої освіти (State Higher Education Boards)</b> – відповідають за координацію та регулювання вищої освіти в межах штату. - <b>Штатні департаменти освіти (State Departments of Education)</b> – контролюють розподіл фінансування та здійснюють нагляд за освітніми програмами.
Місцеві органи влади	Місцеві органи влади, такі як ради опікунів (boards of trustees) громадських коледжів, відіграють важливу роль у керівництві та управлінні навчальними закладами на місцевому рівні.	Ради опікунів – відповідають за розробку стратегій розвитку, управління бюджетами та забезпечення якості освіти в своїх закладах.
Акредитаційні агенції	Акредитаційні агенції є незалежними організаціями, що оцінюють і сертифікують якість навчальних закладів і їх програм. Вони забезпечують відповідність закладів вищої освіти певним стандартам, необхідним для отримання федерального фінансування.	Основні типи акредитаційних агенцій включають: - <b>Регіональні акредитаційні агенції (Regional Accreditation Agencies)</b> – оцінюють заклади вищої освіти в певних географічних регіонах. - <b>Національні акредитаційні агенції (National Accreditation Agencies)</b> – оцінюють професійні та технічні програми на національному рівні.
Навчальні заклади	Університети та коледжі самі по собі є важливими інституціями в системі вищої освіти. Вони мають значну автономію у прийнятті рішень щодо академічних програм, прийому студентів, найму викладачів та адміністративного управління.	Основні структури управління в навчальних закладах включають: - <b>Адміністративні органи (Administrative Bodies)</b> – керівництво університетів, включаючи президента, ректора та деканів. - <b>Академічні ради (Academic Councils)</b> – органи, що складаються з викладачів та представників студентів, які приймають рішення щодо академічних питань та стандартів.

а також виконавчі органи, включаючи Міністерство освіти.

Прийняті політики впроваджуються через відповідні освітні установи та адміністративні органи. Це може включати розробку нових програм, зміну існуючих правил та процедур, а також виділення фінансування для реалізації нових ініціатив. У цьому процесі беруть участь адміністративні органи університетів та коледжів, штатні департаменти освіти та інші відповідальні інституції.

Після впровадження політик здійснюється їх моніторинг та оцінка ефективності. Це включає збір даних про результати впровадження, аналіз досягнутих цілей та виявлення можливих недоліків. Результати моніторингу та оцінки використовуються для коригування політик та прийняття нових рішень. Важливу роль на цьому етапі відіграють незалежні акредитаційні агенції, дослідницькі інститути та аналітичні центри.

Слід відмітити, що система вищої освіти в США є комплексною і багаторівневою, що

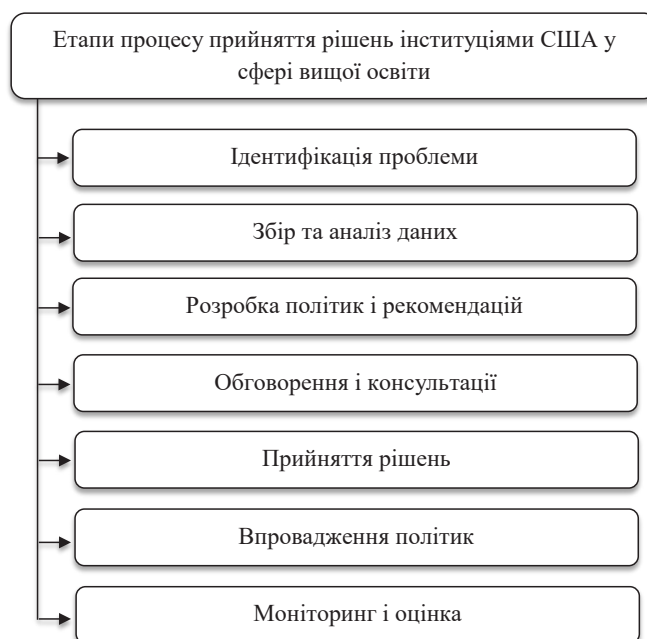


Рис. 1. Етапи процесу прийняття рішень інституціями США у сфері вищої освіти

\*Джерело: складено автором.

вимагає прийняття рішень у різних сферах. Основними сферами, в яких приймаються рішення щодо вищої освіти, є фінансування, забезпечення якості, доступність та рівність, інновації та технології, а також законодавство і регулювання.

Фінансування є однією з важливих сфер, де приймаються рішення на рівні федерального та штатного урядів і включає [8]:

- федеральне фінансування – програми федеральної фінансової допомоги студентам, такі як Pell Grants, федеральні студентські позики (Direct Loans), та інші гранти і стипендії;

- штатне фінансування – виділення коштів на підтримку державних університетів та коледжів, а також надання стипендій і грантів студентам;

- приватне фінансування – залучення коштів через благодійні внески, пожертви від випускників, гранти від приватних фондів та корпорацій.

Забезпечення якості освіти передбачає прийняття рішення щодо акредитації, оцінювання і контролю якості освітніх програм та установ. Акредитаційні агенції оцінюють заклади вищої освіти та їх програми для забезпечення відповідності встановленим стандартам якості. Також здійснюються регулярні

перевірки і оцінки академічних програм для забезпечення високих стандартів освіти.

Доцільно відзначити, що прийняття рішень у сфері доступності та рівності спрямоване на забезпечення рівного доступу до вищої освіти для всіх студентів, незалежно від їх соціально-економічного статусу, раси, етнічної приналежності або інших факторів. Здійснюється розробка програм фінансової підтримки для мало-забезпечених студентів, таких як гранти та стипендії.

Інновації та впровадження новітніх технологій у вищій освіті дозволяють адаптувати освітні процеси до сучасних вимог. Використання цифрових технологій для покращення навчального процесу, включаючи електронні підручники, навчальні платформи та інструменти для дистанційного навчання.

Досліджено, що законодавча база вищої освіти в США формує фундамент для функціонування та регулювання цієї сфери. Основні законодавчі акти встановлюють правила фінансування, захисту прав студентів, забезпечення якості освіти та інших важливих аспектів [8]. Вважаємо за доцільне вивчити законодавчі акти, що мають вирішальне значення для вищої освіти в США (табл. 2).



Таблиця 2

## Найважливіші законодавчі акти США у сфері вищої освіти

Назва документу	Характеристика документу
Закон про вищу освіту (Higher Education Act – HEA) 1965 року	Цей закон є основоположним документом у сфері вищої освіти в США, який був прийнятий для підвищення доступності вищої освіти для студентів з різних соціально-економічних верств. Основні положення закону включають: - фінансову допомогу студентам – встановлення програм федеральної фінансової допомоги, включаючи Pell Grants, федеральні студентські позики (Stafford Loans), Федеральну робочу програму (Federal Work-Study Program); - <b>акредитацію</b> – визначення ролі акредитаційних агенцій у забезпеченні якості освіти; - <b>інституційну підтримку</b> – надання грантів і субсидій для підтримки діяльності вищих навчальних закладів, зокрема, малозабезпечених і малих коледжів.
Закон про громадянські права (Civil Rights Act) 1964 року	Хоча цей закон має ширший контекст, але його розділ VI безпосередньо впливає на вищу освіту, забороняючи дискримінацію за ознакою раси, кольору шкіри або національного походження в будь-якій програмі або діяльності, що отримує федеральну фінансову допомогу.
Закон про права людей з обмеженими можливостями (Americans with Disabilities Act – ADA) 1990 року	Цей закон забезпечує захист прав людей з обмеженими можливостями, включаючи студентів у закладах вищої освіти. Основні положення включають: - <b>доступність</b> – вимоги щодо доступності інфраструктури та послуг для студентів з обмеженими можливостями; - <b>розумні пристосування</b> – забезпечення необхідних умов для навчання студентів з обмеженими можливостями.
Закон про сімейні освітні права та конфіденційність (Family Educational Rights and Privacy Act – FERPA) 1974 року	FERPA забезпечує захист конфіденційності студентських освітніх записів і надає студентам певні права щодо доступу до своїх освітніх даних. Основні положення включають: - конфіденційність записів – обмеження доступу до освітніх записів без згоди студента; - право на доступ – надання студентам права на доступ до своїх освітніх записів і можливість їх виправлення.
Закон про можливість вищої освіти для ветеранів (GI Bill)	Цей закон, вперше прийнятий у 1944 році як Servicemen’s Readjustment Act, а потім модернізований у формі Post-9/11 GI Bill, надає фінансову допомогу ветеранам для отримання вищої освіти. Основні положення включають: - фінансову допомогу ветеранам – покриття витрат на навчання, книги та проживання для ветеранів, які відповідають вимогам.
Закон про насильство проти жінок (Violence Against Women Act – VAWA) 1994 року	Цей закон включає положення щодо запобігання та реагування на сексуальне насильство в кампусах вищих навчальних закладів. Основні положення включають: - програми запобігання насильству – вимоги до навчальних закладів щодо впровадження програм запобігання сексуальному насильству; - підтримка постраждалих – надання послуг підтримки та допомоги постраждалим від насильства.
Закон про модернізацію закону про вищу освіту (Higher Education Opportunity Act – HEOA) 2008 року	Цей закон оновлює та розширює положення HEA 1965 року, включаючи нові вимоги щодо прозорості, підзвітності та доступності інформації для студентів та їхніх сімей. Основні положення включають: - <b>прозорість витрат на навчання</b> – вимоги до навчальних закладів щодо надання детальної інформації про витрати на навчання та можливості фінансової допомоги; - <b>підзвітність</b> – розширення вимог щодо звітності та оцінки результатів навчальних закладів.

Слід зауважити, що наведені законодавчі акти забезпечують правову основу для функціонування системи вищої освіти в США, регулюючи ключові аспекти, такі як фінансування, захист прав студентів, забезпечення якості освіти та доступність для всіх студентів.

На основі проведеного дослідження, виявлено, що забезпечення якості вищої освіти в США є багатогранним процесом,

який включає різні механізми, спрямовані на підтримання високих стандартів навчання та навчальних закладів. Основними механізмами є акредитація, оцінювання програм, внутрішній контроль якості, підвищення кваліфікації викладачів, а також використання технологій та інновацій для покращення навчального процесу. Відмітно, що вищенаведені механізми забезпечення якості вищої освіти також упро-

ваджуються і у вітчизняну систему вищої освіти [9; 10].

Слід відмітити, що вища освіта в США є динамічною сферою, яка постійно розвивається під впливом соціально-економічних, технологічних та політичних факторів. Тому з метою визначення сучасного стану та перспектив розвитку цієї галузі нами зроблено аналіз основних напрямів, їх характеристик, проблем та тенденцій (табл. 3).

Отже, можемо констатувати, що наведені напрями визначають сучасний стан і перспективи розвитку вищої освіти

в США, вказуючи на необхідність постійного вдосконалення та адаптації системи до змінних умов та вимог суспільства.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, на основі проведеного дослідження можемо резюмувати, що публічне управління вищою освітою в США є надзвичайно складною та багатогранною системою, що вимагає постійної координації між різними рівнями уряду, акредитаційними агенціями, освітніми установами та іншими зацікавленими сторонами. Законодавчі акти, такі як Закон про вищу освіту, Закон про громадянські права, Закон про

Таблиця 3

**Напрями, які визначають сучасний стан і перспективи розвитку вищої освіти в США**

Напрямок	Характеристика	Проблеми	Тенденції
Фінансування вищої освіти	Фінансування вищої освіти в США здійснюється через поєднання федеральних, штатних і приватних джерел. Основну частину фінансування становлять федеральні гранти та студентські позики.	Зростання вартості навчання, що призводить до збільшення боргового навантаження на студентів; нерівний доступ до фінансової допомоги для різних соціально-економічних груп.	Пошук нових моделей фінансування, таких як Income Share Agreements (ISA); збільшення інвестицій у гранти та стипендії для малозабезпечених студентів; реформування системи студентських позик.
Доступність та рівність	Забезпечення рівного доступу до вищої освіти для всіх студентів незалежно від їх соціально-економічного статусу, раси, етнічної приналежності або інших факторів.	Нерівність у доступі до якісної освіти; недостатня підтримка студентів з малозабезпечених та недостатньо представлених груп; дискримінація та упередження.	Збільшення програм підтримки для недостатньо представлених груп; розвиток інклюзивної освіти; впровадження політик боротьби з дискримінацією в навчальних закладах.
Забезпечення якості освіти	Контроль та забезпечення високих стандартів навчання через акредитацію, оцінювання програм та підвищення кваліфікації викладачів.	Варіативність стандартів якості між різними навчальними закладами; проблеми з акредитацією нових програм та інноваційних методик навчання.	Посилення вимог до акредитації; впровадження нових критеріїв оцінювання якості освіти; розвиток програм підвищення кваліфікації викладачів.
Інновації та технології	Використання новітніх технологій та інноваційних методик навчання для підвищення ефективності та доступності освіти.	Висока вартість впровадження нових технологій; відсутність необхідної інфраструктури та підготовки викладачів; цифровий розрив між різними категоріями студентів.	Розвиток онлайн-освіти та дистанційного навчання; інтеграція технологій в навчальний процес, таких як штучний інтелект і віртуальна реальність; збільшення інвестицій в інфраструктуру та підготовку викладачів.
Законодавство і регулювання	Розробка та впровадження законодавчих актів, що регулюють функціонування системи вищої освіти, включаючи фінансування, права студентів та забезпечення якості.	Складність та неоднозначність законодавчих норм; конфлікти між федеральними та штатними законами; недостатня гнучкість у реагуванні на нові виклики.	Реформування існуючих законодавчих актів для спрощення та підвищення їх ефективності; розробка нових політик, що враховують сучасні виклики та потреби; збільшення участі зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень.

права людей з обмеженими можливостями та інші, забезпечують правову базу для функціонування цієї системи, регулюючи фінансування, забезпечення якості освіти, доступність та рівність.

Для подальшого покращення системи вищої освіти в США необхідно зосередити зусилля на збільшенні фінансування, впровадженні інноваційних методів навчання, забезпеченні рівного доступу до освіти та підвищенні якості викладання. Досвід США може бути корисним для інших країн, які прагнуть реформувати свої освітні системи, адаптуючи успішні практики та моделі до своїх національних контекстів.

Отже, публічне управління вищою освітою в США демонструє важливість системного підходу, інтеграції різних рівнів управління та участі широкого кола зацікавлених сторін для забезпечення сталого розвитку освітньої сфери.

#### Список використаної літератури:

1. Баєва О.В. Державно-громадське управління якістю вищої освіти: досвід США. *Даржава та регіони*. 2010. № 2. С. 5–9.
2. Братко М. Система освіти США: структура, традиції управління, особливості вищої освіти. *Освітологічний дискурс*. 2017. № 3–4 (18–19). С. 252–267.
3. Застрожнікова І.В. Зарубіжний досвід державного регулювання вищої освіти. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 2(65). С. 251–255.
4. Козубовська І.В., Стойка О.Я. Трансформаційні процеси в системі вищої освіти США : Монографія. Ужгород, 2014. 228 с.
5. Луначек В.Е. Публічне управління освітою в США: проблеми підготовки фахівців. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4 (35). С. 416–423.
6. Павлова Н.А., Ніколаєв Б.В. Сучасні тенденції розвитку системи вищої освіти Великобританії та США. *Сучасні проблеми науки та освіти*. 2018. № 6. С. 251–255.
7. Шевченко А.С. Порівняльний аналіз окремих аспектів підготовки магістрів публічного адміністрування в США та Україні. *Вісник Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*. 2017. Вип. 15. С. 137–144.
8. Козьменко О.І. Підготовка успішної людини в закладах вищої освіти США (друга половина ХХ – початок ХХІ століття) : дис. ... докт. пед. наук : 13.00.01 – Загальна педагогіка та історія педагогіки (011 – Освітні, педагогічні науки) / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля Міністерства освіти і науки України. Київ, 2021. 572 с.
9. П'ятничук І.Д. Класифікація механізмів публічного управління вищою освітою. *Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського»*. 2023. Том 34 (73). № 6. С. 46–52.
10. П'ятничук І.Д. Економічний механізм публічного управління вищою освітою. *Держава та регіони*. 2024. № 3. С. 82–88.

#### **Piatnychuk I. Public administration of higher education in the USA**

*The article examines public administration of higher education in the United States under current conditions. It is established that public administration of higher education in the USA is a multi-level and complex process that encompasses various aspects, from legislative initiatives to specific methods of financing and ensuring the quality of education. This article analyzes the main institutions involved in decision-making in the field of higher education, such as the federal government, state and local authorities, accreditation agencies, and the educational institutions themselves.*

*The main stages of the decision-making process are considered, including problem identification, data collection and analysis, policy development, discussion and consultation, decision-making, implementation, and monitoring. Significant attention is given to the analysis of key legislative acts regulating higher education in the USA, such as the Higher Education Act, the Civil Rights Act, the Americans with Disabilities Act, the Family Educational Rights and Privacy Act, the Violence Against Women Act, and others. The aforementioned legislative acts provide the legal framework for the functioning of the higher education system in the USA, regulating key aspects such as funding, student rights protection, ensuring the quality of education, and accessibility for all students.*

*The aim of the article is to study the public administration of higher education in the USA, identify the main problems and challenges faced by this sector, and propose recommendations for their resolution. It is found that ensuring the quality of higher education in the USA is a*

*multifaceted process that includes various mechanisms aimed at maintaining high standards of teaching and educational institutions. The main mechanisms are accreditation, program evaluation, internal quality control, faculty development, as well as the use of technologies and innovations to improve the educational process.*

*By analyzing the current state of public administration, the influence of the public and private sectors, and the effectiveness of existing measures to ensure accessibility and equality, the article provides valuable insights that can be used to improve national educational strategies in other countries. Key areas for improvement include increasing funding, implementing innovative teaching methods, and ensuring equal access to education for all students.*

**Key words:** *public management, higher education, mechanisms of public management, public management of higher education, public administration, American model, USA, quality of education, digitalization.*



УДК 35.08.34.02;65.01

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.29>**С. А. Ратушний**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються правові основи взаємодії публічної влади та бізнесу в Україні, що є ключовим елементом для стабільного розвитку економіки та забезпечення правової визначеності у державі. Проаналізовано нормативно-правові акти, законодавчі ініціативи та механізми регулювання бізнес-середовища з боку державних органів. Зокрема, розглядаються питання державного регулювання підприємництва, що сприяє формуванню сприятливих умов для розвитку бізнес-середовища, а також правові інструменти, які гарантують захист прав і свобод підприємців, ефективну боротьбу з корупцією та забезпечення справедливої конкуренції.

Особливу увагу в статті приділено правовим підходам до регулювання взаємодії бізнесу з органами влади на різних рівнях, зокрема, акцентовано увагу на перевагах державно-приватного партнерства, що наразі швидкими темпами розвивається в Україні та успішно працює досить тривалий час за кордоном. Зазначено ключові аспекти державних програм підтримки підприємництва, спрямованих на сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, а також підтримку інновацій, експорту та національних виробників. Відмічено ряд нормативних документів, що спрямовані на розвиток та регулювання діяльності бізнесових структур.

Стаття також підкреслює важливість співпраці публічної влади та бізнесу для забезпечення сталого економічного розвитку, підвищення інвестиційної привабливості країни та розвитку правової держави. Визначено ряд проблем щодо взаємодії органів публічної влади та бізнесу на надано рекомендації автора включають пропозиції щодо їх вирішення, зокрема: поліпшення механізмів правового регулювання бізнес-середовища в Україні, спрощення процедур, підвищення прозорості та ефективності взаємодії між державою та підприємцями.

**Мета статті полягає у дослідженні** правових основ взаємодії публічної влади та бізнесу та обґрунтуванні вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють цей процес.

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, законодавче забезпечення, взаємодія влади та бізнесу, публічне управління, підприємництво, державно-публічне партнерство.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі взаємодія між публічною владою та бізнесом є ключовим фактором економічного розвитку, забезпечення стабільності та конкурентоспроможності держави. В Україні питання регулювання цієї взаємодії набуває особливої актуальності в умовах змінної економічної ситуації, реформ, європейської інтеграції та трансформації правових систем. Проблема права основ взаємодії публічної влади та бізнесу в Україні стосується не лише створення сприятливого правового

середовища для підприємництва, але й забезпечення балансу між державним контролем і свободою підприємницької діяльності. Однією з проблем, які потребують детального дослідження в рамках зазначеної тематики, є недосконалість законодавчої бази. Наявність численних прогалин і суперечностей у нормативно-правових актах; часті зміни в законодавстві; непрозорі процедури адміністрування; корупційні ризики приводять до зниження довіри бізнес-середовища до державних органів. Дослідження пра-

вових основ взаємодії публічної влади та бізнесу в Україні охоплює широкий спектр питань, від аналізу існуючих правових норм до розробки пропозицій щодо вдосконалення правового середовища для бізнесу. Вирішення зазначеної проблеми є важливим кроком для поліпшення інвестиційного клімату, розвитку економіки країни та забезпечення її інтеграції в міжнародну бізнес-спільноту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам розвитку взаємодії влади та бізнесу, а також вироблення заходів щодо вдосконалення цього процесу приділено увагу як зарубіжними вченими: Дж. Гэлбрейтом, М. Кейнсом, Р. Кембеллом, Макконеллом та іншими, так і вітчизняними науковцями: О. Амошою, В. Варнавським, М. Дерябіною, С. Павлюком, Т. Приходько та іншими. Наукові праці присвячені механізмам взаємодії, розвитку правової бази, особливостям сучасних форм взаємодії, стратегічним напрямкам розвитку співпраці влади та бізнесу та іншим досить актуальним питанням. Так, зокрема Пророчук М. [10]. розглядає сучасні форми взаємодії бізнесу та влади, а також механізми взаємодії влади та бізнесу, де серед інших виділяє також і правовий. Овчарук Е. [3] розкриває особливості механізмів взаємодії тріади: бізнес, влада, громадянське суспільство. Саламаха О. [11] досліджував стан нормативно-правового забезпечення взаємодії органів державної влади та бізнесу в Україні, обґрунтовуючи необхідність його вдосконалення. О. Сенишин, Н. Ільків, Є. Угольков [12], дослідили стратегічні напрями взаємодії бізнесу, громадських організацій і держави в часи динамічних змін. Матяж С.В. [2] в своїй праці визначає особливості взаємодії держави і бізнесу у сфері вирішення соціально-економічних проблем в Україні та визначає державу як важливого регулятора меценатської діяльності комерційних підприємств.

**Виклад основного матеріалу.** Управління бізнес-середовищем в Україні регулюється численними нормативно-правовими актами, законодавчими ініціативами та механізмами, що забезпечують правову визначеність та створюють умови для розвитку підприємництва. Регулятор-

ний вплив держави на діяльність суб'єктів підприємницької діяльності здійснюється через низку правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення стабільності та розвитку економічної системи, а також на забезпечення прав та інтересів споживачів, працівників та інших учасників ринку.

Роль держави щодо взаємодії публічної влади та бізнесу включає: нормативно-правове регулювання; податкове та фінансове регулювання; контроль та нагляд; міжнародне співробітництво та зовнішньоекономічну діяльність тощо. Крім того, державна політика щодо підтримки бізнесу включає створення умов для розвитку підприємництва через надання субсидій, грантів, пільгових кредитів, стимулювання інвестицій та інновацій. Особливо це стосується малих і середніх підприємств, які часто мають труднощі у доступі до фінансових ресурсів.

Ряд науковців [3, 10, 12] розглядають механізми взаємодії влади та бізнесу, в тому числі і правовий механізм, який ґрунтується на системі законодавчих, нормативних і правових актів, які регулюють умови ведення підприємницької діяльності, а також визначають права та обов'язки як держави, так і суб'єктів бізнесу. В цілому правові механізми публічного управління включають прийняття законодавчих, нормативно-правових актів, постанов та розпоряджень органів публічної влади, спрямованих на практичну реалізацію ефективної взаємодії цих органів з інститутами громадянського суспільства, з метою здійснення управління безпосередньо шляхом прийняття конкретних політико-управлінських рішень; оформлення прийнятих рішень; організації виконання таких рішень; контролю і оцінці виконання рішень тощо.

Серед сучасних механізмів взаємодії публічної влади, приватного бізнесу та громадянського суспільства, досить ефективним виступає механізм державно-приватного партнерства. В його основу закладено переваги як державного, так і ринкового регулювання економіки та соціальної сфери. Це форма взаємодії між державними органами та структурами бізнесу, яка передбачає спільну реалізацію

проектів, що мають суспільну користь, стратегічне і взаємовигідне підґрунтя поєднання ресурсів. В Україні діяльність у рамках державно-приватного партнерства регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI [4], прийняття якого сприяло розвитку інфраструктури, залученню інвестицій та підвищенню ефективності використання державних ресурсів через співпрацю з приватним сектором, який може брати на себе значну частину фінансового навантаження, що допомагає зменшити тиск на державний бюджет. Через партнерство з приватними компаніями державні органи мають можливість отримувати новітні технології, досвід і ресурси для розвитку інфраструктури (дороги, мости, школи, лікарні тощо), що сприяє покращенню якості цих послуг для громадян [10].

В умовах повномасштабної російської збройної агресії проти України бізнес виступає важливим партнером держави у вирішенні питань обороноздатності країни, підтримки розвитку економічної та соціальної сфери. Відтак, органи публічної влади зацікавлені у формуванні відповідних інструментів комунікації у сприянні розвитку бізнесу, у тому числі й соціально відповідального бізнесу. Про це зазначено у «Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року», яка була прийнята у 2020 році урядом України. Метою Концепції стало створення нормативно-правової бази та здійснення заходів для впровадження міжнародних стандартів ведення соціально відповідального бізнесу в діяльність суб'єктів господарської діяльності для забезпечення сталого розвитку України та підвищення суспільного добробуту [1].

Законодавство постає правовою основою організації публічного управління, а розробка та юридичне закріплення норм (правил) поведінки суб'єктів публічно-управлінських відносин, встановлення вимог до форм правового регулювання надає публічному управлінню внутрішньої узгодженості, яка забезпечується своєчасністю їх прийняття та належними умовами

застосування. Основними регуляторними актами є Конституція України, Цивільний та Податковий кодекси, Закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, стратегічні плани та цільові комплексні програми організацій приватного сектору, а також інститутів громадянського суспільства. Наразі прийнято значну кількість нормативних документів, що спрямовані на розвиток та регулювання діяльності бізнесових структур, серед яких можна виділити наступні:

- Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р., визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [4];

- Закон України «Про концесію» №155-IX від 03.10.2019 р., визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [5];

- Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва в Україні» № 4618-VI від 22.03.2012 р., визначає правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва [6];

- Закон України «Про публічні закупівлі» №922-VIII від 25.12.2015 р., визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Метою цього Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [7];

- Закон України «Про електронну комерцію» №675-VIII від 03.09.2015 р., визначає організаційно-правові засади діяльності у сфері електронної комерції

в Україні, встановлює порядок вчинення електронних правочинів із застосуванням інформаційно-комунікаційних систем та визначає права і обов'язки учасників відносин у сфері електронної комерції [8];

- Закон України «Про інвестиційну діяльність» № 1560-XII від 18.09.1991 р. Цей нормативно-правовий акт сприяє залученню інвестицій в країну, визначаючи правові основи для інвесторів, порядок отримання дозволів та пільгових умов для інвестування [9].

Крім нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію влади та бізнесу в Україні, існує низка державних програм підтримки підприємництва, спрямованих на сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, а також підтримку інновацій, експорту та національних виробників. Особливо такі програми є актуальними в часи воєнного стану, спричиненого повномасштабною військовою агресією зі сторони росії. Серед згаданих програм можна виділити Програму підтримки малого та середнього бізнесу, що включає: фінансову підтримку: кредити з пільговими ставками для малих і середніх підприємств; гранти та субсидії: для підтримки інноваційних проектів, стартапів, експортних ініціатив та підприємств, які займаються енергозбереженням; навчання та консультації: бізнес-інкубатори, акселератори та тренінги для підприємців.

Для формування сприятливих умов і розвитку в Україні громадської ініціативи та самоорганізації, створення та функціонування інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування розроблено і впроваджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Відтак вдосконалення потребують концептуальні візії стратегічного напрямку взаємодії бізнесу, громадських організацій та держави у часи динамічних змін. Як зазначають науковці [12] необхідним є створення умов для розвитку партнерства між бізнесом, громадськими організаціями та державою, розвиток корпоративної соціальної відповідальності бізнесу, залучення громадських організа-

цій до ухвалення рішень, що стосуються інтересів суспільства. Доцільно розробити ефективні механізми взаємодії бізнесу, громадських організацій та держави. Ці механізми повинні забезпечувати прозорість, підзвітність та ефективність співпраці.

Незважаючи на досить широку нормативно-правову базу, що визначає державну підтримку розвитку бізнесу, у дослідженнях Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України зазначено, що нормативно-правова основа регулювання відносин державно-приватного партнерства в Україні є ускладненою та забюрократизованою, що створює певні перепони для ефективного використання цього механізму.

Отже, можна зазначити ряд проблем в рамках нормативно-правового забезпечення взаємодії влади та бізнесу, які негативно впливають на розвиток підприємництва в Україні і потребують вирішення. Зокрема це недосконалість законодавчої бази, що проявляється через наявність численних прогалин і суперечностей у нормативно-правових актах, які регулюють відносини між бізнесом та державою, що створює правову невизначеність і ускладнює ведення підприємницької діяльності. Варто зауважити на часті зміни в законодавстві, непрозорі процедури адміністрування, а також наявність «сірих» зон у правовому полі, що призводять до корупційних ризиків і зниження довіри до державних органів. Крім того, можна відмітити невизначеність і непослідовність законодавства, тобто неочікувані зміни в податковому та корпоративному законодавстві створюють невизначеність для підприємців, оскільки нові правила можуть несподівано змінювати умови ведення бізнесу. Разом з тим різні нормативно-правові акти, що регулюють одну і ту ж сферу, можуть суперечити один одному або бути неузгодженими, що ускладнює їх застосування та порушує правову визначеність.

Щодо правової бази, можемо також виділити проблему неоднозначності трактувань положень чинного законодавства. Багато положень законодавства мають розпливчасті формулювання, що дає мож-



ливість чиновникам і суддям трактувати їх по-різному. Це призводить до адміністративного свавілля та зловживань. Відтак, виникає необхідність адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, адже українське законодавство інколи не відповідає міжнародним стандартам, що ускладнює інтеграцію бізнесу на світові ринки або взаємодію з міжнародними партнерами.

Не останнє місце серед проблем щодо розвитку підприємництва в Україні займає корупційна складова. Низький рівень довіри до інститутів публічної влади та порушення прав підприємців через корупційні практики є одними з основних бар'єрів для розвитку бізнесу в Україні. Наявність корупційних ризиків у системі адміністрування бізнесу та непередбачуваність правових наслідків для підприємців ускладнюють бізнес-середовище. Корупційні практики в державних органах можуть призводити до того, що бізнес не може отримати необхідні послуги без додаткових «платежів» або через непрозорі механізми взаємодії з державними органами.

Серед шляхів вирішення зазначених проблем пропонуємо наступне:

- впровадження електронних систем для взаємодії з органами влади, спрощення реєстраційних процедур та дозвільних процесів;
- створення прозорих механізмів для бізнесу, підвищення відповідальності державних службовців;
- зміцнення системи реєстрації прав на власність та інтелектуальну власність;
- поступове приведення українських норм до міжнародних стандартів для полегшення інтеграції бізнесу;
- запровадження спеціальних податкових пільг, грантів та фінансування для підприємств на ранніх етапах розвитку.

Загалом, проблема ефективної взаємодії публічної влади і бізнесу в Україні потребує комплексного підходу, що включає вдосконалення законодавства, зменшення бюрократії, боротьбу з корупцією та створення стабільного правового середовища.

**Висновки та пропозиції.** Досліджуючи нормативно-правову базу, що спря-

мована на взаємодію органів влади та бізнесу можна зазначити, що наразі чинне вітчизняне законодавство сприяє формуванню сприятливих умов для розвитку бізнес-середовища, а правові інструменти гарантують захист прав і свобод підприємців, ефективну боротьбу з корупцією та забезпечення справедливої конкуренції.

Разом з тим, можна визначити ряд проблем щодо правового механізму взаємодії бізнесу та влади, що негативно впливає на розвиток підприємництва в Україні, серед яких можна виділити: недосконалість законодавчої бази; часті та непередбачувані зміни в законодавстві; невизначеність і непослідовність законодавства; суперечливість норм законодавства тощо. Варто виділити серед проблем підприємництва розвитку корупційну складову, що тягне за собою низький рівень довіри до інститутів публічної влади та порушення прав підприємців. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем, як то: створення прозорих механізмів для бізнесу; поступове приведення українських норм до міжнародних стандартів для полегшення інтеграції бізнесу тощо.

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

1. Концепція реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2020-%D1%80#Text>
2. Матяж С.В. Особливості взаємодії держави і бізнесу у сфері вирішення соціально-економічних проблем в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*, 2014, Вип. 2(106). С. 104–111.
3. Овчарук Е. Особливості сучасних механізмів взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. Вип. 3(63, 2022.). С. 89–95.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
5. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>

6. Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 р., №4618-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text>
7. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р., № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
8. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 р. № 675-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>
9. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>
10. Пророчук М.В. Механізми взаємодії влади та бізнесу у сфері інфраструктури. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* Том 31 (70) № 4, 2020. С. 126–133.
11. Саламаха О.І. Нормативно-правові основи взаємодії органів державної влади та бізнесу в Україні. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід.* № 24, 2024. С. 188–192.
12. Сенишин О.С., Ільків Н.В., Угольков Є.О. Стратегічні напрями взаємодії бізнесу, громадських організацій і держави в часи динамічних змін. *Економіка та суспільство.* Вип № 3, 2023. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/3042/2963> (дата звернення 24.12.2024).

---

### **Ratushnyi S. Legal basis of interaction between public authority and business in Ukraine**

*The article examines the legal foundations of interaction between public authorities and business in Ukraine, which is a key element for the stable development of the economy and ensuring legal certainty in the state. The regulatory acts, legislative initiatives and mechanisms for regulating the business environment by state bodies are analyzed. In particular, the issues of state regulation of entrepreneurship are considered, which contributes to the formation of favorable conditions for the development of the business environment, as well as legal instruments that guarantee the protection of the rights and freedoms of entrepreneurs, the effective fight against corruption and ensuring fair competition. The article pays special attention to legal approaches to regulating the interaction of business with authorities at various levels, in particular, it focuses on the advantages of public-private partnership, which is currently developing rapidly in Ukraine and has been successfully operating abroad for a long time. The key aspects of state programs to support entrepreneurship aimed at promoting the development of small and medium-sized businesses, as well as supporting innovations, exports and national producers are indicated. A number of regulatory documents aimed at the development and regulation of the activities of business structures are noted.*

*The article also emphasizes the importance of cooperation between public authorities and business to ensure sustainable economic development, increase the country's investment attractiveness and the development of the rule of law. A number of problems regarding the interaction of public authorities and business are identified. The author's recommendations include proposals for their solution, in particular: improving the mechanisms of legal regulation of the business environment in Ukraine, simplifying procedures, increasing transparency and efficiency of interaction between the state and entrepreneurs.*

*The purpose of the article is to study the legal foundations of interaction between public authorities and business and to justify the improvement of regulatory and legal acts regulating this process.*

**Key words:** *regulatory and legal acts, legislative support, interaction of authorities and business, public administration, entrepreneurship, state-public partnership.*

УДК 342.536(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.30>**О. О. Савичук**аспірант кафедри публічного управління,  
адміністрування та соціальної роботи  
Національного університету охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТИМЧАСОВИХ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У статті досліджуються теоретичні основи функціонування тимчасових слідчих комісій (далі – ТСК) як важливого інструменту парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Інститут ТСК, поширений як у країнах розвиненої демократії, так і в країнах, що розвиваються, надає можливість парламентам ефективно реагувати на суспільні виклики, зокрема на факти порушень, корупцію, неефективне використання державних ресурсів, а також можливі злочини, вчинені здебільшого посадовими особами органів публічної влади. Застосування такого методу парламентського контролю сприяє утвердженню ключових демократичних принципів: підзвітності, прозорості, публічності і верховенства права.

У роботі проведено аналіз наукових праць українських авторів стосовно сутності, визначення та ролі ТСК у контексті парламентаризму та його розвитку. Акцент зроблено на специфіці України та її правовому регулюванні, що дозволяє стверджувати про можливість використання ТСК як механізму опозиційних фракцій (груп) для ефективного моніторингу роботи уряду, міністерств чи місцевої влади.

У статті уточнено поняття парламентаризму, наголошуючи на його ролі в науці публічного управління та адміністрування. Особлива увага приділена демократичному режимові як фундаментальній умові для становлення та розвитку парламентаризму, а отже й ефективних інструментів та механізмів доступу суспільства до управління державними справами. Водночас зазначено, що в країнах, у яких демократія імітується, парламентаризм і похідні від нього механізми не формуються, та можуть використовуватись для легітимації авторитарних рішень, що спотворює їхню суть та мету.

Важливим акцентом дослідження є визначення місця ТСК у сучасній системі парламентаризму як інструменту, що забезпечує оперативне реагування на проблеми державного управління, а також зміцнює довіру громадян до інститутів влади. Висновки підкреслюють важливість парламентаризму та функціонування ТСК для зміцнення демократичних принципів, підвищення прозорості та ефективності органів публічної влади, навіть в умовах військової агресії Росії проти України.

**Ключові слова:** тимчасова слідча комісія (ТСК), парламент, парламентаризм, парламентський контроль, демократія.

**Постановка проблеми.** Сучасні тенденції свідчать про загальносвітову кризу демократичних принципів, наслідком чого є їхнє поступове знецінення і деградація. У багатьох державах, які раніше проголосили демократичний шлях розвитку, відповідні інститути й механізми значною мірою втратили свою ефективність, перетворившись на формальність та імітацію. Як наслідок, інституції більше не спроможні забезпечити представництво суспільних інтересів, поділ влади, захист

прав людини чи функціонування системи стримувань і противаг. Водночас у країнах із розвиненою демократією зростає підтримка політичних сил із авторитарною та популістською риторикою, що створює серйозні загрози для стабільності демократичних інститутів і підриває довіру до них.

Наразі Україна перебуває на передовій цих процесів і є ледь не найбільшою їхньою жертвою. Агресія сусідньої тоталітарної держави, яка розглядає саме існу-

вання демократичної України як екзистенційну загрозу, становить виклик не лише для нашої країни, а й для всієї демократичної спільноти. У результаті, війна Росії проти України може або посилити тоталітарні тенденції, або стане поштовхом для зміцнення демократичних цінностей.

Одним із багатьох шляхів для збереження демократії є вдосконалення парламентаризму, важливим елементом якого є ефективний парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. У цьому контексті ТСК становлять один із найбільш дієвих механізмів, який дозволяє як парламентській більшості, так і опозиції оперативно реагувати на виклики, що становлять суспільний інтерес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання парламентаризму та парламенту досліджувалось багатьма вченими, зокрема Батановим О. В., Гошовською В. А., Журавським В. С., Ірклієнком А. І., Куян І. А., Максименцевою Н. О., Ріською В. О., Свічкарьовим О. І. та Слозьською І. Є. Дослідження окремих аспектів ТСК, зокрема в контексті парламентаризму, проводили Болдирєв С. В., Медвідь А. Б. та Сорока С. В.

**Мета статті.** Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності та функціонального змісту діяльності тимчасових слідчих комісій як суб'єктів парламентського контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Контроль за діяльністю органів виконавчої влади є однією з ключових функцій парламенту, яка не лише забезпечує більшу прозорість у роботі органів публічної влади, але й сприяє підвищенню рівня довіри суспільства до державних інституцій. Одним з найбільш ефективних механізмів парламентського контролю є ТСК, які надають можливість парламентарям оперативно ініціювати розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Сама ж можливість парламентів, перш за все країн Європи, утворювати ТСК пов'язується передусім з розвитком інституту парламентаризму і появою відповідних контрольних функцій [1, с. 12].

Парламентаризм є багатовимірним поняттям, зміст якого залежить від предмета, контексту та галузі наукового дослі-

дження. Він може розглядатись як ідея, теорія, науковий напрям, соціально-політична й конституційна практика, форма існування і функціонування народу та держави, а також як історичний етап розвитку державності [2, с. 39]. Хоча таке широке розуміння є цілком обґрунтованим, воно має суттєвий недолік: фокусування на окремих складових частинах, а не на формуванні цілісної наукової категорії. Дослідження феномену «парламентаризму» в межах міждисциплінарної науки публічного управління та адміністрування сприятиме інтеграції різних підходів і пошуку спільних рис.

Як зазначає Журавський В. С., парламентаризм має тривалий історичний шлях розвитку, тісно пов'язаний зі становленням ідеї народного суверенітету та похідної від неї концепції народного представництва. Їхня еволюція зумовила сприйняття та впровадження парламентаризму в окремих країнах як принципу верховенства парламенту та його суверенітету в системі органів державної влади. За таких умов, парламент посідав центральне місце у владній системі, що найяскравіше проявилось і досі проявляється на прикладі Великобританії.

Водночас у низці інших країн розвиток парламентаризму відбувався під впливом принципів поділу влади та стримувань і противаг. Ці принципи передбачають чітке розмежування законодавчих, виконавчих і судових функцій із забезпеченням балансу, взаємоконтролю та взаємного обмеження між відповідними органами. Результатом такого підходу стало створення організаційних, правових та процедурних механізмів, що спрямовані на обмеження державної влади та утримання її в межах закону для забезпечення захисту прав і свобод людини.

Таким чином, за висновками науковця, історично сформувалися щонайменше дві основні моделі сучасного західного парламентаризму. Перша з них передбачає домінування парламенту в системі державної влади завдяки його особливому представницькому характеру, високому авторитету та виконанню ключових для суспільства функцій. Друга модель відводить парламенту важливе, але не домі-



нуюче місце в системі влади, визначаючи його роль як органу законодавчої влади, що діє в рамках чітких повноважень і відповідно до принципів поділу влади та стримувань і противаг [3, с. 96–113].

У вітчизняній конституційно-правовій думці поняття парламентаризму набуло поширення на початку ХХ століття. Як зазначає Куян І. А., це стало результатом популяризації відповідного терміна в програмах політичних партій того часу. Практичне впровадження концепції парламентаризму в Україні було короткотривалим і відбувалося в період створення представницьких органів під час національно-визвольних змагань 1917–1920 років. У радянській науковій традиції термін «парламент» мав переважно негативне забарвлення, оскільки використовувався здебільшого в контексті критики буржуазного ладу, а сама ідея існування такого органу суперечила доктрині радянського державного будівництва [4, с. 357–358].

Гошовська В. А. зазначає, що парламентаризм є дуалістичним явищем і може розглядатись у вузькому та широкому розумінні. У вузькому сенсі це система організації і функціонування державної влади, за якої є чітке розмежування законодавчих та виконавчих функцій за керівної ролі парламенту, який має виняткові прерогативи та повноваження. У широкому значенні парламентаризм охоплює сукупність ідей і концепцій, спрямованих на утвердження пріоритетної ролі парламенту в системі організації влади, а також форму організації влади, що характеризується значною роллю парламенту, його конституційно закріпленими можливостями активно впливати на суспільне життя шляхом виконання демократичних функцій, процедур і взаємодії з іншими органами влади [5, с. 20].

Багато науковців сходяться на думці, що однією з ключових передумов становлення та розвитку парламентаризму є наявність демократичного устрою. Зокрема, Батанов О. В. зазначає, що в сучасній конституційній доктрині переважає позиція, відповідно до якої лише за умов демократичного самовизначення народу на основі рівного виборчого права представницький орган набуває статусу

демократичного легітимного народного зібрання. Оскільки парламентаризм охоплює всі аспекти конституційного буття суспільства та держави, його функціонування слід розглядати як одну з фундаментальних ознак конституціоналізму та важливу умову демократичного розвитку. Водночас, на думку дослідника, парламентаризм не обмежується виключно парламентською формою правління і може існувати за різних політичних умов. Але як сутнісна й якісна характеристика парламенту парламентаризм нерозривно пов'язаний саме з демократичним типом політичного режиму. У цьому контексті парламентаризм як політична практика забезпечує безпосереднє втілення принципів демократичної, республіканської та правової держави. Як концепція, він поглиблює зміст цих принципів, слугуючи інструментом їхнього концептуального розвитку [6, с. 279–285].

До подібного висновку доходить і Свічкарьов О. І., який стверджує, що парламентаризм, як система організації та функціонування найвищого представницького органу, можливий виключно в умовах демократичного політичного режиму. Він наголошує на тому, що парламент і парламентаризм є індикаторами рівня демократизації суспільства: у випадках, коли демократія відсутня, а діяльність парламенту зводиться до формального виконання своїх повноважень, система парламентаризму не формується [7, с. 133].

Цю позицію слід визнати обґрунтованою та логічною. Сам факт існування парламенту не є достатньою ознакою для однозначного ствердження про наявність парламентаризму. Для цього необхідне чітке дотримання принципів розподілу влади, системи стримувань і противаг, а також наявність ефективно функціонуючих інститутів політичних партій, виборів та інших механізмів залучення громадян до участі в управлінні державою. Крім того, парламент повинен володіти належними повноваженнями, фінансовими ресурсами та інституційною спроможністю для забезпечення прозорого, публічного й ефективного виконання своїх функцій.

Наразі можна спостерігати, що в низці країн-сусідів України формально зберіга-

ються вибори, парламенти та інші атрибути демократичного режиму. Однак процедури реєстрації та діяльності незалежних політичних партій штучно обмежуються або повністю унеможливаються, а діяльність парламентів зводиться до мінімальної участі в ухваленні важливих для суспільства рішень. У таких умовах парламенти втрачають статус дійсно представницьких органів і, відповідно, не можуть вважатися парламентами в класичному розумінні цього терміну. У цих країнах часто демократичні інститути та процеси імітуються, натомість застосовуються авторитарні практики, типові для тоталітарних режимів.

Ірклієнко А. І. підсумував і узагальнив наявні в науковій літературі визначення парламентаризму. По-перше, це сукупність ознак, що характеризують рівень організації влади в державі. До них належать: наявність законодавчого і представницького органу, що представляє та узгоджує інтереси всіх верств населення, система народного представництва, метою якої є вираз інтересів народу, його соціальних груп та прошарків, а також реалізація поділу влади. По-друге, це правовий інститут, сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо формування та функціонування парламенту, його взаємодії з іншими органами державною влади [8, с. 64–65].

На думку Максименцевої Н. О., таке розуміння парламентаризму має безпосередній зв'язок із публічним управлінням, оскільки сприяє зміцненню та розвитку ключових елементів цієї системи. Зокрема, парламентаризм стимулює функціонування місцевого самоврядування, активність політичних партій, а також залучення громадян до участі в процесах управління державними справами. Крім того, він забезпечує механізми артикуляції та агрегації інтересів громадян, розширюючи можливості для комунікації між громадянським суспільством і державними інституціями [9, с. 99–100].

З урахуванням позицій науковців та проведеного аналізу, парламентаризм у контексті публічного управління та адміністрування слід розглядати як явище з подвійною природою. По-перше, це

форма організації державної влади в умовах демократичного режиму, де парламент, як найвищий представницький і законодавчий орган, не лише виконує функції у системі органів влади, але й займає провідне місце. По-друге, це форма взаємодії між державою та суспільством, що реалізується через демократичні інститути та спрямована на залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

У такому контексті парламентаризм виступає не лише теоретичною категорією, але й має практичне втілення. Це, зокрема, вплив парламенту на уряд (через формування складу уряду, звітність міністрів, діяльність парламентських комітетів); внутрішня взаємодія в парламенті (ініціювання та розгляд законопроектів, координація діяльності парламентської більшості та опозиції); співпраця з суспільством (організація виборів, комунікація з медіа, залучення експертів і представників з громадського сектору).

Як вже зазначалось раніше, поява перших тимчасових комітетів пов'язана безпосередньо з розвитком парламентаризму та появою у парламентів деяких країн Європи у другій половині XIX ст. функцій контролю за діяльністю органів виконавчої влади [1, с. 12]. Водночас важливо зрозуміти, чим ТСК принципово відрізняються від інших контрольних парламентських органів.

Для глибшого розуміння природи терміну ТСК необхідно передусім провести його структурно-семантичний аналіз. Тимчасовий характер роботи таких комісій вказує на те, що вони створюються на визначений період діяльності парламенту. Та варто враховувати, що самі парламенти також мають тимчасовий характер, оскільки функціонують у рамках скликань і переобираються через встановлений проміжок часу. Постійність парламенту та його органів полягає у безперервній роботі парламентарів скликання до моменту першого засідання парламенту нового скликання, обраного на виборах. Отже, період діяльності ТСК має бути коротшим за термін роботи конкретного скликання парламенту.

Слідча діяльність ТСК полягає у встановленні певних фактів та обставин членами

парламенту або іншими уповноваженими особами. Порядок здійснення такої діяльності є предметом дискусій. З одного боку, дослідження може проводитися у формі слідчих дій, визначених кримінально-процесуальним законодавством, із дотриманням чітких процедур, які дозволяють використовувати здобуті матеріали в суді. Це означає можливість збору документів, опитування свідків чи інших осіб, залучення спеціалістів та експертів, проведення огляду місць, вилучення предметів, отримання консультативної підтримки від інших органів. З іншого боку, під терміном «слідча» в контексті ТСК може матися на увазі парламентське розслідування. Так, Гошовська В. А. визначає парламентське розслідування як один із способів парламентського контролю за діяльністю органів державної влади, що зазвичай стосується незаконних дій підконтрольних парламенту органів виконавчої влади, якщо такі порушення мають політичний характер [10, с. 143].

Окрім того, представницька природа парламенту та наявність системи професійних слідчих органів, завданням яких є розслідування всіх правопорушень, визначають специфіку роботи ТСК. Ці комісії не досліджують будь-які питання, а лише ті, що мають безпосередній вплив на громадян або становлять значний суспільний інтерес.

Також Гошовська В. А. визначає комісію як орган, створений для вирішення окремих завдань або організаційних заходів. Ключова різниця між комітетом та комісією, на думку дослідниці, полягає у характері їхньої діяльності: комітети функціонують на постійній основі, а комісії можуть мати як тимчасовий, так і постійний статус [10, с. 101]. На практиці ТСК та подібні до них органи в різних країнах можуть мати різну назву, серед яких найпоширенішими є «комісія» та «комітет» [1, с. 8].

Для сутнісного розуміння ТСК, принаймні в контексті України, варто зазначити, що відповідно до Конституції України Верховна Рада України утворює ТСК, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу парламенту [11]. На відміну від інших рішень, значна частина з яких вимагають більшості

голосів, таке положення дає змогу ухвалювати рішення про створення слідчих комісій за ініціативою опозиції без участі представників коаліції. Отже, ТСК мав би слугувати інструментом реалізації інтересів радше опозиції, а не коаліції. Окремо варто наголосити, що ТСК є органом, який діє в інтересах усього парламенту і реалізує його повноваження щодо контролю за діяльністю виконавчої влади.

До подібного висновку доходить й Болдирєв С. В., який зазначає, що найбільш характерною рисою, що відрізняє слідчі комісії від інших тимчасових органів парламенту, є мета їхньої діяльності, що полягає у здійсненні розслідувань з певних питань від імені усього парламенту або палати, яка їх створила. І хоча обсяг питань, щодо яких може проводитись парламентське розслідування, та обсяг повноважень таких органів можуть відрізнятися залежно від країни, але цей парламентський інститут існує як у парламентських, так й у президентських та змішаних республіках [12, с. 142].

Медвідь А. Б. пропонує подібне визначення поняття ТСК, трактуючи їх як специфічний тип тимчасових парламентських органів, що утворюються парламентом або його окремою палатою для проведення розслідування з визначеного кола питань. Право на здійснення такого розслідування, а також його предмет регламентуються відповідним рішенням. Автор також зазначає, що в сучасних умовах розвитку функцій парламенту, як ключового елементу системи стримувань і противаг, ТСК відіграють пріоритетну роль серед парламентських органів, відповідальних за контроль над виконавчою владою [13, с. 15–16].

Легальне (законодавче) визначення ТСК закріплено в Конституції України та Законі України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Конституція надає загальні положення, зазначаючи, що такі комісії створюються для розслідування питань, які становлять суспільний інтерес [11]. Закон, у свою чергу, уточнює це визначення, наголошуючи, що ТСК є колегіальним тимчасовим парламентським органом, сформованим із народних депутатів,

основною метою якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування питань, що становлять суспільний інтерес [14].

Сорока С. В., окрім вже згаданих ознак, що відрізняють ТСК від інших парламентських органів, виділяє такі:

– метою їх діяльності є вивчення фактичного та правового стану визначеної парламентом проблеми, включаючи питання політичної та конституційної відповідальності, а також формулювання відповідних рекомендацій чи рішень;

– для досягнення поставленої мети ТСК наділена владними повноваженнями щодо суб'єктів виконавчої влади, які перебувають під парламентським контролем, а також щодо фізичних осіб з метою отримання необхідної інформації;

– результати роботи комісії слугують основою для ухвалення парламентом рішень у межах його компетенції, а також забезпечують суспільство достовірною інформацією про обставини розглядуваної справи [15, с. 50].

На основі проведеного аналізу можна запропонувати наступне визначення ТСК – це спеціалізований орган парламентського контролю, що утворюється на обмежений, зазвичай короткостроковий, період із метою дослідження обставин та фактів, які мають безпосередній вплив на громадян або становлять значний суспільний інтерес. У контексті України ТСК мали б слугувати в першу чергу інструментом опозиційних, а не коаліційних фракцій (груп), забезпечуючи їм можливість ініціювати розслідування.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз наукових досліджень підтверджує актуальність та значну зацікавленість наукової спільноти у питаннях становлення та розвитку парламентаризму, особливо в умовах сучасних глобальних викликів демократії. Ця тема має особливе значення для України, яка знаходиться на передовій боротьби між демократичними та авторитарними системами, що обумовлює необхідність вдосконалення інститутів парламентаризму для захисту прав та інтересів суспільства.

Одним із ключових висновків є те, що демократичний устрій є фундаменталь-

ною основою для формування та розвитку парламентаризму, а також пов'язаних із ним механізмів та інституцій. У разі відсутності демократичних принципів парламентаризм не може існувати як повноцінна система, навіть за наявності формальних ознак, таких як парламенти чи вибори.

Функціонування парламентаризму тісно пов'язане з ефективністю публічного управління та адміністрування, оскільки саме в демократичних умовах забезпечується діяльність місцевого самоврядування, розвиток політичних партій та активна участь громадян у державному управлінні.

Відтак парламентаризм у цьому контексті слід розглядати як феномен із подвійною природою. З одного боку, це форма організації державної влади, де парламент, як найвищий представницький і законодавчий орган, не лише виконує необхідні функції у системі органів державної влади, але й займає провідне місце. З іншого боку, це форма взаємодії суспільства з державою, що реалізується шляхом застосування демократичних інститутів з метою залучення громадян до управління державою.

Натомість ТСК варто розуміти як спеціалізований орган парламентського контролю, що утворюється на обмежений, зазвичай короткостроковий, період із метою дослідження обставин та фактів, які мають безпосередній вплив на громадян або становлять значний суспільний інтерес. У контексті України ТСК мали б слугувати в першу чергу інструментом опозиційних, а не коаліційних фракцій (груп), забезпечуючи їм можливість ініціювати і провести розслідування.

### Список використаної літератури:

1. Часопис «Парламент». Тимчасові комісії у парламенті: контроль без можливості впливу. Лаб. законодав. ініціатив, 2024. 85 с. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/chasopys\\_digital.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/chasopys_digital.pdf) (дата звернення: 26.12.2024).
2. Словська І. Є. Парламентська демократія, право і політика: взаємопов'язаність понять. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. Т. 1, № 4(81). С. 39–43. URL: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2022-81-4-1-39-43> (дата звернення: 26.12.2024).



3. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2001. 397 с.
4. Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект: монографія / Куян І. А. К. : ВЦ «Академія», 2013. 560 с.
5. Парламентаризм: підручник/В. А. Гошовська [та ін.]. Київ : НАДУ, 2016. 672 с.
6. Батанов О. В. Парламентаризм як феномен і категорія сучасного конституційного права. *Правова держава*. 2022. № 33. С. 278–289. URL: <http://jnas.nbuiv.gov.ua/uk/article/UJRN-0001371514> (дата звернення: 26.12.2024)
7. Ріяка В. О. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. 2-е вид., допов. і перероб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Ірклієнко А. І. Бікамералізм в умовах формування конституційної демократії : дис. ... д-ра філософії в галузі права : 081. Київ, 2021. 212 с.
9. Максименцева Н. О. Парламентаризм у публічному управлінні у період воєнного стану (юридичний аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 99–102. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/20> (дата звернення: 26.12.2024).
10. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / уклад.: М. М. Газізов, В. А. Гошовська, В. М. Гурієвська та ін. ; за заг. ред. д. політ. н., проф. В. А. Гошовської. К: НАДУ, 2010. 352 с.
11. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 26.12.2024).
12. Болдирев С. В. Тимчасові слідчі комісії як суб'єкти здійснення парламентського контролю в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. № 22. С. 139–149. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3242/1/Boldyrev\\_139.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3242/1/Boldyrev_139.pdf) (дата звернення: 26.12.2024).
13. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2008. 252 с.
14. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 № 400-IX : станом на 7 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 26.12.2024)
15. Сорока С. В. Роль слідчих комісій у здійсненні парламентського контролю за діяльністю уряду в країнах ЄС. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 5(8). С. 49–55.

### **Savychuk O. Theoretical foundations for the functioning of temporary investigative commissions as parliamentary oversight entities**

*The article examines the theoretical foundations for the functioning of temporary investigative commissions (hereinafter referred to as TICs) as an essential tool of parliamentary oversight over the activities of executive bodies. The institution of TICs, prevalent both in developed democracies and developing countries, enables parliaments to respond effectively to societal challenges, including instances of violations, corruption, inefficient use of state resources, and potential crimes primarily committed by officials of public authorities. The application of this method of parliamentary control promotes the establishment of key democratic principles, such as accountability, transparency, publicity, and the rule of law.*

*An analysis of scientific works by Ukrainian authors on the essence, definition and role of TICs in the context of parliamentary development has been conducted. Attention is given to the specifics of Ukraine and its legal regulation, which demonstrate the potential of TICs as a mechanism for opposition factions (groups) to effectively monitor the work of the government, ministries or local authorities.*

*The article clarifies the concept of parliamentarism, emphasizing its role in the science of public management and administration. Particular attention is placed on the democratic regime as a fundamental condition for the establishment and development of parliamentarism, as well as for the creation of effective instruments and mechanisms of public access to the management of state affairs. At the same time, it is noted that in countries where democracy is simulated, parliamentarism and its derivatives fail to form*

*properly and can be exploited to legitimize authoritarian decisions, thus distorting their essence and purpose.*

*A significant focus of the study is the identification of the role of TICs in the modern system of parliamentarism as a tool that ensures prompt responses to issues in public administration and strengthens citizens' trust in government institutions. The study reaffirms the importance of parliamentarism and the functioning of the TICs for strengthening democratic regimes, enhancing transparency, and increasing the efficiency of public administration bodies, even under the challenging conditions of Russia's military aggression against Ukraine.*

**Key words:** *temporary investigative commission, parliament, parliamentary system, parliamentary control, democracy.*

УДК 351.77.071-027.21

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.31>**С. С. Станіславська**

молодший науковий співробітник наукового відділу внутрішньої медицини  
Державної наукової установи  
«Центр інноваційних технологій охорони здоров'я»  
Державного управління справами

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ КОНЦЕПТ

*В межах даної статті здійснено аналіз сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті сучасних дослідницьких підходів, який дозволив систематизувати основні теоретико-методологічні конструкції його ідентифікації, на підставі чого розкрито відмінність між публічним управлінням та державним управлінням у сфері охорони здоров'я на основі розширення суб'єктності його реалізації з боку недержавного сектору, громадянського суспільства, представників бізнесу; деталізовано контекстність формування та реалізації її національної специфіки, враховуючи різні ментальні скрині забезпечення ефективності функціонування інституцій з точки зору приведення її у структурну відповідність до запитів громадян; охарактеризовано розширення суб'єктності держави щодо реалізації публічного управління у сфері охорони здоров'я та результативність її співкоординації із громадянським суспільством на основі налагодження державно-приватного партнерства задля результативності виконання покладених на неї сервісних функцій; наведено методологічну відмінність між державним та публічним управлінням, показано роль антропоцентричного підходу у розвитку сучасної системи публічного управління у сфері охорони здоров'я, імперативно зорієнтованої на виключну реалізацію структурних інтересів людини; охарактеризовано концепт нового публічного менеджменту, направлено на раціоналізацію системи публічного управління у сфері охорони здоров'я та подолання негативних викликів функціонування адміністративно-бюрократичної моделі управління; деталізовано сутність та функціональні особливості реалізації свідомого управління, направлено на розвиток соціогуманітарної парадигми у сфері публічного управління, яка б гарантувала баланс дотримання позитивістських та гуманітарних прийомів у забезпеченні результативності охорони здоров'я.*

**Ключові слова:** державне управління, громадянське суспільство, державно-приватне партнерство, новий публічний менеджмент, публічні послуги, участь громадян, моделі розвитку.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах суспільного розвитку, розбудови новітньої інституційної спроможності держави щодо зміцнення свого сервісного потенціалу та безпекових гарантій у соціальній сфері, зростає потреба відповідного переакцентування сфери прагматичної політики на реалізацію антропоцентричної абсолютизації, направленої на розширення умов безпеки життєдіяльності людини. У пошуках результативної конструкції нової синергії соціальної безпеки, яка у більшості держав глобального постмодерного світу супроводжується

активністю реформ у соціальній сфері, як оптимального інструменту підвищення якості та тривалості життя населення у особливий спосіб увиразнюється актуалізація розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я, як визначального показника якості та результативності забезпечення державою своїх безпекових гарантій для суспільства.

Внаслідок цього відбувається своєрідне інституційно-інструментальне переформування безпекових функцій держави у соціальній сфері, структурним призначенням якої виступає прогнозування,

планування та системна реалізація оптимізаційних заходів щодо медичного обслуговування населення, підвищення якості медичних послуг у відповідності не лише із вимогами, але й очікуваннями населення. Це зумовлює доцільність мобілізації інституційного потенціалу системи публічного управління у сфері охорони здоров'я на яку покладається безпосередня реалізація функцій щодо підвищення якості сервісного потенціалу держави, створення ефективного ринку медичних послуг, який би включав налагодження державно-приватного партнерства щодо результативності організації та забезпечення функціонування медичної системи.

Інституційно-інструментальне ігнорування постмодерною державою вимог населення щодо якості сфери охорони здоров'я унеможливорює оптимальність її сервісного потенціалу, внаслідок чого вона опиняється в ситуації викликів небезпечних для сталості безпеки життєдіяльності населення та системи національної безпеки загалом. У цій ситуації зростає практико-прикладна доцільність приведення державою у відповідність свого інституційно-інструментального потенціалу із актуальними вимогами населення щодо гарантій безпеки його життєдіяльності, а це потребує здійснення корекцій своїй політики як реальними ресурсними можливостями, так і запитами суспільства та зміцнення громадського здоров'я, встановлення пріоритетності охорони здоров'я, формування всезагальної концепції її гарантій з огляду на «нормативність» діючих постмодерних викликів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Акцентуючи увагу на розширенні сервісного потенціалу сучасної держави *П. Хансард* розробляє власний підхід до з'ясування певних методологічних складностей, які лежать у площині розкриття сутнісних ознак публічних послуг та соціальних послуг, характеристики акту реалізації публічного управління через надання публічних послуг населенню у сфері охорони здоров'я. Більше того теоретико-методологічна цінність даного дослідницького підходу до з'ясування сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я полягає у вирішенні про-

блеми концептуалізації публічних послуг, які визначають результативність не лише функціонування публічного управління у відповідній сфері, але слугують фундаментальним запобіжником для подолання кризових ситуацій.

На думку *П. Хансарда* «сфера забезпечення охорони здоров'я» [1] постає у ролі нормативного блага, яке стратегічно зобов'язана гарантувати держава через відповідні інститути, але оскільки в сучасних умовах вона самостійно не справляється із покладеними на неї функціями вона вимушена вступати у координаційну взаємодію з іншими суб'єктами у тому числі із недержавними організаціями, бізнес-структурами аби у такий спосіб, підвищити результативність своєї діяльності у даному напрямку. Завдяки цьому сфера забезпечення охорони здоров'я в межах сучасної держави опиняється у конкурентній ситуації між різними суб'єктами публічного управління на які інституційно покладається її реалізація.

Це безпосередньо обумовлено тим, що присутність багатосуб'єктності у даній сфері розкриває широку присутність громадського сектору та бізнесу у процесах формування та реалізації публічної політики держави у різних сферах суспільного життя у тому числі й сфері охорони здоров'я. Виходячи із цього публічне управління у сфері охорони здоров'я на відміну від державного управління у сфері охорони здоров'я доцільно розглядати через призму підвищення конкурентності системи надання медичних послуг, створюючи широкі можливості для активної участі кожного із суб'єктів публічного управління.

Артикулюючи різні контексти ідентифікації сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я доцільно виходити із врахування присутності фактору участі громадян у його реалізації. Виходячи із цього на думку *М. Болдерсона* «... публічне управління у сфері охорони здоров'я реалізується через присутність суспільства у процесах його формування та реалізації, покликане підвищити відкритість та прозорість діяльності держави та інституцій пов'язаних із наданням медичних послуг. У даному відношенні, сутність



публічного управління на відміну від державного управління у даній сфері, демонструє адаптаційну спроможність держави працювати на досягнення публічного блага заради якого вона функціонує і забезпечує надання публічних послуг. Відповідно до цього публічне управління у сфері охорони здоров'я у теоретико-методологічну відношенні покликане викрити суперечність призначення держави у процесах його реалізації, яка у даному контексті покликана свідомо відмовитись від своєї функціональної монополії, переорієнтовуючи діяльність своїх інститутів на співкоординацію з іншими суб'єктами. Такий контекст безпосередньо ґрунтується на розширенні функціональної спроможності держави співпрацювати із недержавним сектором у сфері забезпечення якісного надання публічних послуг, не орієнтуючись на реалізації одноосібного контролю у відповідній сфері» [2].

У даному відношенні слідуючи концепції *М. Болерсона* доцільно виходити із того, що публічне управління у сфері охорони здоров'я орієнтуючись на забезпечення ефективності надання публічних послуг, заперечує монополію держави у даній сфері, оскільки публічні послуги не надаються виключно державним сектором, а здійснюються на основі координованої участі держави з іншими суб'єктами реалізації публічного управління. Це підтверджується тим, що публічні послуги на думку вченого «створюються, розробляються та управляються незалежними добровільними комерційними та некомерційними організаціями» [2, с. 231]. У даному відношенні методологічним призначенням публічного управління у сфері охорони здоров'я є показати конкурентні переваги з одного боку держави як суб'єкта його реалізації, а з іншого вказати на структурну спроможність недержавного сектору володіти необхідними ресурсами у забезпеченні надання медичних послуг.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є здійснити аналіз сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті сучасних дослідницьких підходів; відповідно до чого поставлено наступні завдання, а саме: системати-

зувати основні теоретико-методологічні підходи до його обґрунтування, розкрити відмінність між публічним управлінням та державним управлінням у сфері охорони здоров'я, дослідити особливості розширення суб'єктності держави щодо реалізації публічного управління у сфері охорони здоров'я та результативність її співкоординації із громадянським суспільством, конкретизувати роль антропоцентричного підходу у розвитку сучасної системи публічного управління у сфері охорони здоров'я та запровадження концепту нового публічного менеджменту, направленого на раціоналізацію системи публічного управління у сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** Термінологічна актуалізація публічного управління у сфері охорони здоров'я у більшості дослідницьких підходів ґрунтується на доцільності показати його конкурентність та корисність для всіх без виключення суб'єктів його реалізації. На думку *П. Спікера* «... публічне управління у сфері охорони здоров'я, підтверджуючи монопольний статус держави у процесах його реалізації, водночас ставить питання чи пов'язані із ним функції держави завжди є публічними, навіть якщо вона при прийнятті відповідних управлінських рішень не опирається на інтереси чи участь суспільства» [3]. З одного боку, публічне управління у сфері охорони здоров'я працюючи на досягнення відповідних публічних вигід для сталої життєдіяльності громадян не забезпечує надання публічних послуг і у зворотному відношенні, виключає орієнтація держави на інтереси суспільства, однак відсутність інструментарію його формалізації та опрідечення у формі відповідних нормативних документів не гарантує його результативність. Держава підтримуючи відповідні проекти у сфері охорони здоров'я водночас зберігає за собою право на декларативність їх просування у контексті врахування лише власних інтересів, нівелюючи актуалізацію інтересів громадян, чи бізнес сектору.

Така логіка підтверджується тим, що на думку *П. Спікера* «державна завжди керується інтересами власної інституційної вигоди», поступаючись при цьому досить часто інтересами суб'єктів отри-

мання медичний послуг, у такий спосіб, трансформуючи сутність публічної послуг у виключно державну, і публічного управління у державне управління [3, с. 974]. Відповідно до цього методологічне призначення публічного управління у сфері охорони здоров'я зводиться до надання публічних послуг, направлених на забезпечення соціального добробуту суспільства у формі покращення умов життєдіяльності населення, продовження тривалості його життя.

Важливу контекстність навколо ідентифікації сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я створює концепція *Г. Гарсона*, в межах якої акцентується увага на «... корисності участі самої держави у процесах його реалізації, яка ґрунтується на результативності її співкоординації із недержавним сектором. У даному відношенні вперше вченим акцентується увага на вторинності статусу держави у публічній сфері по відношенню до статусу суспільства заради якого формується, реалізується та функціонує система публічного управління у сфері охорони здоров'я» [4, с. 200]. Така аргументація вченого ґрунтується на тому, що традиційно держава покликана виконувати «відтворюючу, розпорядчу та контролюючу функції», перебираючи на себе регламентаційний потенціал вона перестав виступати гарантом результативності забезпечення сервісного потенціалу системи публічного управління у сфері охорони здоров'я, а відтак вона демонструє свідоме уникання відповідальності про процесуальність відповідних станів.

У такий спосіб, вчений вказав на функціональну суперечність притаманну сучасній системі публічного управління у сфері охорони здоров'я, яка з одного боку має зобов'язання по відношенню до забезпечення власної інституційної спроможності, з іншого боку повинна виконувати підпорядкувальну функцію щодо суспільства, надаючи йому частину прав на участь у процесах його реалізації. Такий контекст свідчить про те, що держава одноосібно будучи активним суб'єктом формування та реалізації публічного управління позбавлена можливості об'єктивної оцінки результативності власної діяльності, а від-

так задля цього вона завжди має прагнути до утвердження координаційної взаємодії з іншими суб'єктами, поділяючи у такий спосіб частину не лише своїх повноважень, але й відповідальності.

Зводячи публічне управління у сфері охорони здоров'я до виключної реалізації системи надання публічних послуг *Дж. Боун* прагне розкрити утилітарність його призначення у сучасних умовах суспільного розвитку. Дотримуючись такого логічного конструкту вчений вибудував «раціонально-економічну аргументацію на користь розширеного статусу держави щодо формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я, знімаючи суперечність між індивідуальними та колективними інтересами» [5, с. 11].

У зв'язку із цим, артикулюючи особливість функціонального призначення публічного управління на відміну від державного управління, притаманного для попереднього історичного періоду розвитку держави вчений вказав на значення соціального інтересу заради якого має формуватись та реалізуватись публічна політика у сфері охорони здоров'я. На підставі цього можливо передбачити, що дотримуючись фундаментальності фактору соціального інтересу вчений приходить до можливості заперечення технологічної результативності діяльності інститутів держави, у разі якщо держава працюватиме на забезпечення розвитку сервісного потенціалу не орієнтуючись на зовнішні інституційні запити громадян, вона втратить спроможність ідентичного реагування на суспільні вимоги до встановлення результативності публічного управління. Виходячи із цього розширення сервісного потенціалу публічного управління у сфері охорони здоров'я, опираючись на інституційну результативність держави зумовлює ідентичність врахування інтересів суспільства щодо збереження та забезпечення життєдіяльності населення.

У даному відношенні свій конструкт розуміння публічного управління у сфері охорони здоров'я *Дж. Боун* вибудовує його у відповідність із «... умовами формування та реалізації нового публічного менеджменту, на підставі чого працює

над створенням раціональних підходів щодо вдосконалення адміністративно-бюрократичної моделі управління. Виходячи із цього результативність термінологічної практики використання поняття публічне управління у сфері охорони здоров'я ґрунтується на аксіологічному, комунікативному та когнітивному підходах щодо забезпечення його реалізації з урахуванням інституційного інтересу держави та зовнішніх вимог суспільства, а також інших недержавних секторів. Використовуючи таку аргументаційну логіку для ідентифікації сутності та призначення публічного управління у сфері охорони здоров'я вчений виходить із пошуку нового вектору розвитку публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку» [5].

Для цього й використовується ним концепція побудови свідомої держави та реалізації свідомого управління, які працюючи на забезпечення розвитку соціогуманітарної парадигми закладають новітню операціональність для діяльності органів публічної влади у різних сферах суспільного життя. У даному відношенні публічне управління у сфері охорони здоров'я орієнтуючись на інституційні вимоги забезпечення ефективності розвитку сучасної держави має структурно координувати свою діяльність у відповідності із системністю суспільних інтересів та перетворення їх на інституційні вимоги її розвитку та функціонування. Враховуючи складність відповідних детермінаційних процесів, якими пронизаний сучасний суспільний розвиток держава має формувати систему публічного управління на умовах дотримання позитивістських прийомів, а сама на умовах утвердження балансу між власними інтересами та інтересами зовнішніх по відношенню до її функціональності суб'єктів, однак активних суб'єктів просування своїх інтересів. Спроможність держави віднайти не лише інституційний, але й функціональний баланс між власними інтересами та інтересами суспільства, недержавного сектору процесах формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я закладає нову парадигмальність як для власне самої системи публічного управління, так і для розвитку системи охорони здоров'я загалом.

**Висновки і пропозиції.** Здійснений нами аналіз сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті сучасних дослідницьких підходів, дозволив систематизувати основні теоретико-методологічні конструкти його ідентифікації, розкрити відмінність між публічним управлінням та державним управлінням у сфері охорони здоров'я на основі розширення суб'єктності його реалізації з боку недержавного сектору, громадянського суспільства, представників бізнесу. Розкрито теоретико-методологічні засади дослідження розвитку системи публічного управління у сфері охорони здоров'я у постмодерний період у контексті аналізу сучасних дослідницьких підходів на підставі чого деталізовано контекстність формування та реалізації її національної специфіки, враховуючи різні ментальні скріни забезпечення ефективності функціонування інституцій з точки зору приведення її у структурну відповідність до запитів громадян та об'єктивними вимогами суспільного розвитку; встановлено розширення суб'єктності держави щодо реалізації публічного управління у сфері охорони здоров'я та результативність її співкоординації із громадянським суспільством на основі налагодження державно-приватного партнерства задля результативності виконання покладених на неї сервісних функцій; наведено методологічну відмінність між державним (актуалізує структурно-функціональну роль держави у процесах організації суспільного розвитку та сталої життєдіяльності громадян) та публічним управлінням (ґрунтується на системі всезагальної участі громадян у процесах його формування та реалізації). Показано роль антропоцентричного підходу у розвитку сучасної системи публічного управління у сфері охорони здоров'я, імперативно зорієнтованої на виключну реалізацію структурних інтересів людини; охарактеризовано методологічне значення запровадження концепту нового публічного менеджменту, направлено на раціоналізацію системи публічного управління у сфері охорони здоров'я та подолання негативних викликів функціонування адміністративно-бюрократичної моделі управління;

деталізовано сутність та функціональні особливості реалізації свідомого управління, направлено на розвиток соціогуманітарної парадигми у сфері публічного управління, яка б гарантувала баланс дотримання позитивістських та гуманітарних прийомів у забезпеченні результативності охорони здоров'я.

**Список використаної літератури:**

1. Hansard П. 5th February Column. 2017. 568 p. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldhansrd/text/70205-0014.htm>.
2. Bolderson H., Mabbett D., Hudson J., Rowe M., Spicker P. Delivering Social Security: A Cross-National Study: Department of Social Security Research Report. 2018. No. 59. London: The Stationery Office. xii+. 279 p.
3. Spicker P. The Nature of a Public Service. *International Journal of Public Administration*. 2019. Vol. 32. Is. 11. P. 970–991.
4. Garson G.D., Overman E.S. Public management research in the United States. N.Y.: Praeger publishers, 2023. 278 p.
5. Dunleavy P., Hood C. Bown J. From old public-administration to new public management. *Public Money & Management*. L. 2023. N 14 (3). P. 9–16.

---

**Stanislavska S. Development of public administration in the healthcare sector: theoretical and methodological concept**

*Within the framework of this article, an analysis of the essence of public administration in the field of health care was carried out in the context of modern research approaches, which allowed to systematize the main theoretical and methodological constructs of its identification, on the basis of which the difference between public administration and state administration in the field of health care was revealed on the basis of the expansion of the subjectivity of its implementation by the non-state sector, civil society, and business representatives; the contextuality of the formation and implementation of its national specificity was detailed, taking into account various mental screens for ensuring the effectiveness of the functioning of institutions from the point of view of bringing it into structural compliance with the requests of citizens; the expansion of the subjectivity of the state in the implementation of public administration in the field of health care and the effectiveness of its co-coordination with civil society on the basis of establishing a public-private partnership for the effectiveness of the performance of the service functions assigned to it are characterized; the concept of new public management is characterized, aimed at rationalizing the system of public administration in the field of health care and overcoming the negative challenges of the functioning of the administrative-bureaucratic management model; the essence and functional features of the implementation of conscious management, aimed at the development of a socio-humanitarian paradigm in the field of public administration, which would guarantee a balance of adherence to positivist and humanitarian methods in ensuring the effectiveness of health care, are detailed.*

**Key words:** public administration, civil society, public and private partnership, new public management, public services, citizen participation, development models.



## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:330.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.32>

**Л. П. Горбата**

доктор філософії (PhD),  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Національного авіаційного університету

### ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті проаналізовано основні аспекти інституційного забезпечення місцевого економічного розвитку територіальних громад, з акцентом на практичні підходи та проблеми, що виникають у цьому процесі. Зокрема, здійснено аналіз ролі інститутів місцевого самоврядування, бізнес-структур, громадських організацій, а також державних і регіональних органів влади у створенні сприятливих умов для розвитку місцевої економіки. Особливу увагу приділено взаємодії між цими інститутами, а також механізмам, що забезпечують ефективне використання місцевих ресурсів та потенціалу. Підкреслено важливість стратегічного підходу до управління економічним розвитком на місцевому рівні, що включає розробку та реалізацію програм і проектів, які відповідають на актуальні потреби громади та сприяють її сталому розвитку та забезпечення стійкості. Окремо розглядаються проблеми, що виникають під час створення ефективних інституційних механізмів, зокрема питання фінансування, взаємодії між різними рівнями влади, а також інструменти підтримки місцевого бізнесу та залучення інвестицій. Окрім того досліджено сучасні виклики для інституційного забезпечення місцевого економічного розвитку в умовах війни та післявоєнного відновлення, акцентуючи увагу на необхідності гнучкості та адаптації інститутів до нових реалій. Зокрема, підкреслено значення інституційної підтримки для інтеграції внутрішньо переміщених осіб та релокованих підприємств в економіку територіальних громад, а також роль органів місцевого самоврядування у координації цих процесів. Розглянуто практичні аспекти застосування механізмів місцевого економічного розвитку через використання інструментів підтримки підприємництва, зайнятості та соціального захисту, а також через розбудову інфраструктури та інноваційних можливостей. Важливою частиною сталого розвитку територіальних громад є стратегічні плани залучення інвестицій, які сприяють розвитку інфраструктури, підвищенню конкурентоспроможності місцевих економік і поліпшенню життєвих умов населення. Доведено, що для забезпечення успішного економічного розвитку територіальних громад необхідна комплексна і узгоджена робота усіх інституційних учасників, зокрема органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій. Створення ефективної системи інституційного забезпечення має важливе значення для досягнення сталого економічного розвитку на місцевому рівні, особливо в умовах нестабільності та кризових явищ.

**Ключові слова:** територіальні громади, сталий розвиток, економічний розвиток, інституційне забезпечення, місцевий розвиток.

**Постановка проблеми.** Місцевий економічний розвиток територіальних громад є важливою складовою сталого розвитку країни. У сучасних умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування ефективне управління економічними процесами на місцевому рівні набуває особливої значущості. Інституційне забезпечення цього процесу передбачає створення відповідних організаційних структур, механізмів і процедур для ефективного реалізації економічних стратегій та ініціатив у територіальних громадах. Тому й виникає необхідність розробки та вдосконалення інституційних механізмів, що забезпечують ефективний економічний розвиток, залучення інвестицій та підвищення якості життя населення.

В умовах повномасштабного вторгнення стійкість та ефективність інституцій стають ключовими чинниками для досягнення перемоги та подальшого сталого розвитку. Незважаючи на значний потенціал, який мають територіальні громади для розвитку місцевої економіки, існує низка проблем, пов'язаних з інституційним забезпеченням цього процесу. Перш за все, це стосується недостатньо розвинених механізмів координації між органами місцевого самоврядування, підприємствами, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Часто відсутні чітко визначені стратегії економічного розвитку, а також ефективні інструменти для їх реалізації та моніторингу. Більшість стратегічних документів містять загальні положення, не уточнюючи конкретні кроки для досягнення цілей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З моменту початку реформи децентралізації в Україні дослідники активно вивчають різні аспекти розвитку територіальних громад, зокрема їх територіальну організацію, а також механізми формування ефективного місцевого самоврядування та економіки. Питання сталого розвитку громад із врахуванням природно-ресурсних обмежень розглядалися в роботах таких учених, як О.О. Веклич, І.М. Грищенко, Й.М. Дорош, Т.О. Євсюков, В.І. Куценко, А.П. Лелеченко, В.В. Микитенко, Я.Б. Олійник, П.Т. Саблук, В.П. Удовиченко, М.А. Хвесик та ін. Окремі аспекти

соціально-економічного розвитку, організації соціальної інфраструктури та покращення якості життєдіяльності також досліджують такі українські вчені, як М.О. Барановський, В.В. Борщевський, Т.В. Гоголь, М.К. Орлатий, В.І. Ткачук та ін. Незважаючи на велику кількість досліджень науковців та експертів, питання інституційного забезпечення місцевого економічного розвитку територіальних громад залишається недостатньо вивченим.

**Метою статті** є дослідження інституційного забезпечення місцевого економічного розвитку територіальних громад, аналіз практичних аспектів організації ефективного управління економічними процесами на місцевому рівні, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення інституційних механізмів для стимулювання сталого економічного зростання у територіальних громадах.

**Виклад основного матеріалу.** Місцевий економічний розвиток – це процес, що базується на участі всіх зацікавлених сторін громади, спрямований на забезпечення сталого економічного зростання на місцевому рівні та покращення якості життя жителів. Концептуальні засади розвитку інституційного середовища забезпечення місцевого економічного розвитку територіальних громад охоплюють кілька ключових напрямів. Перший з них – інноваційно-інфраструктурний, який передбачає створення та розвиток необхідних інститутів і інституцій для реалізації стратегічних цілей громади. Другий напрям – інтегративний, що включає як горизонтальні, так і вертикальні зв'язки в процесі розвитку, сприяючи поліпшенню взаємодії між учасниками інституціонального середовища. Третій – трансформаційний, який полягає у повній модернізації інститутів з урахуванням економічних інтересів усіх учасників місцевої економіки.

У рамках децентралізації важливою є зміна парадигми розвитку, де основний акцент переноситься з матеріального на сталий розвиток, з урахуванням морально-етичних принципів. Це також стосується місцевого самоврядування, яке повинне забезпечувати демократичні принципи врядування та створювати умови для активної співпраці органів

управління з громадянами у вирішенні проблем території. Інституційне забезпечення розвитку територіальних громад передбачає створення ефективного інституту громадянської взаємодії, який би підтримував ініціативи громад та забезпечував синхронізацію дій влади та населення.

Основними характеристиками територіальної громади як життєздатної спільноти є територіальна єдність, здатність до демократизації внутрішніх зв'язків, автономність та високий рівень саморегуляції. Важливу роль у цьому відіграє місцеве самоврядування, яке має потужний вплив на процес формування суспільства завдяки широкому набору організаційних форм і інструментів залучення громадян до управлінської діяльності.

Варто зазначити, що інституційне середовище розвитку громад також пов'язане з розробкою важливих планувальних документів на різних рівнях, таких як стратегії місцевого розвитку, генеральні плани населених пунктів, програми соціально-економічного розвитку тощо. Ці документи сприяють формуванню сприятливих умов для розвитку підприємництва, залучення інвестицій та задоволення соціальних потреб населення.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки є одним із важливих документів, який спрямований на підвищення конкурентоспроможності регіонів і формування ефективного багаторівневого врядування [1]. Залучення фінансових ресурсів та підтримка проблемних територій повинні бути основними напрямками державної політики. Запровадження нового адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації суттєво зміцнили можливості місцевого самоврядування.

Проте незважаючи на наявність стратегій розвитку, реалізація таких документів потребує регулярного моніторингу та коригування. Досягнення мети стратегії передбачає виконання численних завдань різними підрозділами місцевого органу влади за участі усіх зацікавлених осіб. Це вимагає від керівництва територіальної громади забезпечення ефективного управління та координації заходів щодо реалізації стратегії. Система координації

має два рівні: політичний та технічний. Політичний рівень забезпечується головою громади, депутатами сільської ради та членами виконавчого комітету, які затверджують зміни до стратегії та відповідні рішення. Технічний рівень управління покладається на робочу групу, яка здійснює реалізацію завдань згідно з планом, моніторинг соціально-економічного стану громади, порівняння з іншими громадами та розробку стратегічних сценаріїв.

Процес адміністрування реалізації стратегій розвитку громад здійснюється виконавчим комітетом і відповідними підрозділами сільської ради. Для координації може бути створений постійно діючий комітет з управління впровадженням стратегії, який готує щорічні звіти.

Моніторинг стратегії розвитку громади здійснюється для оцінки її зовнішнього середовища, основних соціально-економічних та екологічних показників. Також він включає оцінку виконання проєктів, що входять до плану реалізації стратегії.

Стратегії розвитку громад повинні бути чітко сформульованими «дорожніми картами» з конкретними цілями, кожна з яких включає детальні операційні заходи з визначеними завданнями та кількісними параметрами, а також обґрунтуванням необхідних коштів. Вони мають спиратися на ціннісні орієнтири та норми, що забезпечують досягнення цих цілей [2].

Аналіз стратегій розвитку територіальних громад в Україні показав, що багато з них мають спільні недоліки. Зокрема, часто бракує детального опису стану природного середовища та оцінки наявних природних ресурсів, що є важливим економічним потенціалом. Також недостатньо відображено варіанти розвитку громади за різних умов. Важливим є використання сценарного моделювання для стратегічного вибору.

У стратегіях часто занадто багато уваги приділяється благоустрою та культурно-мистецьким заходам, в той час як економічні аспекти розвитку залишаються недостатньо розвиненими. Операційні цілі часто не мають чітких вимірів, а фінансові плани часто не обґрунтовані та завищені.

Загалом, важливо поліпшити інституційне забезпечення реалізації стратегій,

розробляючи чіткі, конкретні заходи та посилюючи економічний аспект стратегій, включаючи аналіз підприємств і способи залучення інвестицій.

Органи місцевого самоврядування повинні демонструвати здатність до стратегічного мислення, щоб ефективно відповісти на різноманітні виклики. Вміння посадових осіб формулювати та аналізувати стратегічні завдання розвитку територіальних громад відкриває можливість оцінювати їхню діяльність через реалізацію стратегій сталого розвитку. Запровадження показників, які визначають сталий розвиток громад, у систему оцінки роботи органів влади ускладнює процес стратегічного планування, спрямованого на виконання таких завдань [3].

Разом з тим залучення міжнародних інвестицій у розвиток територіальних громад України є важливим завданням, проте цей процес стримується низкою проблем, ризиків та безпекових викликів. Серед найголовніших проблем, на нашу думку, є економічні фактори, зокрема нестабільність, спричинена військовим станом, що знижує привабливість територіальних громад для міжнародних інвесторів. Це негативно впливає на бюджети громад, часто не здатних фінансувати проекти чи виконувати вимоги міжнародних інвесторів. У багатьох громадах відсутня необхідна інфраструктура для реалізації великих інфраструктурних проектів, зокрема транспортна, енергетична та цифрова.

Політичні та правові проблеми також є важливими чинниками, що ускладнюють залучення інвестицій. Високий рівень корупції, непрозорість процесів, недосконалість законодавства, часті зміни в ньому та відсутність чітких механізмів захисту прав інвесторів створюють додаткові ризики для ефективних інвестицій. Крім того, складність процедур отримання дозволів уповільнює реалізацію інвестиційних проектів.

Соціальні проблеми, такі як низький рівень кваліфікації кадрів, міграція робочої сили, а також зниження платоспроможного попиту, теж стримують розвиток сучасних проектів. Відсутність активної ініціативи з боку населення у впрова-

дженні проектів додає додаткові бар'єри для залучення інвестицій.

Інституційні проблеми проявляються у недостатній спроможності територіальних громад та управлінській компетенції для співпраці з міжнародними інвесторами. Деякі громади не мають інвестиційних паспортів, не можуть визначити напрями розвитку, сформулювати конкурентоспроможні інвестиційні пропозиції. Також бракує спеціалізованих органів, які б займалися залученням та супроводом міжнародних інвесторів. Воєнні та безпекові ризики призводять до руйнування інфраструктури громад, значно знижуючи привабливість України для інвесторів. Високий ризик мінування територій ускладнює ведення господарської діяльності та залучення інвестицій.

Культурні та комунікаційні бар'єри також є значними перешкодами для співпраці з міжнародними інвесторами. Відсутність кваліфікованих фахівців з іноземних мов ускладнює комунікацію, а історичні та культурні відмінності створюють упереджене ставлення інвесторів до українських партнерів.

Ці проблеми, ризики та безпекові виклики значно ускладнюють залучення міжнародних інвестицій та виконання інфраструктурних проектів у територіальних громадах України. Для покращення ситуації важливо визначити складові організаційної та інституційної основи залучення інвестицій для розвитку громад та надати відповідну характеристику цих складових (Рис. 1) [4].

Залучення міжнародних інвестицій для розвитку територіальних громад України здійснюється через активну інформаційно-просвітницьку діяльність. Це включає проведення презентацій і виставок для міжнародних інвесторів, створення та поширення інвестиційних пропозицій і програм розвитку для потенційних інвесторів, інформування про можливості через медіа, онлайн-ресурси та соціальні мережі, а також створення аналітичних порталів.

Органи місцевого самоврядування здійснюють моніторинг та оцінку ефективності інвестицій, а також вивчають вплив інвестиційних проектів на місцеву економіку,





Рис. 1. Компоненти організаційної та інституційної основи залучення міжнародних інвестицій для розвитку територіальних громад в Україні

що сприяє прозорості процесу та удосконаленню стратегій залучення інвестицій.

Міжнародні інвестиції часто спрямовуються на розвиток інфраструктури територіальних громад, зокрема, у сферах транспорту, комунальних послуг, логістики, енергетики та нерухомості. Проекти розвитку інфраструктури реалізуються разом з міжнародними інвесторами та відповідають сучасним стандартам сталого розвитку.

Управління ризиками та забезпечення стабільності на місцевому рівні сприяють створенню сприятливого інвестиційного клімату для бізнесу, зменшенню адміністративних бар'єрів і корупційних ризиків, а також впровадженню механізмів захисту міжнародних інвестицій.

Інституційна основа залучення міжнародних інвестицій для розвитку територіальних громад України передбачає створення умов для інвестиційної діяльності в рамках децентралізації та підтримки місцевого самоврядування. Вона

включає кілька основних складових елементів.

Інституції та агентства, що підтримують інвестиції в Україні, представлені такими структурами, як офіс залучення та підтримки інвестицій, який займається просуванням України як привабливої країни для інвестицій, надає консультації для іноземних інвесторів і допомагає у вирішенні регуляторних і юридичних питань. Також діють агентства регіонального розвитку, що спеціалізуються на залученні інвестицій і розвитку місцевих проєктів.

Державно-приватне партнерство є важливим механізмом залучення інвестицій, особливо для реалізації великих інфраструктурних проєктів на місцевому рівні. Використання механізмів державно-приватного партнерства дозволяє здійснювати соціальні проєкти за участю іноземного капіталу та громади, що зменшує фінансове навантаження на державу. Концесійні угоди з міжнародними інвесторами сприяють розвитку інфраструктури,

зокрема, транспортних і енергетичних об'єктів.

Інформаційно-аналітична підтримка та маркетинг територій включають просування регіонів через брендинг і використання історико-культурних традицій, розробку маркетингових стратегій для інвесторів, а також створення інформаційних платформ, що надають інвесторам доступ до даних про можливості та проекти на місцевому рівні, що сприяє швидкому прийняттю інвестиційних рішень.

Розвиток людського капіталу включає підвищення кваліфікації робочої сили, впровадження освітніх програм для розвитку професійних навичок та співпрацю з вищими навчальними закладами для підготовки фахівців відповідно до потреб місцевого ринку праці [5].

Економічна підтримка та пільгове оподаткування охоплює надання субсидій та пільг, спільне фінансування інфраструктурних проектів, спрощення процедур для інвесторів щодо відкриття бізнесу на місцевому рівні, а також доступ громад до міжнародних фондів і грантів, що сприяють фінансовій підтримці інвестиційних проектів.

Зацікавлені сторони повинні бути представлені трьома основними групами: місцевою владою (державний сектор), біз-

несом (приватний сектор) і неурядовими організаціями (громадянське суспільство) (Рис. 2) [6].

Робота над стратегією повинна бути організована так, щоб між усіма учасниками формувалися довгострокові партнерські відносини. Кожна група зацікавлених сторін вносить свої погляди на майбутнє, пріоритети та необхідні ресурси, що допомагає створити ефективну стратегію місцевого економічного розвитку [7]. Це також мотивує учасників активно працювати над її реалізацією. Колективна участь громади сприяє створенню атмосфери довіри, розвитку соціального капіталу та корпоративної культури, що є важливим для успішної реалізації проектів.

У країнах з перехідною економікою, таких як Україна, підрозділи місцевої влади та спеціально створені агентства часто мають головну роль у плануванні та реалізації місцевого економічного розвитку, через їхній вплив на території.

Оскільки громадянське суспільство та бізнес у таких країнах можуть бути менш активними, органи місцевої влади часто беруть на себе основну відповідальність за розвиток. Це включає розробку стратегій, визначення пріоритетів і створення стимулів для підтримки бізнесу та роз-



Рис. 2. Типовий перелік представників зацікавлених сторін у місцевому економічному розвитку

витку територій, а також забезпечення стійкості територіальних громад [8].

**Висновки і пропозиції.** Отже, інституційне забезпечення місцевого економічного розвитку територіальних громад є важливим фактором для забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні. Належна організація управлінських структур та ефективна координація між різними рівнями влади сприяють досягненню цілей місцевого економічного розвитку. Сучасні практики інституційного забезпечення в територіальних громадах вимагають удосконалення через розробку чітких стратегій розвитку, що включають реалістичні економічні прогнози, механізми залучення інвестицій та стимулювання підприємницької активності. Важливою проблемою є відсутність детального аналізу природних ресурсів та екологічної складової у стратегічних документах громад, що обмежує їх економічний потенціал. Врахування цих аспектів є необхідним для формування повноцінних і ефективних економічних стратегій. На практиці часто спостерігається перевантаження стратегії розвитку громади проектами, не пов'язаними безпосередньо з економічним розвитком, такими як культурні або соціальні ініціативи. Це створює дисбаланс між економічними та соціальними цілями.

Розробка та реалізація стратегії розвитку громади повинні базуватися на реалістичних фінансових планах, з чітким визначенням джерел фінансування, а також з акцентом на економічну складову. Співфінансування та залучення міжнародних грантів можуть бути ефективними інструментами, але місцеві бюджети залишаються основним джерелом фінансування.

Рекомендовано посилити навчання представників органів місцевої влади з питань стратегічного планування, економічного аналізу та сценарного моделювання для підвищення ефективності реалізації стратегій місцевого економічного розвитку.

Удосконалення інституційного забезпечення розвитку громад вимагає створення нових платформ для взаємодії з підприємцями, інвесторами та іншими зацікавленими сторонами, а також розвитку інф-

раструктури для підтримки малого та середнього бізнесу. Реалізація запропонованих рекомендацій дозволить територіальним громадам ефективніше використовувати свої економічні ресурси, залучати інвестиції, покращувати соціально-економічний стан та підвищувати якість життя громадян.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на аналіз та узагальнення практичного досвіду у сфері місцевого економічного розвитку територіальних громад з огляду планів відновлення та сталого розвитку.

### Список використаної літератури:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
2. Ільїна М.В., Шпильова Ю.Б. Соціально-екологічні імперативи економічного розвитку сільських територій. Економіка України. 2019. № 9. С. 68–78.
3. Горбата Л.П. Компоненти сталого розвитку територіальних громад: теоретичні основи. *Věda a perspektivy*. 2024. № 11 (42). С. 87–99. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/16904/16976>.
4. Безпарточний М., Безпарточна О., Ломоносов Д. Організаційна та інституційна основи залучення міжнародних інвестицій для розвитку територіальних громад в Україні. *Економіка та суспільство*. 2024. № 67. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-67-178>
5. Gryshchenko I., Zamidra S. Current Issues in Social Development and Social Capital Development in the Context of Territorial Communities' Recovery in Ukraine to Ensure Sustainable Development. *Multi-disciplinárny mezinárodní vědecký magazín "Věda a perspektivy"* je registrován v České republice. №8(39), 2024. P. 38–52. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/issue/view/265/363>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-8\(39\)](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-8(39))
6. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015.

- 256 с. URL : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf>.
7. Gryshchenko I., Havrilenko N., Krasnostanova N., Kapryulya M., Banchuk-Petrosova O. The Role of Industrial policy in the Development of the State's defence industry: international legal and economic regulation. Financial and Credit activity problems of Theory and Practice. 2024, 5(58), 290–302. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/4483/4206>. <https://DOI.ORG/10.55643/FCAPTR.5.58.2024.4483>
8. Грищенко І.М., Горбата Л.П. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія. Київ : НУБіП України, 2024. 344 с. URL: <https://dglib.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc-43d1-866c-b13b8cfb1626>.
- 

**Horbata L. Institutional support for local economic development of territorial communities: practical aspects**

*The article analyzes the main aspects of institutional support for local economic development of territorial communities, focusing on practical approaches and problems arising in this process. In particular, the role of local governments, business structures, public organizations, as well as state and regional authorities in creating favorable conditions for the development of the local economy is analyzed. Particular attention is paid to the interaction between these institutions, as well as mechanisms that ensure the effective use of local resources and potential. The importance of a strategic approach to managing economic development at the local level is emphasized, which involves the development and implementation of programs and projects that meet the current needs of the community and contribute to its sustainable development and ensuring resilience. Separately, the problems that arise during the creation of effective institutional mechanisms are considered, in particular, the issues of financing, interaction between different levels of government, as well as instruments for supporting local business and attracting investments. In addition, the current challenges of institutional support for local economic development in the context of war and post-war reconstruction are considered, focusing on the need for flexibility and adaptation of institutions to new realities. In particular, the importance of institutional support for the integration of internally displaced persons and resettled enterprises into the economy of territorial communities is emphasized, as well as the role of local governments in coordinating these processes. The practical aspects of applying local economic development mechanisms through the use of tools to support entrepreneurship, employment and social protection, as well as through the development of infrastructure and innovative opportunities are considered. An important part of the sustainable development of territorial communities are strategic plans for attracting investments that contribute to the development of infrastructure, increasing the competitiveness of local economies and improving the living conditions of the population. It has been proven that for the successful economic development of territorial communities, comprehensive and coordinated work of all institutional participants is necessary, in particular local governments, businesses and public organizations. The creation of an effective system of institutional support is of great importance for achieving sustainable economic development at the local level, especially in conditions of instability and crisis phenomena.*

**Key words:** territorial communities, sustainable development, economic development, institutional support, local development.



УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.33>**О. А. Кавилін**

кандидат політичних наук,  
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0009-0001-1857-3099>

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НАДАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ЯК ДЖЕРЕЛА НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено погляди науковців щодо доцільності застосування між бюджетних трансфертів у системи бюджетного вирівнювання. Приділено увагу принципу соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів, який відстоюють у наукових колах, що полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни на наданні рівних можливостей отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Доведено, що у такій інтерпретації цей принцип буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів на користь менш благополучних, бо економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища, що призводить до збільшення захворювань на алергію, хвороби дихальних шляхів та онкологічні захворювання. В процесі горизонтального вирівнювання рекомендовано доцільно знайти консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей будуть мати також певні вигоди, особливо що стосується областей, які постраждали від наслідків збройної російської агресії.

Розглянуто механізм розподілення між бюджетних трансфертів в умовах ведення воєнного стану.

Схематично зображено сучасний Механізм реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів, який доповнено рядом пропозицій, зокрема доцільністю внесення змін до частини 18 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», шляхом зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

Запропоновано внести зміни до пункту 1, частини 1, статті 64 Бюджетного кодексу України щодо розміру надходжень до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад в частині збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилегли до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

**Ключові слова:** державна політика, міжбюджетні трансферти, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

**Постановка проблеми.** Дослідження фінансової системи будь-якої країни дає підстави стверджувати, що фінансові ресурси – є нерівномірно розподіленими як у вертикальній так і горизонтальній площині. Проте, принцип соціальної справедливості, який передбачає рівний доступ громадян до споживання суспіль-

них послуг вимагає від держави пошуку ресурсів для посилення фінансової спроможності кожної територіальної громади, і у цій ситуації одним з виходів є включення механізму перерозподілу бюджетних коштів. У цій площині актуальності набуває питання розробки державної політики надання міжбюджетних транс-

фертів для забезпечення рівних умов розвитку кожної громади та створення комфортних умов для проживання людей на будь-якій території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів присвятили праці багато науковців. Так, О. А. Козенко розглядала міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання [1]; М. Мироненко – як інструмент збалансування соціально-економічного розвитку регіону [2]. С. І. Собчук досліджувала місце міжбюджетних трансфертів в системі бюджетного регулювання [3]. І. О. Луніна досліджувала підходи до створення ефективної системи управління міжбюджетними трансфертами, виділяючи їх основну функцію – соціальну справедливість, як – вирівнювання якості життя в різних регіонах країни [4]. Проте, умови в яких на сьогодні знаходяться деякі регіони країни: тимчасова окупація, зруйнування більшої кількості промислових об'єктів та критичної інфраструктури, вимагають пошуку нових джерел фінансування місцевих бюджетів, що потребує й перегляду системи надання між бюджетних трансфертів.

**Метою статті** – є дослідження процесу взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та іншими територіальними громадами в процесі передачі міжбюджетних трансфертів, як одного з джерела зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** На початку 2014 року було остаточно визначено, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища. На той час в Україні було утворено близько 12 000 територіальних громад, у більш як у 6 000 громад чисельність населення становила менш як 3 000 осіб, з них у 4 809 громадах – менш як 1 000, а у 1 129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні

бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. А органи місцевого самоврядування таких громад не мали можливості реалізовувати надані їм повноваження [5].

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було визнано обтяжливим для державного бюджету, та те, що стримувало розвиток малих міст і великих селищ [5].

На доцільності застосування міжбюджетних трансфертів наполягають й науковці. В. О. Степанова пояснює, що в існуючій системі державних фінансів, з тим розподілом податків і функцій між рівнями держави, виникав вертикальний і горизонтальний дисбаланси, що можливо було подолати лише переданням коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня. Тоді як, фінансова самостійність регіонів має визначатися показником власних надходжень до бюджетів територіальних громад, які знаходяться на їх територіях, і можливість за рахунок цих надходжень здійснювати на місцях політику, спрямовану на соціально-економічне зростання адміністративно-територіальної одиниці [6, с. 121]. Але спостерігаючи постійну дотаційність місцевих бюджетів, варто задати питання стосовно ефективності існуючої системи фінансового вирівнювання. На той час майже всі фінанси були зосереджені у державному бюджеті, бо держава значну частку їх вилучала з метою розподілу між місцевими бюджетами «у ручному режимі». Але така система, перш за все, була анти стимулом для багатьох органів місцевого самоврядування за для підвищення фінансової стабільності власних бюджетів. Вони не були зацікавлені у пошуку додаткових джерел наповнення бюджету. Реалізація Концепції децентралізації влади з переданням багатьох функцій до місцевих органів влади, зокрема й фінансування соціально-економічних програм місцевого значення вимагала нових підходів у пошуку

та й перерозподілу фінансів, зокрема це й стосувалося системи перерозподілу між бюджетних трансфертів.

М. Мироненко наголошує, що основними функціями міжбюджетних трансфертів – є вирівнююча та стимулююча. Адже ефективно діюча система міжбюджетних трансфертів має не тільки забезпечити справедливий розподіл коштів між бюджетами відповідно до повноважень на здійснення видатків, але й стимулювати зусилля з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо покращення податкової спроможності місцевих бюджетів. З метою належного виконання покладених на неї функцій доцільна система міжбюджетних трансфертів повинна характеризуватися низкою ознак, як то: економічна ефективність, справедливість, простота адміністрування і політична підзвітність [2, с. 114].

Принцип соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів відстоює й І. О. Луніна, яка наполягає, що він є одним із найважливіших та полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни. Цей принцип полягає в тім, що громадяни країни повинні мати рівні можливості отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Реалізація цього принципу потребує перерозподілу фінансових ресурсів від більш до менш благополучних регіонів, зокрема, для забезпечення певного рівня якості суспільних благ і послуг, надання яких фінансується за рахунок місцевих бюджетів [4, с. 24].

На її думку цей принцип має досягатися шляхом виділення із державного бюджету країни інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам для створення капіталомістких об'єктів суспільної інфраструктури, без яких не можливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров'я, транспорту чи соціального захисту. Згідно із принципом соціальної справедливості капітальні трансферти слід розподіляти насамперед у регіони, які відстають за стандартами якості життя (внаслідок недостатньої забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури), тобто вихо-

дячи з відповідних потреб різних регіонів. За такого підходу регіонам, що мають значний дефіцит основного капіталу соціальної інфраструктури (зазвичай це економічно слабкі регіони), мають надавати більші обсяги інвестиційної підтримки з державного бюджету [4, с. 24–27]. Вважаємо для оцінки судження науковця доцільно розглянути поняття «справедливість».

Словник української мови надає визначення «справедливості» у декількох значеннях, – як: правильному, об'єктивному, неупередженому ставленню до когось, чого-небудь; або ж як людським відносинам, діям, вчинкам, які відповідають морально-етичним і правовим нормам [7].

Як слушно наголошує Ю. П. Пацурківський: «Справедливість доцільно розглядати в кількох значеннях. Це загальнолюдська цінність (категорія), наявна в будь-якому суспільстві. Соціальна справедливість є принципом, за яким формується відносини між людьми, духовною та моральною цінністю вищого порядку. Загальнолюдський зміст справедливості охоплює цивільні права і свободи, забезпечення гідного людського існування, можливості самореалізації особистості [8, с. 259]. На багатогранності цього поняття наполягають й інші науковці.

Так, О. В. Басай говорить, що поняття справедливості – досліджують у науці не тільки як соціально-політичне, моральне, правове явище, а й як почуття, оцінку, норму, принцип, ідеал. Термін «справедливість» має чимало значень: неупередженість дій та суджень; чесне визнання за будь-ким правоти та гідності; виплата належного на законних і чесних підставах; відповідність людських стосунків, учинків загальноприйнятим моральним і правовим нормам [9, с. 88]. Отже, із суджень науковців ми бачимо, що «соціальна справедливість» означає: забезпечення гідного людського існування, створення рівних умов для розвитку та існування кожної людини, можна додати й стосовно безпечних умов життя.

Враховуючи те, що І. О. Луніна вважає, що соціально справедливим буде перерозподіл фінансових ресурсів від більш до менш благополучних регіонів, для забез-

печення рівності у наданні суспільних благ, – вважаємо, що буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів на користь менш благополучних. Поясненням цього є той факт, що економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища (табл. 1).

Так, у Дніпропетровській області на одну особу у 2019 році припадало 180,8 тон викидів забруднюючих речовин і парникових газів, у 2021 році показник трохи зменшився на 8,4 тон. У Донецькій – 186,4 тон у Запорізькій – 102,2 тон (у 2019 році). Тоді як цей показник у Чернівецькій області склав лише 2,6 тон на одну особу, а у 2021 році – 1,9 (що менше на 0,7 тон), у Закарпатській – 3 тони, у Волинській – 5,1 тон (у 2019 році). Відповідних показників з 2022 року і по сьогоднішній Державна служба статистики України, на жаль, не надає. Така велика кількість викидів в атмосферне повітря призводить до збільшення захворювань на алергію, хвороби дихальних шляхів та онкологічні захворювання. І говорити про доцільність вилучення з бюджетів цих регіонів (Дніпропетровська, Запорізька, Донецька, Івано-Франківська) на користь Чернівецької, Закарпатської, Волинської та Рівненської областей – важко назвати

соціально-справедливим. В процесі горизонтального розподілення між бюджетних трансфертів доцільно знайти той консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей повинні мати також певні вигоди. Особливо враховуючи те, що саме більша частина цих областей зараз дуже постраждала від наслідків збройної російської агресії.

Питанню вдосконалення системи надання міжбюджетних трансфертів завжди приділялася увага з боку органів державної влади. І перші суттєві зміни були внесені у грудні 2014 року, тобто в межах проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

В основі цієї реформи була децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передувало перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Для запровадження цієї реформи були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ у Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та

Таблиця 1

**Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення**

Область	Кількість викидів забруднюючих речовин і парникових газів тон на одну особу				Кількість викидів на одиницю площі, кг			
	2019	2020	2021	Зміни (2021/2019)	2019	2020	2021	Зміни (2021/2019)
Україна	58,5	53,6	54,2	-4,3	4265,4	3882,4	3888,3	-377,1
Волинська	5,1	4,9	5,5	0,3	263,2	252,1	277,4	14,3
Дніпропетровська	180,8	169,2	172,4	-8,4	18072,4	16748,3	16841,6	-1230,8
Донецька	186,4	182,4	182,4	-4,1	29170,6	28319,9	28062,0	-1108,6
Закарпатська	3,0	2,6	2,3	-0,7	291,0	259,7	221,6	-69,5
Запорізька	102,2	92,7	89,7	-12,5	6379,0	5719,8	5451,7	-927,3
Івано-Франківська	149,6	102,9	127,1	-22,5	14721,1	10083,5	12380,7	-2340,5
Рівненська	8,6	8,8	8,2	-0,4	494,3	506,1	467,7	-26,6
Тернопільська	9,0	9,2	8,1	-0,9	680,6	685,9	600,2	-80,3
Чернівецька	2,6	2,0	1,9	-0,7	291,4	216,9	206,0	-85,4

Джерело: побудовано на підставі [10].



механізмів бюджетного вирівнювання і на їх основі розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [11].

ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було передбачено запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація) [12].

Відтепер, базова дотація повинна мати компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Встановлення нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів [11]. Всі ці заходи мали сприяти посиленню фінансової спроможності місцевих бюджетів та стимулювати органи місцевого самоврядування до пошуку нових джерел надходжень та розширенню бази оподаткування податками та зборами.

Створення належних матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень мало здійснюватися з дотриманням таких принципів, як:

наявність ресурсів, необхідних для здійснення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету [5].

Отже, механізм надання міжбюджетних трансфертів частково було змінено.

Якщо дослідити сутність поняття «міжбюджетні трансферти», то слід зазначити, що п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України воно визначено, як коши, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [13].

На сьогодні, ч. 1 ст. 96 БК України виділяє наступні види міжбюджетних трансфертів, як то: базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції; реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткові дотації [13].

У ч. 1–2 ст. 67 БК України вказано, що до доходів бюджету міста Києва, які визначені статтями 64, 69-1 БК України належать трансферти з інших бюджетів. До доходів загального фонду місцевих бюджетів окрім доходів, визначених статтями 64, 64-1 і 66 БК України, також, належать трансферти з інших бюджетів [13].

З Державного бюджету України місцевим бюджетам можуть надаватися трансферти, як то: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; додаткова дотація на здійснення передачних з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, тощо (ч. 1 ст. 97 БК України [13]).

Між місцевими бюджетами, також, можуть передаватися трансферти, серед яких:

– субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

– субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

– дотації (ч. 2 ст. 101 БК України [13]).

Постановою КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції «Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів», де визначено механізм їх перерахування із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Відтепер, скорочено термін перерахування суми субвенцій з державного бюджету місцевим до двох операційних днів після подання платіжних документів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів [14].

З'явилися нові вимоги щодо перерахування реверсної дотації до державного бюджету з обласних, міських (м. Києва і міст обласного значення), районних бюджетів та інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачені міжбюджетні трансферти, відтепер вони перераховується територіальними органами Казначейства щодаки рівними частинами за рахунок фактичних надходжень доходів загального фонду місцевого бюджету. У разі незабезпечення в повному обсязі щодаки перерахування реверсної дотації її неперерахований обсяг перераховується органами Казначейства в наступні дні після закінчення відповідної декади [14].

На сьогодні, для підтримки громад із меншими доходами держава використовує так зване горизонтальне вирівнювання на основі значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету. Якщо індекс податкоспроможності менший за 0,9, відповідні місцеві бюджети отримують базову дотацію (80% від суми, необхідної для досягнення показника 0,9); якщо вищий за 1,1, до державного бюджету передається реверсна дотація (50% суми, що

перевищує значення індексу 1,1), яка є джерелом фінансування базової дотації. Якщо ж індекс – від 0,9 до 1,1, то така громада не віддає державі грошей і не отримує нічого з бюджету [15].

Значних змін зазнав порядок надання міжбюджетних трансфертів з початком оголошення в Україні воєнного стану (24 лютого 2022 року).

Цим Указом [16] органам місцевого самоврядування було зобов'язано реалізовувати повноваження, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунути загрози небезпеки державній незалежності України та її територіальній цілісності.

Відповідно до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», у разі неможливості скликання сесії районної, обласної ради, має бути створено військову адміністрацію на яку покладаються повноваження зі здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 ст. 7 Закону [17]). Фінансування діяльності військових адміністрацій має здійснюватися за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (ч. 6 ст. 7 Закону [17]).

Статтею 15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» було визначено повноваження військових адміністрацій, серед яких й ті, що стосуються формування, наповнення та розподілення місцевого бюджету, зокрема:

– забезпечення ефективного використання трудових і фінансових ресурсів;

– складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

– встановлення ставок місцевих податків та зборів; прийняття рішень щодо надання податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято [17].

У разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, до компетенції районних, обласних військових адміністрацій було віднесено: складання та затвердження районних, обласних бюджетів, внесення змін до них; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відпо-

відно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення (ч. 3 ст. 15 Закону [17]). Отже, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» було закладено основи для вимушених змін порядку розподілу міжбюджетних трансфертів, що потребувало прийняття відповідного нормативно-правового акту, який би чітко встановлював передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів в умовах сьогодення (воєнного стану, спричиненого збройною агресією російської федерації).

Так, 4 листопада 2022 року Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив зміни до Постанови № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» які передбачають:

- виключення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад із органів, що можуть приймати рішення про ухвалення або внесення змін до місцевих бюджетів – прийняття рішень, відтепер, – виключення повноваження сільських, селищних та місцевих рад, а також військових адміністрацій у разі їх утворення;

- скорочення кількості випадків, коли необхідне обов'язкове погодження із Мініфіном проектів рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів, за виключенням передання трансферту до місцевого бюджету іншої області;

- скасування необхідності узгодження рішень щодо передачі трансфертів на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності цих об'єктів; на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування [18].

Прийняття Постанови КМУ «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» мало сприяти своєчасному та ефективному прийняттю управлінських рішень з метою забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств для задоволення життєво необхідних потреб мешканців територіальних громад у період дії воєнного стану [19].

Без сумніву одним із завдань цієї Постанови [19] було забезпечення своєчасного фінансування військових потреб, що знайшло своє відображення у розширенні функцій військових адміністрацій населених пунктів, обласних та районних щодо можливості прийняття рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення заходів загальної мобілізації; забезпечення національної безпеки; усунення загрози порушення територіальної цілісності та державної незалежності України.

Крім того, заздалегідь було розроблено Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, відповідно до якого, було скасовано перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території у разі введення воєнного стану. А місцевим бюджетам, за рахунок коштів яких здійснюється фінансування установ і закладів, що розташовані у населених пунктах на тимчасово неконтрольованій території, Казначейство мало перерахувати субвенції в обсягах зменшених на обсяг бюджетних призначень, передбачених для таких установ і закладів [20]. А неперераховані обсяги міжбюджетних трансфертів населеним пунктам на тимчасово неконтрольованій території можуть перерозподілятися шляхом збільшення обсягу трансфертів тим місцевим бюджетам, на територію яких переміщуються особи (споживачі гарантованих послуг) з неконтрольованих територій [20]. Як це має рахуватися – невідомо, вочевидь дані будуть братися з органів соціального захисту населення стосовно тимчасово поставлених на облік осіб, як внутрішньо переміщених.

За пріоритетністю здійснення видатків Державної казначейської служби у першу чергу мають обслуговуватися видатки на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Але субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам та організаціям у частині придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплати

комунальних послуг та енергоносіїв здійснюється як з загального, так і зі спеціального фонду у другу чергу. Проте, виникає питання стосовно отримання субсидій та поточних трансфертів медичними установами, які розташовані на територіях, прилеглих до місця проведення активних бойових дій, як то: у Запоріжжі, Харкові, Дніпрі, Сумах, Херсоні та ін., де постійно відбувається лікування та оперативні втручання військових у великій кількості, яких привозять з зон проведення активних бойових дій. У лікарнях постійно не вистачає перев'язувальних матеріалів та медикаментів, спостерігається затримка у виплаті заробітної плати, де дивлячись на дуже напружений графік роботи медичних працівників. Отже, порядок надання субсидій і трансфертів у таких населених пунктах має бути переглянуто та змінено черговість їх надання. Від вчасної надання медичної допомоги військових, перш за все буде залежати їх боездатність та рівень національної безпеки країни в цілому. За для цього пропонується внести зміни до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», зокрема до частини 18, стосовно зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

В умовах повномасштабної збройної агресії спостерігається збільшення диспропорції в розвитку територіальних громад. Активні бойові дії зруйнували промислову та критичну інфраструктуру, завдали суттєвої шкоди економічному потенціалу прифронтових територій, суттєво знизилась фінансова стійкість невеличких громад, що пов'язано із введенням податкових пільг з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; плати за землю та зниженням рівня надходження податку на доходи фізичних осіб з-за чисельної трудової міграції до менш безпечних регіонів.

Крім того вважаємо доцільним внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу України в частині розміру надхо-

джен до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад щодо збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилеглі до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

**Висновки.** Досліджено принципи на яких має здійснюватися бюджетне вирівнювання – зокрема принцип соціальної справедливості у розподіленні міжбюджетних трансфертів, що полягає у вирівнюванні якості життя в різних регіонах країни на наданні рівних можливостей отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Доведено, що у такій інтерпретації, як його відстоюють у наукових колах, цей принцип буде несправедливим по відношенню до жителів тих регіонів з бюджетів яких відбувається вилучення грошових коштів, бо економічно розвинуті регіони мають на своїй території велику кількість потужних промислових підприємств, які є основними «забрудниками» навколишнього природного середовища, що призводить до збільшення захворювань. В процесі горизонтального вирівнювання рекомендовано доцільно знайти консенсус за яким би жителі екологічно несприятливих областей будуть мати також певні вигоди, особливо що стосується областей, які постраждали від наслідків збройної російської агресії.

Розглянуто механізм розподілення міжбюджетних трансфертів в умовах ведення воєнного стану та схематично його зображено. Механізм запропоновано доповнено рядом пропозицій, стосовно внесення змін до частини 18 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану», шляхом зміни черговості виконання повноважень Державною казначейською службою за видатками в особливому режимі відкриття асигнувань із загального фонду державного бюджету.

Також, запропоновано внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу



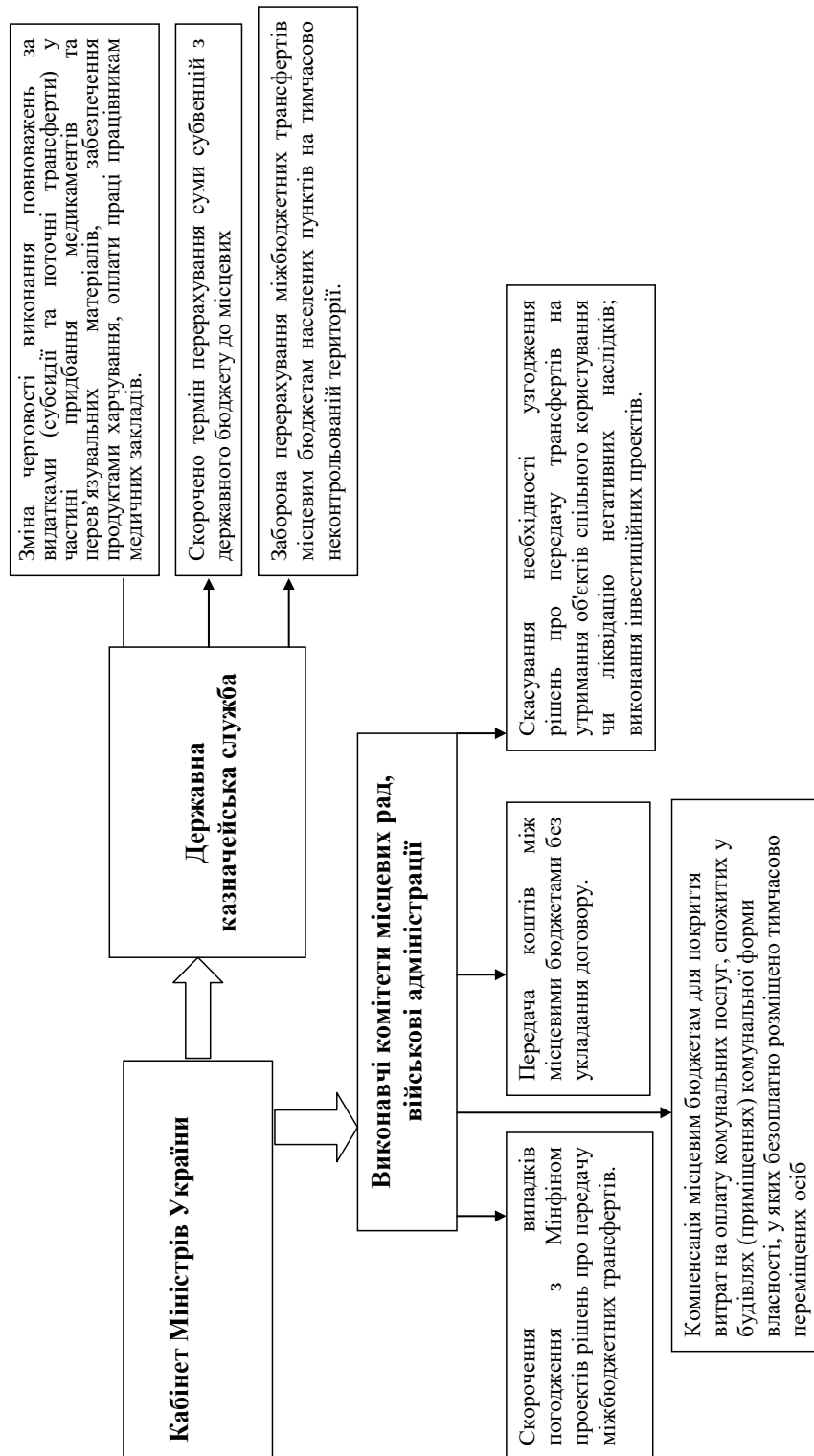


Рис. 1. Механізм реалізації державної політики у сфері надання міжбюджетних трансфертів (побудовано автором)

Де ————— політика, що реалізується на сьогодні; ————— доцільно запровадити.

України в частині розміру надходжень до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад щодо збільшення до 80% податку на доходи фізичних осіб для тих територій, що прилеглі до місця проведення активних бойових дій, що дозволить компенсувати втрати місцевих бюджетів за рахунок вимушеної трудової міграції населення цих територій.

### Список використаної літератури:

1. Козенко О. А. Міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання. Економічний форум. 2014. № 2. С. 194–199. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor\\_2014\\_2\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2014_2_35)
2. Мироненко М. Міжбюджетні трансферти як інструмент збалансування соціально-економічного розвитку регіону. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 4. С. 114–117. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2012\\_4\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_4_33).
3. Собчук С. І. Міжбюджетні трансферти в системі бюджетного регулювання. Економіка та держава. 2017. № 2. С. 73–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2017\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_2_18)
4. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління. Фінанси України. 2011. № 2. С. 24–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2011\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2011_2_5)
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Степанова В. О. Міжбюджетні трансферти в Україні: теорія і практика / Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2013. № 3. С. 120–123. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vbumb\\_2013\\_3\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vbumb_2013_3_26)
7. Словник української мови в 11 томах. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>
8. Пацурківський Ю. П. Основні підходи до розуміння правової категорії «справедливість». *Держава і право*. Вип. 33. С. 255–260. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/6\\_2015/part\\_2/20.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/6_2015/part_2/20.pdf).
9. Басай О. В. Справедливість як фундаментальна категорія цивільного права України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 4 (109). URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA\\_2018\\_23\(4\)\\_87-98.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/SJNAIA_2018_23(4)_87-98.pdf)
10. Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 22.12.2014 р., № 1557. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1557&skl=9](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1557&skl=9)
12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин 28 грудня 2014 р., № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2>
13. Бюджетний кодекс України: Закон від 8 липня 2010 р., № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
14. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів: Постанова від 15 грудня 2010 р. № 1132 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 р. № 12) Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2015-%D0%BF#Text>
15. Березок К. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. URL: <https://www.chesno.org/post/5880/>
16. Про введення воєнного стану в Україні: Указ від 24 лютого 2022 р., № 64/2022 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
17. 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#Text>
18. Уряд змінив порядок формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/uryad-zminyuv-poryadok-formuvannya-ta-vykonannya-miscevyh-byudzhetyv-v-umovah-voyennogo-stanu>

19. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова від 11 березня 2022 р. № 252 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>

20. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова від 9 червня 2021 р. № 590 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

### **Kavylin O. State policy of providing interbudgetary transfers as sources of filling local budgets**

*The views of scientists on the feasibility of using inter-budget transfers in the budget equalization system are studied. Attention is paid to the principle of social justice in the distribution of inter-budget transfers, which is advocated in scientific circles, which consists in equalizing the quality of life in different regions of the country by providing equal opportunities for obtaining work, income and public benefits regardless of place of residence. It is proved that in such an interpretation this principle will be unfair to residents of those regions from whose budgets funds are withdrawn in favor of the less prosperous, because economically developed regions have a large number of powerful industrial enterprises on their territory, which are the main "pollutants" of the environment, which leads to an increase in allergic diseases, respiratory diseases and oncological diseases. In the process of horizontal alignment, it is recommended to find a consensus according to which residents of environmentally unfavorable regions will also have certain benefits, especially with regard to regions that have suffered from the consequences of armed Russian aggression.*

*The mechanism for distributing inter-budget transfers under martial law is considered.*

*The current Mechanism for implementing state policy in the field of providing inter-budget transfers is schematically depicted, which is supplemented by a number of proposals, in particular the expediency of amending Part 18 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Exercise of Powers by the State Treasury Service in a Special Regime under Martial Law», by changing the order of exercise of powers by the State Treasury Service for expenditures under a special regime of opening appropriations from the general fund of the state budget.*

*It is proposed to amend Clause 1, Part 1, Article 64 of the Budget Code of Ukraine regarding the amount of revenues to the general fund of the budgets of rural, settlement, and urban territorial communities in terms of increasing the personal income tax to 80% for those territories adjacent to the place of active hostilities, which will allow compensating for losses of local budgets due to forced labor migration of the population of these territories.*

**Key words:** state policy, intergovernmental transfers, state authorities, local self-government bodies, local budgets.

УДК 336.1:352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.34>

**О. О. Лобик**

в.о. доцента

Прикарпатського інституту імені М. Грушевського  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0002-7184-1830>

## **АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВІЙСЬКОВИХ ДІЙ**

У статті досліджено кількість територіальних громад, які були утворені в результаті адміністративно-територіальної реформи (1469 територіальних громад (144 громади повністю чи частково перебуває під окупацією країни-терориста)), також визначено їх типи та регіональну приналежність.

Визначено основні виклики з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування в результаті повномасштабної війни в Україні (соціальні проблеми, фінансово-економічні проблеми, інфраструктурні втрати, безпекові виклики, гуманітарна криза).

Проаналізовано частку місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, встановлено, що після початку вторгнення країни-терориста росії на території України частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджету почала знижуватися.

Проаналізовано надходження до місцевих бюджетів за 2023 рік, визначено, що основними надходженнями є податок на доходи фізичних осіб, єдиний податок, майнові податки та міжбюджетні трансферти.

Представлено динаміку надходжень податків та зборів у 2023 році в порівнянні з 2022 роком у відсотковому співвідношенні, визначено основні причини зростання надходжень чи зниження їх.

Досліджено кількість громад, які отримали додаткову дотацію у 2023 році та розміри такої дотації для громад (315 громад – до 1 млн грн; 417 громад – від 1 до 5 млн грн; 105 громад – від 6 до 10 млн грн; 121 громада – від 11 до 20 млн грн; 80 громад – від 21 до 50 млн грн; 48 громад – від 51 до 100 млн грн; 21 громада – від 101 до 200 млн грн; 5 громад – від 200 млн до 500 млн грн; 1 громада – 2 млрд грн.).

Встановлено, що територіальні громади України з 2022 року перебувають у надзвичайно складних соціально-економічних умовах. Бюджети зазнають впливу через військові дії, тимчасову окупацію та руйнування інфраструктури, що знижує економічну активність на місцях.

Запропоновано подальші кроки для відновлення територіальних громад, а саме: забезпечити залучення інвестицій для відбудови інфраструктури, стимулювати економічну активність на місцях, продовжувати адресну державну підтримку постраждалих регіонів, створити механізми для ефективного управління залишками коштів у місцевих бюджетах.

**Ключові слова:** фінансово-економічний потенціал, територіальні громади, податки, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило значні фінансові труднощі для територіальних громад. Воєнні дії, руйнування інфраструктури, тимчасова окупація частини територій та зниження економічної активності призвели до скорочення податко-

вих надходжень і збільшення видатків на забезпечення критичних потреб.

Ці фактори створюють загрозу для фінансової стійкості територіальних громад, перешкоджають їхньому розвитку та вимагають пошуку комплексних рішень для відновлення економіки на місцях, однак для побудови плану дій необхід-



ний комплексний аналіз фінансового становища громад в період військових дій в країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями оцінки фінансових показників діяльності територіальних громад у період військових дій займалися такі українські вчені, як: Возняк Г.В., Луніна І.О., Патицька Х.О., Пелехатий А.О., Сторонянська І.З. та інші. Однак у їх розробках не достатньо повно розглянуті фінансові показники громад та аналіз здійснювався за достатньо короткий період, що не давало змоги визначити усі проблеми з якими зіштовхнулися громади через агресію країни-терориста.

**Метою статті** є аналіз фінансових показників діяльності територіальних громад у період військових дій.

**Виклад основного матеріалу.** Станом на 1 січня 2024 року в Україні сформовано 1469 територіальних громад (рис. 1), значна частина з яких повністю або частково перебуває під окупацією країни-агресора, а саме 144 територіальні громади України. За майже 4 бюджетних роки існування новостворених органів місцевого самоврядування, вони довели свою спро-

можність та можливість надавати якісні соціально-побутові послуги мешканцям своїх територій та підтримувати життєдіяльність в складних умовах воєнної агресії російської федерації.

Починаючи з лютого 2022 року, внаслідок повномасштабної війни, територіальні громади України опинилися у надзвичайно складних умовах, які охоплюють соціальні, фінансово-економічні та гуманітарні аспекти.

Основними викликами з якими громади зіштовхнулися, стали:

– соціальні проблеми: масова міграція населення: значна частина громадян була змушена покинути свої домівки, що призвело до демографічного спаду в громадах (особливо гостро стало питання міграції громадян за межі держави), внутрішньо переміщені особи (ВПО) для громад, прийняли тисячі переміщених людей, забезпечуючи їх житлом, харчуванням та іншими базовими потребами, що створило значне навантаження на місцеву інфраструктуру, зростання безробіття, так як багато підприємств припинили роботу в час війни, а мешканці втратили робочі місця;

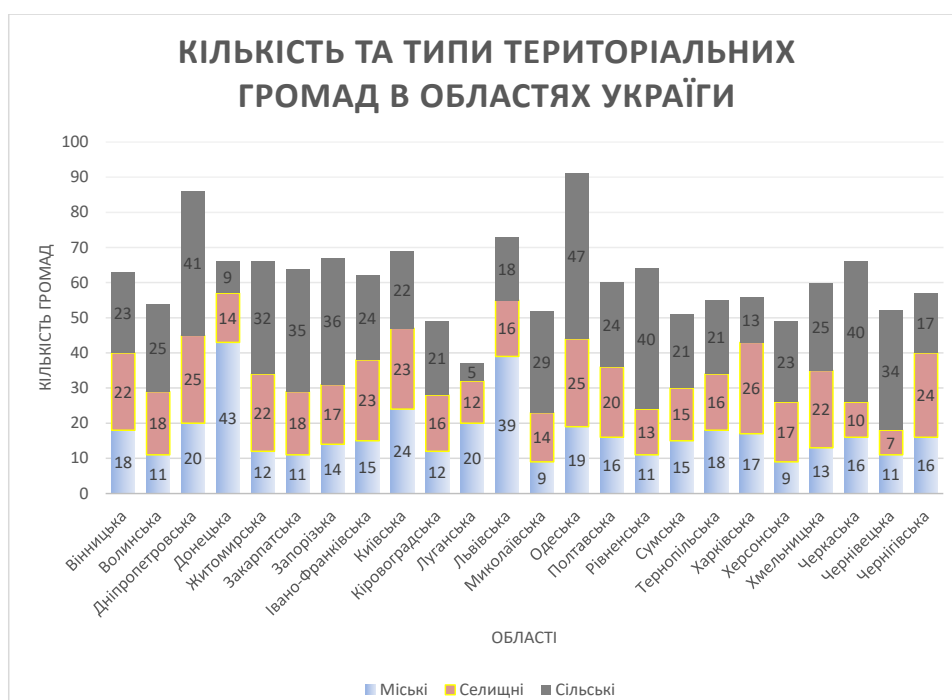


Рис. 1. Кількість та типи територіальних громад в областях України\*

\*Складено автором [3]

– фінансово-економічні проблеми: зменшення доходів місцевих бюджетів через зупинку економічної діяльності підприємств (руйнування підприємств, неможливість ведення підприємницької діяльності в зоні бойових дій, відсутність кваліфікованих кадрів, через залучення громадян до лав Збройних сил для захисту територіальної цілісності України), зменшення обсягів міжнародних інвестицій, зростання витрат, а саме громади змушені витратити більше на гуманітарну допомогу, підтримку ВПО та відновлення пошкодженої інфраструктури, а також підтримку Збройних сил України та територіальної оборони;

– інфраструктурні втрати: значні руйнування житлових будинків, шкіл, лікарень, адміністративних будівель, доріг, енергетичних та комунальних мереж;

– безпекові виклики: постійна загроза обстрілів, замінування територій, руйнування критичної інфраструктури, нестача обладнання та ресурсів для забезпечення енергетичної та комунальної безпеки держави та громад;

– гуманітарна криза: брак продуктів харчування, медикаментів та предметів першої необхідності в прифронтових і постраждалих районах, проблеми із забезпеченням опалення, особливо в зимовий період.

Усі зазначені виклики тим чи іншим чином вимагають стабільного фінансо-

во-економічного забезпечення територій. Відтак, доцільно провести ґрунтовний аналіз фінансово-економічного становища територіальних громад в період повномасштабної війни в Україні.

Війна в Україні змусила центральні органи влади відійти в певній мірі від процесів фінансової децентралізації та зацентувати свою увагу на концентрації фінансових ресурсів в Державному бюджету для забезпечення фінансової спроможності ведення військових дій проти країни-агресора. Такі дії спричинили зниження частки місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (рис. 2). Так, у 2023 році відбулося значне зниження частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, а саме до 17,8% або на 6,6% у відповідності до показника 2022 року. Перш за все таке скорочення відбулося за рахунок переспрямування з 1 жовтня 2023 року податку на доходи фізичних осіб з заробітніх плат «силових структур» (військовослужбовців, поліції, представників Державної служби з надзвичайних ситуацій) до Державного бюджету України.

У 2024 році відбулося ще більше скорочення і частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету за перші 11 місяців становила 15,8%, що на нашу думку є критично важливим показником і свідченням перших кроків до нівелювання реформи

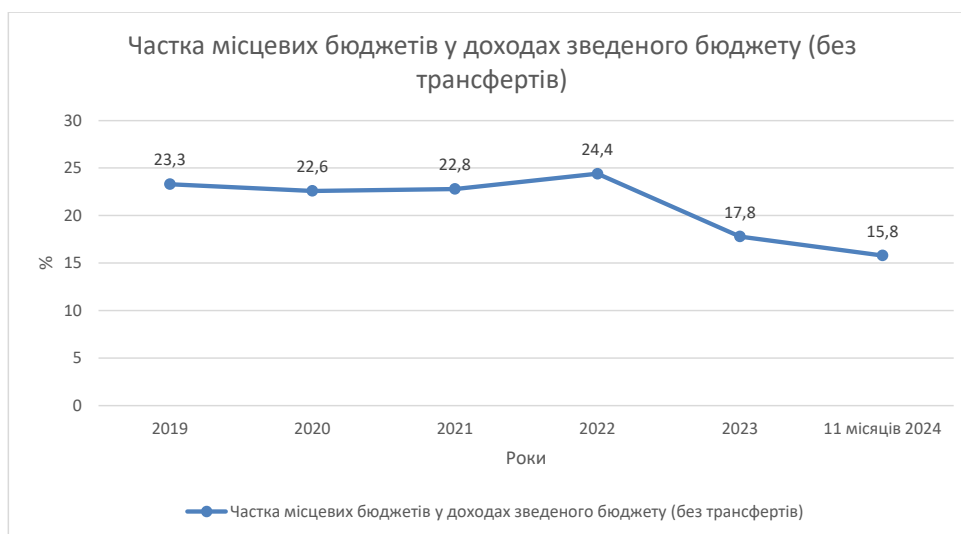


Рис. 2. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів)\*, %

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

фінансової децентралізації в Україні. 2025 рік стане ще більш складним, так як Законом України «Про Державний бюджет на 2025 рік» передбачається перерахунок реверсної дотації до Державного бюджету, яка у 2023–2024 роках залишалася за місцевими бюджетами для фінансування невідкладних видатків в громадах, таких як відновлення знищеної житлової, соціальної та критичної інфраструктури у громадах, допомога Збройним силам України та інших критичних видатків громад.

Варто зазначити, що незважаючи на зниження частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України доходи загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) у 2023 році зросли по відношенні до 2022 року і становили 441,9 млрд грн (111% до показника 2022 року) (рис. 3).

Зростання надходжень до місцевих бюджетів у 2023 році відбулося за рахунок надходження ПДФО від заробітніх плат військовослужбовців протягом 9 місяців 2023 року, зростання надходжень від єдиного податку (на 8,6 млрд по відношенні до показника 2022 року), податку на майно (зростання 7,0 млрд грн) та збільшення надходжень від акцизного податку (на 8,0 млрд грн).

2024 рік характеризується зниженням надходжень до місцевих бюджетів в першу чергу за рахунок військового ПДФО та

політики держави щодо можливостей нарощення надходжень від діяльності комунальних підприємств та політики формування ставок місцевих податків та зборів.

Розглянемо помісячні надходження до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів податків та зборів за 2021–2024 роки (рис. 4). У 2021 довоєнному році ми спостерігаємо стабільні надходження до місцевих бюджетів із незначними коливаннями в різні місяці та зростанням наприкінці 2021 року.

2022 рік розпочався із стрімким продовженням зростання динаміки надходжень та зниження показників з початку війни, перші прояви дали про себе знати у березні 2022 року, однак у травні цього ж року відбулося чергове зростання, в основному за рахунок ПДФО з військовослужбовців. 2023 рік як і 2022 має характерну залежність для громад від сплати ПДФО із заробітніх плат військових, однак при перенаправленні у листопаді перш сум податку за жовтень та листопад 2023 року відбувається стрімке зниження надходжень до місцевих бюджетів, а саме на 15,4 млрд грн або 34,4% в порівнянні до попереднього місяця. 2024 рік громади розпочали на рівні 2022 року та стабільно працювали над пошуком нових джерел наповнення місцевих бюджетів. Надходження за друге півріччя 2024 року були нижчими ніж за



Рис. 3. Доходи загального фонду місцевих бюджетів без трансфертів, млрд грн\*, млрд грн  
\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

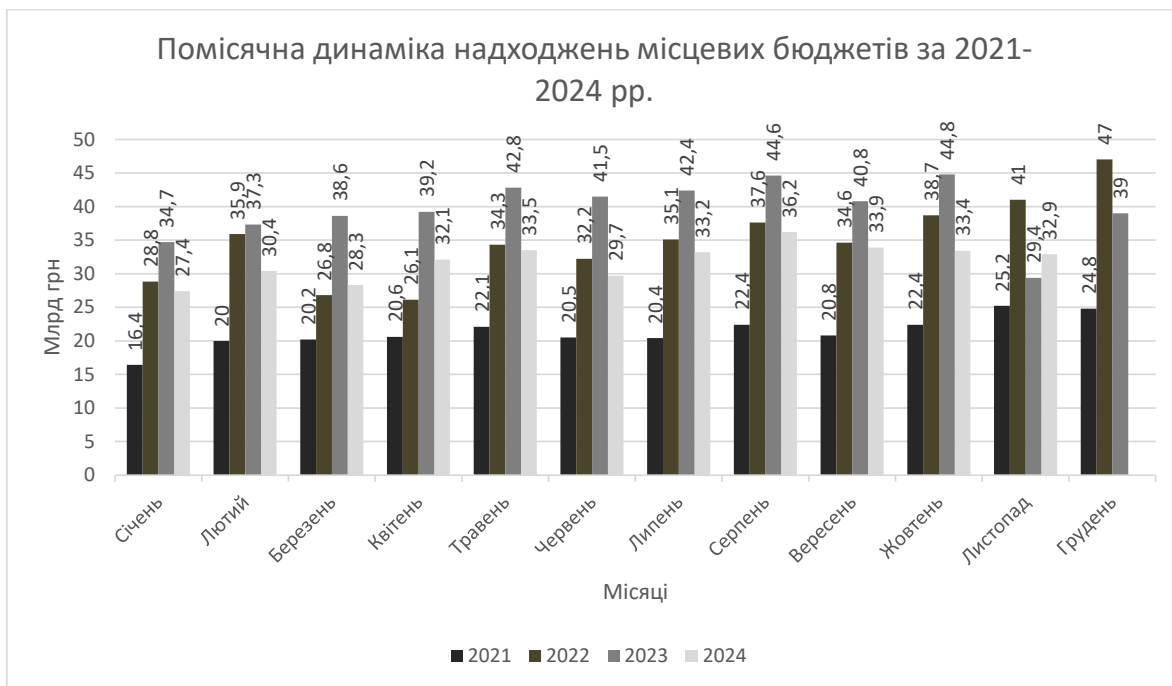


Рис. 4. Помісячна динаміка надходжень місцевих бюджетів за 2021-2024 роки\*, млрд грн  
 \*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

2023 рік та 2022 відповідно, однак значно переважали доходи 2021 року, що говорить про стабілізацію громадами власної фінансової ситуації та відновлення фінансово-економічного потенціалу протягом 2024 року.

Аналізуючи усі надходження місцевих бюджетів можемо зауважити, що основну частку у доходах місцевих бюджетів становить податок на доходи фізичних осіб (рис. 5), так у 2023 році він склав 289,4 млрд грн, в той час як субвенції з Державного бюджету, які займають другу сходинку у питомій вазі усіх надходжень та становлять 127,1 млрд грн. Іншими надходженнями, які відіграють значну роль при формуванні місцевих бюджетів є єдиний податок, майнові податки, дотації з Державного бюджету та власні надходження комунальних підприємств. Незначні надходження у 2023 році до місцевих бюджетів були від міжнародних донорів в формі грантів та дарунків. Зауважимо, що до місцевих бюджетів надходження від міжнародних грантів та дарунків становили 0,2 млрд грн, в той час як до Державного бюджету 433,3 млрд грн, такі цифри говорять про фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування в співпраці з іноземними донорами.

Розглядаючи структуру надходжень (рис. 6) можемо стверджувати, що податкові надходження є основним фінансовим інструментом для забезпечення життєдіяльності громад в період війни, однак значну частку у надходженнях становлять і міжбюджетні трансферти з Державного бюджету – 27%. Значну роль міжбюджетних трансфертів можна спостерігати у деокупованих територіях та територіях наближених до зони бойових дій, це характеризується релокацією суб'єктів господарської діяльності та переїзду економічну активного населення в тиллові території країни чи і взагалі за її межі.

Рисунок 7 дає нам чітке розуміння, що з усіх місцевих бюджетів, саме бюджети територіальних громад та бюджет міста Києва в умовах економічної невизначеності та військової агресії країни-терориста продовжують зростати та при звичаються до зовнішніх ризиків, надаючи якісні послуги своїм мешканцям. Так, надходження до бюджетів територіальних громад у 2022 році в порівнянні до 2021 року зросли на 15%, в той час бюджет м. Києва зріс на 3%, а обласні бюджети на 9%, зниження рівня надходжень відбулось лише до районних





Рис. 5. Надходження до місцевих бюджетів за 2023 рік\*, млрд грн

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]



Рис. 6. Структура доходів місцевих бюджетів за видами надходжень за 2023 рік\*, %

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

бюджетів, що передбачалося реформою фінансової децентралізації та було прогнозованим.

У 2023 році в порівнянні до 2022 року також зросли надходження до бюджетів громад на 12%, бюджету м. Києва на

17% та обласних бюджетів на 2%, зниження надходжень до районних бюджетів ще на 20% вказує на необхідності продовження реформи адміністративно територіального устрою з подальшою ліквідацією районного рівня.

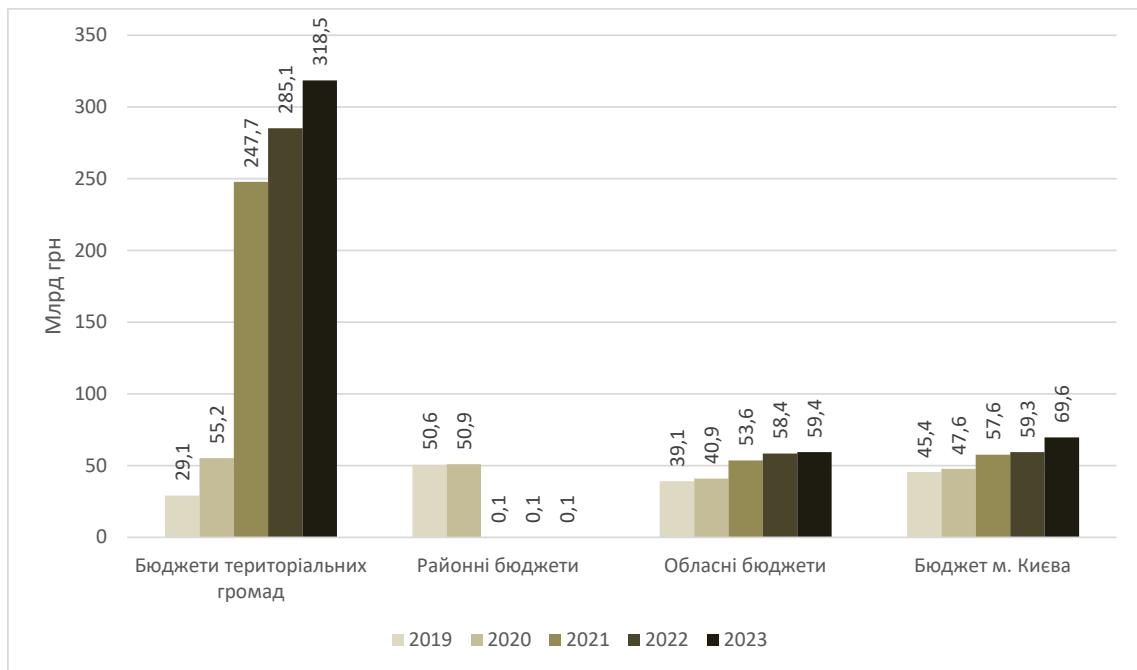


Рис. 7. Динаміка доходів за видами бюджетів\*, млрд грн

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]



Рис. 8. Динаміка надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів\*, %

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2; 4]

На рисунку 8 представлено динаміку надходжень податків та зборів у 2023 році в порівнянні з 2022 роком у відсотковому

співвідношенні. Так з рисунка стає зрозумілим, що податок на доходи фізичних осіб у 2023 році мав стабільну динаміку

зростання, лише у листопаді місяці відбулось значне зниження надходжень за рахунок переспрямування ПДФО з військових до державного бюджету.

Плата за землю протягом усього року коливалася, так якщо першу половину півріччя було зростання надходжень, то у другій половині року відбувся спад, такі дії можна пояснити незрозумілістю у першій половині 2022 року розвитку подій у війні з російською федерацією. Та перенесення сплат податку на другу половину року, в той же час сплата плати за землю у 2023 році відбувалася рівномірно, через що виникли коливання при порівнянні.

Надходження від сплати єдиного податку є від'ємними у порівнянні до 2022 року у січні та лютому до повномасштабного вторгнення і також негативний показник ми спостерігаємо у грудні 2022 до 2023 років. Січень та лютий 2022 року мали позитивну динаміку, бо це були довоєнні місяці, усі інші місяці характеризувалися втратою економічної стабільності та скорочення кількості економічно активних суб'єктів господарювання.

Найбільших коливань зазнав акцизний податок, який в березні мав стрімке зростання на 478,2%, після цього зниження, але залишався з позитивним приростом. Це перш за все було пов'язано за посиленням контролю за збором акцизів

як одного з основних платежів до місцевих та державного бюджетів.

Надходження місцевих податків і зборів характеризуються незначними коливаннями, зумовленими переважно змінами в єдиному податку. Водночас, у регіональному розрізі спостерігаються суттєві відмінності в обсягах цих надходжень залежно від області. Зокрема, регіони, де чисельність населення зросла завдяки внутрішньо переміщеним особам (ВПО) і куди було релоковано бізнес, продемонстрували значне збільшення надходжень. У той же час в інших областях, де таких факторів не спостерігалось, зафіксовано не лише низькі темпи зростання, а й навіть від'ємну динаміку надходжень (рис. 9).

У 2023 році Уряд перерахував місцевим бюджетам міжбюджетні трансферти на суму 183,8 млрд грн, що становить 89,9% від запланованих асигнувань (рис. 10). Зокрема:

- базову дотацію профінансовано у повному обсязі – 28 958,1 млн грн (100% від запланованого);

- додаткову дотацію для виконання повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших постраждалих територіях, спричинених повномасштабною агресією росії, було перераховано у розмірі 17,2 млрд грн (71,7% від запланованого);



Рис. 9. Динаміка надходжень місцевих податків та зборів 2023/2022\*, %

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [2]

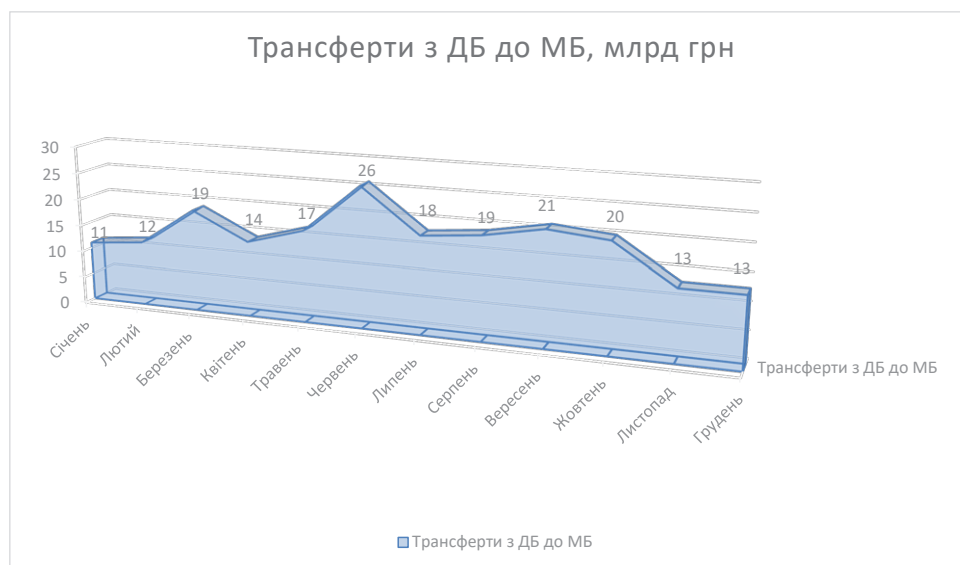


Рис. 10. Помісячна динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів\*, млрд грн

\*Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [3]

– освітню субвенцію спрямовано у сумі 90 667,1 млн грн (99,9% від запланованого).

У грудні органи місцевого самоврядування на територіях, де тривають або тривали бойові дії, а також на тимчасово окупованих територіях, залишили у своєму розпорядженні реверсну дотацію на суму 229,0 млн грн, яка в умовах воєнного часу не перераховувалася до державного бюджету.

На 1 січня 2024 року залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ за загальним і спеціальним фондами становили 112,9 млрд грн. Завдяки цим ресурсам органи місцевого самоврядування зберігають можливість забезпечувати фінансування першочергових потреб на місцевому рівні.

Варто зазначити, що у 2023 році додаткову дотацію отримали 1113 органів місцевого самоврядування. Однак, розподіл дотації викликає ряд питань, тож розподілення коштів відбулось наступним чином:

- 315 громад – до 1 млн грн;
- 417 громад – від 1 до 5 млн грн;
- 105 громад – від 6 до 10 млн грн;
- 121 громада – від 11 до 20 млн грн;
- 80 громад – від 21 до 50 млн грн;
- 48 громад – від 51 до 100 млн грн;
- 21 громада – від 101 до 200 млн грн;

– 5 громад – від 200 млн до 500 млн грн (Лисичанська міська громада Луганської області, Херсонська міська громада Херсонської області, Торецька міська громада Донецької області, Черкаська селищна громада Дніпропетровської області, Чугуївська міська громада Харківської області);

– 1 громада – 2 млрд грн.

**Висновки і пропозиції.** Можна зробити висновок, що територіальні громади України з 2022 року перебувають у надзвичайно складних соціально-економічних умовах. Бюджети зазнають впливу через військові дії, тимчасову окупацію та руйнування інфраструктури, що знижує економічну активність на місцях.

Надходження до місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування демонструють значні регіональні відмінності. Тиллові регіони в яких відбувається зростання населення за рахунок ВПО та релокації бізнесу показали приріст доходів, тоді як інші області стикаються зі зменшенням податкових надходжень.

Уряд у 2023 році забезпечив значний обсяг міжбюджетних трансфертів (183,8 млрд грн), спрямованих на стабілізацію місцевих бюджетів, що включало базові та додаткові дотації, освітню суб-



венцію та реверсну дотацію. Найбільші дотації отримали громади на територіях, що постраждали від бойових дій або окупації, що дозволяє підтримувати їх життєдіяльність.

Динаміка податкових надходжень у 2023 році порівняно з 2022 роком залежить від типу податків. Зокрема, акцизний податок показав різкі стрибки, а єдиний податок та плата за землю демонструють більш стабільні, але різні тенденції.

Незважаючи на складні умови, залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2024 року становлять 112,9 млрд грн, що дає громадам можливість фінансувати першочергові потреби.

Урядовий підхід до розподілу коштів вказує на акцент на підтримці найвразливіших регіонів і забезпеченні функціонування місцевого самоврядування.

Для подальшого відновлення територіальних громад необхідно [5, 6, 7]:

- забезпечити залучення інвестицій для відбудови інфраструктури;
- стимулювати економічну активність на місцях;
- продовжувати адресну державну підтримку постраждалих регіонів;
- створити механізми для ефективного управління залишками коштів у місцевих бюджетах.

Ці дії сприятимуть стійкому розвитку громад навіть у складних умовах воєнного часу.

#### Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами та доповненнями). Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Децентралізація влади. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
4. Герасимчук І., Онищук І. Експертний аналіз фінансових показників місцевих бюджетів за 4 місяці 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15149>.
5. Патицька Х. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 209 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
6. Пелехатий А. О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні домінуючі та напрями модернізації: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 386 с.
7. Пелехатий А. О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. Бізнес Інформ. 2020. № 3. С. 476–484.

#### **Lobyk O. Analysis of financial indicators of the activities of territorial communities during the period of hostilities**

*The article examines the number of territorial communities that were formed as a result of the administrative-territorial reform (1469 territorial communities (144 communities are fully or partially occupied by a terrorist country)), and also determines their types and regional affiliation.*

*The main challenges that local governments faced as a result of the full-scale war in Ukraine are identified (social problems, financial and economic problems, infrastructure losses, security challenges, humanitarian crisis).*

*The share of local budgets in the consolidated budget revenues is analyzed, it is established that after the beginning of the invasion of the terrorist country Russia on the territory of Ukraine, the share of local budgets in the Consolidated Budget began to decrease.*

*The revenues to local budgets for 2023 are analyzed, it is determined that the main revenues are the personal income tax, the single tax, property taxes and interbudgetary transfers. The dynamics of tax and fee revenues in 2023 compared to 2022 in percentage terms are presented, and the main reasons for the increase or decrease in revenues are identified.*

*The number of communities that received an additional subsidy in 2023 and the size of such a subsidy for communities are investigated (315 communities – up to 1 million UAH; 417 communities – from 1 to 5 million UAH; 105 communities – from 6 to 10 million UAH; 121 communities – from 11 to 20 million UAH; 80 communities – from 21 to 50 million UAH;*

48 communities – from 51 to 100 million UAH; 21 communities – from 101 to 200 million UAH; 5 communities – from 200 million to 500 million UAH; 1 community – 2 billion UAH).

*It has been established that territorial communities of Ukraine have been in extremely difficult socio-economic conditions since 2022. Budgets are affected by military actions, temporary occupation and destruction of infrastructure, which reduces economic activity on the ground.*

*Further steps are proposed for the restoration of territorial communities, namely: to ensure the attraction of investments for the reconstruction of infrastructure, to stimulate economic activity on the ground, to continue targeted state support for the affected regions, to create mechanisms for the effective management of the balances of funds in local budgets.*

**Key words:** *financial and economic potential, territorial communities, taxes, local budgets, inter-budgetary transfers, subsidies, subventions.*

UDC 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.35>**V. O. Salamatov**

Doctor of Science in Public Administration,  
 Professor Business Economics and Administration Department  
 Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko  
<https://orcid.org/0009-0008-4323-1753>

**M. O. Ananchenko**

Postgraduate Student  
 Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko  
<https://orcid.org/0009-0005-1309-2762>

## SUBJECTS OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REGION

*The state and local government representatives play a significant role in promoting socio-economic development within regions, largely determined by their capacity to regulate public processes organizationally. This underscores the necessity of creating a comprehensive institutional mechanism that incorporates various elements to support the effective operation of the public administration system. Consequently, the need for a robust institutional framework for public administration at the regional level is particularly relevant.*

*The article categorizes the subjects of institutional support for regional public administration by the scope of their influence into three groups: international, national, and regional levels. The international level includes donor organizations, financial institutions, foundations, and similar entities. The national level encompasses state authorities, territorial branches of central executive agencies, local state administrations, and associations of cities, councils, and heads. The regional level consists of local government bodies, non-profit civic organizations, regional development agencies, and territorial communities.*

*The article highlights the need to improve the institutional foundations of regional policy, recommending measures such as: establishing (or granting authority to) a coordinating "center" within the executive branch to oversee all institutions and stakeholders; ensuring alignment among institutions at every level; coordinating a multi-level system for regional policy formulation and implementation; and refining (or establishing) a new institutional model that includes flexible tools and innovative forms of collaboration. The conclusions drawn may serve as a basis for enhancing the organizational mechanism of public administration in the region.*

**Key words:** public administration, region, institutional support, subjects.

**General statement of the problem and its connection with important scientific or practical tasks.** The state and local authorities play a pivotal role in stimulating socio-economic development in regions, a role defined by their capacity to ensure the organizational regulation of public processes. This necessity underscores the importance of developing an institutional mechanism that integrates diverse elements, each contributing to the effective operation of the public administration system.

**Analysis of the latest research and publications.** The issue of public administration at the regional level has been examined by various Ukrainian researchers, including Melnychuk L. [2], Pastukh K. [4], Pavlenko O. [3], Pukhyr S. [5], Still A. [6] and Vasylyeva O. [1]. Specifically, Melnychuk L. [2], and Pukhyr S. [5] and Vasylyeva O. [1], have explored the theoretical foundations of regional governance in Ukraine, while Pavlenko O. [3] has focused on the strategic priorities

of regional administration. However, the institutional support for public administration in regions remains insufficiently researched and requires further scientific exploration.

**Formulation of the objectives of the article:** to clarify and systematize the subjects of institutional support for public administration of the region.

**Research methods:** logical analysis, generalization, and systematization.

**Summary of the main research material.** The development and implementation of regional policy require adequate infrastructure and institutional support – points highlighted by all researchers in this field.

Melnychuk L.M. identifies two levels of institutional support for regional social development [2]:

- 1) state level,
- 2) regional level.

Pavlenko O.P. notes that in European countries, institutional support for public administration of regions is shaped by globalization processes, which reduce the state's role in regional policy and favor democratic governance principles [3].

Pukhыр S.T. suggests that institutions influencing the formation and implementation of state regional policy include not only central and regional legislative and executive bodies (such as the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine) but also scientific institutions, non-governmental, and donor organizations. He includes the following non-governmental organizations [5]:

- The National Association of Regional Development Agencies,
- The Association of Ukrainian Cities,
- The Ukrainian Association of District and Regional Councils,
- The Association of Village and Settlement Heads (currently known as the Association of Rural, Settlement Councils, and United Communities of Ukraine),
- The Fund for Local Self-Governance Development in Ukraine (currently inactive).

Pukhыр S.T. also includes international donor organizations that provide technical assistance and financial support among these institutions. Expanding the list of international institutional partners could

include organizations offering consulting, marketing, and other forms of assistance.

Based on these perspectives and the opinions of scholars we can specify the subjects of institutional support for regional public administration, including:

- National-level authorities: Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine (central executive authority) [7]; Ministry of Social Policy [8]; Ministry of Education and Science [9]; Ministry of Health [10], etc.;

- territorial divisions of central executive authorities (departments, administrations, offices);

- national non-governmental organizations;

- local state administrations (regional, district, and municipal);

- local self-governing bodies at the regional level;

- local self-governing bodies at the district level;

- territorial communities;

- regional development agencies;

- public non-profit organizations;

- international organizations, foundations, etc.

The activities of regional development agencies aim to foster public partnerships between the state, private, and civil sectors, improving the efficiency of public administration in economic and social development at the regional level.

Thus, the subjects of institutional support for public administration of the region can be broadly classified into three groups according to the "scope of activity": international level, national level, and regional level (schematically presented in Figure 1).

Still A.A. identified three types of influence on socio-economic behavior, reflected in institutional functions [6]:

- 1) restrictive function – establishes behavioral boundaries (formal market interaction rules) for economic agents;

- 2) informational-cognitive function – enables business entities to analyze and select information through their established sources;

- 3) motivational function – implemented through the impact on the goals and outcomes of economic entities.



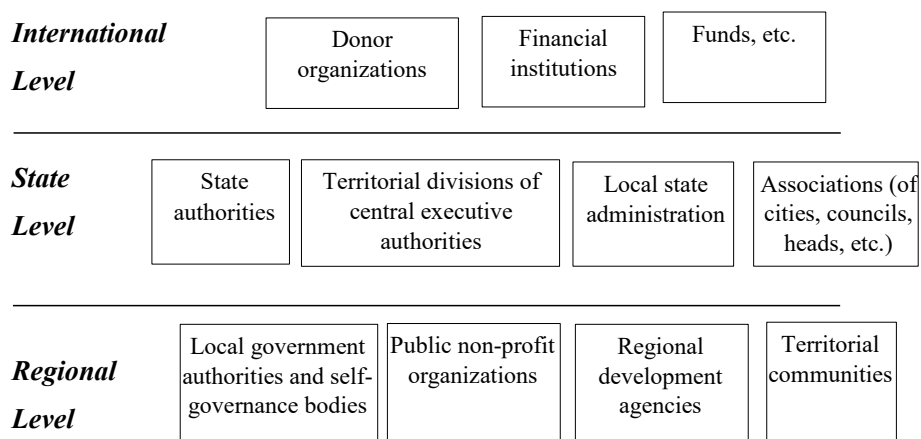


Fig. 1. Subjects of Institutional Support for Public Administration of the Region

Compiled by the author

Melnychuk L.M. notes that, despite a generally developed institutional mechanism for managing regional development, several issues remain in Ukraine [2]:

- lack of coordination among main institutional partners,
- incomplete authority of institutional partners,
- challenges in horizontal and vertical coordination due to insufficient coordinating tools,
- inefficiencies in engagement with civil society institutions.

Pastukh K. highlights the need to improve public administration and regional development management by [4]:

- enhancing legal and organizational support for all processes,
- optimizing public service delivery procedures,
- ensuring prompt response from public authorities to socio-economic and other issues,
- promoting effective collaboration between public authorities and local self-government and civil society,
- improving the development of forecast-program documents, strategies, and plans,
- adopting best practices in public administration,
- balancing socio-economic, environmental, and other interests of regional policy actors,
- enhancing human resource support through training and upskilling.

We share the position of S.T. Pukhyr, who points out the following challenges to the implementation of regional policy [5]:

- instability in the institutional structure of regional policy;

- barriers to cooperation among local authorities, self-government, and businesses under public-private partnership principles.

Pavlenko O.P. emphasizes the relevance of European public administration experience for Ukraine, which includes [3]:

- developing an independent institutional mechanism for regional governance,
- broad civil society engagement in regional development issues,
- clear delineation of authority among government branches and regional governance stakeholders.

It should be noted that the current institutional support system does not fully meet the requirements for fostering socio-economic regional development, necessitating either the establishment of a new set of institutions or optimization of existing ones.

First and foremost, the improvement of the regional public administration system should prioritize creating or empowering a so-called “center” within the executive branch to coordinate the activities of all institutions and stakeholders involved. The current instability and lack of authority coordination impede productive cooperation.

Thus, to enhance institutional support for regional public administration, it is essential to ensure:

- coordinated functioning of institutions at all levels,
- multi-level coordination in policy formation and implementation,

– improvement (or formation) of a new institutional model that includes flexible tools and new forms of cooperation.

**Conclusions.** Based on the conducted research, the following conclusions have been drawn:

– institutional support for regional public administration has been systematized, specifying subjects of institutional support at the international, national, and regional levels;

– areas for improving the institutional foundations of regional policy have been identified, including establishing (or empowering) a “center” in the executive system for coordinating institutional activities and individual stakeholders, ensuring alignment across all levels of institutions, coordinating multi-level policy formation and implementation, and developing a new institutional model with flexible tools and collaboration formats.

These conclusions may serve as a basis for enhancing the organizational mechanism of regional public administration.

#### **Bibliography:**

1. Васильєва О.І. Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 1. С. 7–18. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd\\_2014\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2014_1_3)
2. Мельничук Л. М. Інституційне забезпечення державного управління соціальним розвитком регіонів України:

проблеми та перспективи вирішення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 9. 2016. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1000>

3. Павленко О.П. Інституційне забезпечення публічного управління регіонами. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки*. 2021. Т. 2. № 2. С. 299–310. URL : <https://repo.btu.kharkov.ua/handle/123456789/5179>
4. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 186–206.
5. Пухир С. Т. Інституційне забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 17–26. URL: [https://re.gov.ua/re201402/re201402\\_017\\_PukhyrST.pdf](https://re.gov.ua/re201402/re201402_017_PukhyrST.pdf)
6. Стілл А. В. (2022). Концептуальні аспекти публічного управління соціально-економічною безпекою регіону. *Публічне урядування*. № 1 (29). С. 134–140. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-19](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-19). URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/1374>
7. Міністерство розвитку громад та територій України. Офіційний сайт. URL: <https://mtu.gov.ua/>
8. Міністерство соціальної політики України. Офіційний сайт. URL : <https://www.msp.gov.ua/>
9. Міністерство освіти і науки України. Офіційний сайт. URL : <https://mon.gov.ua/>
10. Міністерство охорони здоров'я України. Офіційний сайт. URL: <https://moz.gov.ua/uk>

#### **Саламатов В. О., Ананченко М. О. Суб'єкти інституційного забезпечення публічного управління регіоном**

*Визначна роль у активізації процесів соціально-економічного розвитку регіонів належить як державі, так і місцевим представникам влади, що обумовлюється рівнем їх здатності забезпечувати організаційне регулювання публічних процесів. Це окреслює необхідність формування належного інституційного механізму, який включає різні за природою елементи, що в комплексі спроможні забезпечити ефективну діяльність управлінської системи. Це окреслює актуальність формування належного інституційного забезпечення публічного управління на регіональному рівні.*

*У статті систематизовано суб'єктів інституційного забезпечення публічного управління регіоном «За рівнем поширення діяльності» на три групи: міжнародного рівня, державного рівня, регіонального рівня. До міжнародного рівня віднесені: донорські організації, фінансові інститути, фонди тощо. До державного рівня віднесені: державні органи влади, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, Асоціації міст, рад, голів тощо. До регіонального рівня віднесені: органи місцевого управління та самоврядування, громадські неприбуткові організації, агенції регіонального розвитку, територіальні громади.*

---

*Відзначено необхідність та напрямки удосконалення інституційних основ регіональної політики, до яких віднесено: створення (або надання повноважень) «центру» в системі виконавчої влади, який би забезпечував координацію діяльності всіх інституцій та окремих стейкхолдерів; взаємоузгодження функціонування інституцій всіх рівнів; координація багаторівневої системи формування і реалізації регіональної політики; удосконалення (або формування) нової інституціональної моделі, яка включає гнучкий інструментарій та нові форми співпраці.*

*Отримані висновки можуть бути покладені в основу удосконалення організаційного механізму публічного управління регіоном.*

**Ключові слова:** *публічне управління, регіон, інституційне забезпечення, суб'єкти.*

---

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

---

УДК 347.15/17:( 342.72/73:613)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.36>

**О. І. Сафончик**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного права  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0001-6781-8219

## ПРАВО НА ЗДОРОВ'Я В СИСТЕМІ ОСОБИСТИХ НЕМАЙНОВИХ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

*Представлена стаття присвячена актуальним питанням права на здоров'я в системі особистих немайнових прав фізичних осіб за законодавством України.*

*В статті акцентовано увагу на тому, що право на здоров'я включає не тільки право на своєчасні та належні послуги в галузі охорони здоров'я, а й на основні фактори, що визначають стан здоров'я. До них відносяться: достатнє забезпечення безпечним продовольством, належне харчування та житлові умови; доступ до безпечної питної води та належних санітарних умов; безпечні умови праці та здорове довкілля; доступ до освіти та інформації в галузі здоров'я, включаючи сексуальне та репродуктивне здоров'я.*

*Зазначено, що право на здоров'я включає як свободи, так і права. До свобод належить право на контроль за своїм здоров'ям, включаючи право не піддаватися без вільної згоди медичному лікуванню або досліддам. До прав належить право на систему охорони здоров'я (медичне обслуговування та основні соціальні фактори, що визначають стан здоров'я), яка надає людям рівні можливості для забезпечення найвищого рівня здоров'я.*

*Права, закріплені у главі 21 ЦК України, спрямованні на забезпечення, серед іншого, природного існування фізичної особи, шляхом набуття та реалізації таких, особистих немайнових прав, як права: на здоров'я, про інформацію та таємницю про стан здоров'я, на донорство, на репродуктивну діяльність, на безпеку та недоторканність, тощо.*

*Зазначено, що права фізичних осіб на здоров'я за цивільним законодавством України виступає одним із різновидів системи особистих немайнових прав. Вказана система базується на невід'ємному природному праві людини на життя та безпеку, що знайшло своє відображення у Конституції України, нормах міжнародного права, ЦК України та інших нормативно правових актах, які регулюють захист прав людини у сфері забезпечення права на здоров'я.*

**Ключові слова:** цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, особисті немайнові права, право на здоров'я, здоров'я, фізична особа.

**Постановка проблеми.** Право на здоров'я включає не тільки право на своєчасні та належні послуги в галузі охорони здоров'я, а й на основні фактори, що визначають стан здоров'я. До них відносяться: достатнє забезпечення безпечним продовольством, належне харчування та житлові умови; доступ до безпечної питної

води та належних санітарних умов; безпечні умови праці та здорове довкілля; доступ до освіти та інформації в галузі здоров'я, включаючи сексуальне та репродуктивне здоров'я.

Право на здоров'я включає як свободи, так і права. До свобод належить право на контроль за своїм здоров'ям, включаючи право не піддаватися без вільної згоди



медичному лікуванню або досліддам. До прав належить право на систему охорони здоров'я (медичне обслуговування та основні соціальні фактори, що визначають стан здоров'я), яка надає людям рівні можливості для забезпечення найвищого рівня здоров'я.

У науковій літературі звертається увага на те, що: «право на фізичне та психічне здоров'я є широким поняттям, яке може бути поділено на такі окремі права: материнське, дитяче та репродуктивне здоров'я; поінформовану згоду, особисту недоторканність, свободу від тортур, жорстокого поводження, право не бути підданим шкідливим практикам; безпечні умови праці та здорове довкілля; попередження, лікування та контроль захворювань, включаючи доступ до життєво важливих лікарських засобів; доступ до безпечної питної води, тощо» [3; 4, С. 110-117].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою наукового дослідження стали роботи таких відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, як: С.С. Бичкова, Т.В. Боднар, С.Б. Булеца, О.В. Дзера, І.Р. Калаур, В.В. Кожан, О.В. Кохановська, Л.В. Красицька, Н.С. Кузнецова, Т.В. Лісніча, Р.А. Майданік, Л.В. Малюга, Е.Е. Мухамедова, Л.А. Ольховик, О.О. Отраднава, А.В. Соловійов, Р.О. Стефанчук, Т.В. Цюра, С.І. Шимон, Л.В. Федюк та інші.

**Метою статті** є з'ясування особливостей становлення та розвитку інституту права на здоров'я в системі особистих немайнових прав фізичних осіб.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція особистих немайнових прав, що отримала свій розвиток в українському цивільному праві, дозволяє розділяти весь масив зазначених правочинів на дві широкі категорії: особисті немайнові права, пов'язані та не пов'язані з майновими.

Що ж до конкретних видів об'єктів цивільних прав, більшість учених дотримується предметної концепції, чи концепції «об'єкт – благо», у межах як об'єкта визнаються матеріальні і нематеріальні блага, службовці задоволенню інтересів уповноваженої особи.

Важливе значення розуміння особистих немайнових прав має визначення переліку

цих прав. Однак, у статті 270 ЦК України викладено орієнтовний перелік особистих немайнових прав, передбачених у Конституції України [2], зокрема у вказаному переліку, серед інших, перераховані такі основні права, як право на охорону здоров'я, право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє середовище, тощо.

Водночас ЦК України зазначає, що: «у кодексі та інших законодавчих актах можуть бути передбачені й інші особисті немайнові права фізичної особи» [7, С. 359-360].

Звертається у вага й на те, що положеннями ЦК України додатково закріплюються такі права фізичних осіб, як: «перебування у стаціонарі (стаття 287), право на донорство (стаття 290), тощо» [8]. Водночас, у інших законодавчих актах закріплюються ряд особистих немайнових прав фізичних осіб, таких-як, наприклад: «право на психіатричну допомогу та гарантії його здійснення (Закон України «Про психіатричну допомогу»), право на донорство крові та її компонентів, а також трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини (Закон України «Про донорство крові та її компонентів»)» [8].

Навіть передбачений ЦК України та іншими законодавчими актами перелік особистих немайнових прав фізичних осіб визнається невичерпним. Попри те, що такий підхід відповідає природній теорії прав, все ж таки іноді в літературі висловлюється думка, що довільне тлумачення особистих немайнових прав не тільки суперечить положенням статті 92 Конституції України, а й може призвести до зловживання цими правами.

Окремо законодавцем визначаються зміст особистого немайнового права та правила його здійснення. Зокрема, у статті 271 ЦК України встановлюється, що: «зміст особистого немайнового права становить можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері приватного життя» [7, С. 359-360].

Однак, на нашу думку, важливість визначення змісту пов'язана насамперед із встановленням переліку основних повноважень, якими наділяється фізична особа носій відповідного права, реалізуючи які вона може вважатися такою, що здійснила своє право.

Тому з урахуванням зазначеного: «зміст особистих немайнових прав повинні становити такі типи повноважень: повноваження на власні дії, до яких повинні включатися повноваження на визнання фізичної особи носієм відповідного особистого немайнового блага, та повноваження на використання цього блага в межах, встановлених чинним законодавством, вчиняти певні дії або відмовитися від їх здійснення (як правило, це пов'язано з можливістю вимагати від інших, щоб вони не порушували особисте немайнове право), а також повноваження вимагати захисту у разі порушення, невизнання чи оскарження особистих немайнових прав» [6].

Стосовно здійснення особистих немайнових прав фізичних осіб, то у положеннях ЦК України зазначається, що: «за загальним правилом, фізична особа здійснює особисті немайнові права самостійно, однак на користь малолітніх, неповнолітніх, а також повнолітніх фізичних осіб, які за віком або станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої особисті немайнові права» [8].

Важливим аспектом є визначення обмежень та встановлення відповідних гарантій безперешкодного здійснення особистих немайнових прав фізичних осіб. Щодо обмежень, то слід зазначити, що особисті немайнові права можуть бути обмежені лише відповідно до ієрархії закріплення. Тобто якщо вони закріплені Конституцією України, то й обмежені можуть бути виключно нею, а якщо особисте немайнове право закріплене законом чи іншим нормативно-правовим актом, то й обмежуватись воно може виключно ним чи актом, що перебуває вище в ієрархії нормативно-правових актів (стаття 274 ЦК України).

Щодо гарантій здійснення особистих немайнових прав, то слід зазначити, що для безперешкодного забезпечення здійснення особистих немайнових прав фізичних осіб ЦК України покладає на органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечити у межах своїх повноважень здійснення фізичною особою особистих немайнових прав.

Відповідно, законодавець у статті 273 ЦК України визнає основним обов'язком юридичних осіб, їх працівників, окремих фізичних осіб утримання від дій, якими ці права можуть бути порушені. Проте основною гарантією здійснення особистих немайнових прав фізичних осіб законодавець визначає їх повний, ефективний та своєчасний захист. Саме тому питанням захисту особистих немайнових прав ЦК України надає особливу увагу. Так, зокрема, у статті 275 наголошується, що фізична особа має право на захист свого особистого немайнового права від протиправних зазіхань інших осіб.

Важливо, що для захисту фізична особа може використовувати як загальні способи захисту, передбачені в главі 3 ЦК України і що застосовуються для всіх цивільних прав (визнання права, визнання правочину недійсним, припинення дії, яким порушується право, відшкодування майнової шкоди, компенсація моральної шкоди тощо), так і спеціальні, які застосовуються виключно до спростування недостовірної інформації та можливість дати щодо неї особисту відповідь, заборону поширення інформації, якою порушуються особисті немайнові права, та деякі інші. Щодо окремих положень цивільно-правового захисту особистих немайнових прав фізичних осіб, існує офіційна судова практика.

Інші положення про особисті немайнові права фізичних осіб поділені на дві основні частини. В основу поділу було покладено сферу інтересів, на здійснення яких спрямоване це право.

Що ж до прав, закріплених у главі 21 ЦК України та спрямованих на забезпечення природного існування фізичної особи, то у науковій літературі звертається увага на те, що: «вони за своїм змістом та призначенням можуть бути поділені на окремі категорії: 1) особисті немайнові права, які забезпечують цілісність фізичної особи: право на життя; право на здоров'я; право на особисту безпеку; 2) особисті немайнові права, що забезпечують відтворюваність фізичної особи, тобто репродуктивні права; 3) особисті немайнові права, які забезпечують автономію фізичної особи: декларація про волю; декларація про особисту недоторканність» [8].

У свою чергу вказана глава включає і деякі інші особисті немайнові права, зокрема право: «на інформацію про стан свого здоров'я; на таємницю про стан свого здоров'я; на донорство; на сім'ю; на опіку та піклування; та інші» [8]. Однак, на думку окремих науковців: «в системі особистих немайнових прав їх доцільно було б віднести до спеціальних (окремих) особистих немайнових прав, які існують у сфері медичних чи сімейних відносин» [5, С. 279-282].

Право на здоров'я фізичної особи включає два основних права: право на охорону здоров'я (стаття 283 ЦК України) і право на медичну допомогу (стаття 284 ЦК України).

Додатково право на здоров'я регламентується й іншими нормативними правовими актами, зокрема статтею 49 Конституції України, окремими рішеннями Конституційного Суду України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, законами України «Про психіатричну допомогу», «Про захист населення», «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз», «Про лікувальні засоби», «Про звернення в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів», «Про імплантацію електрокардіостимуляторів», «Про курорти» та інші. Однак така розрізненість медичного законодавства в Україні ставить питання розробки та ухвалення Медичного кодексу.

Право на особисту безпеку фізичної особи, як можливість перебувати у стані захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз (ризиків), включає також декілька основних прав, а саме: право на усунення небезпеки, яка загрожує життю та здоров'ю фізичної особи (стаття 282 ЦК України), а також право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Проте окремі аспекти цього права регламентуються також статтею 27 Конституції України та положеннями законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію та знищення радіаційної безпеки», «Про

основи містобудування», «Про пожежну безпеку», «Про охорону праці» та інших.

Репродуктивні права (стаття 281 ЦК України) спрямовані на забезпечення можливості фізичної особи продовжити свій рід. У вказаному випадку важливо виділяти можливість природної репродукції, і навіть репродукції з допомогою допоміжних репродуктивних технологій. Адже саме для забезпечення здійснення репродуктивної функції другим із названих способів у законодавстві закріплюється ряд репродуктивних прав, до яких слід відносити права: «а) відновлення репродуктивної функції (лікування безпліддя, штучне запліднення, імплантація ембріона); б) на підтримку репродуктивної функції (профілактичне лікування); в) на зниження (використання засобів контрацепції) або зупинення репродуктивної функції (штучне переривання вагітності, або аборт); г) на припинення репродуктивної функції (стерилізація)» [1, С. 95-100].

Додатково питання регламентації репродуктивних прав фізичних осіб регулюється основами законодавства України щодо охорони здоров'я, положеннями та інструкціями Міністерства охорони здоров'я України.

Відповідно до положень ЦК України: «право на свободу фізичної особи передбачає заборону будь-яких форм фізичного чи психічного тиску на фізичну особу, втягування її у вживання спиртних напоїв, наркотичних та психотропних засобів, вчинення інших дій, що порушують право на свободу» [8] (стаття 288 ЦК України).

Додатково це право гарантується положеннями: статті 29 Конституції України; статті 3 Загальної декларації прав людини; статті 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; статті 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод; а також Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів». Однак це право може бути обмежене в окремих випадках, які прямо зазначені в законі, наприклад, внаслідок затримання фізичної особи, її арешту або тримання під вартою, за умови, що зазначені дії вчинені на підставах та в порядку, передбачених чинним законодавством.

Обмежує право на свободу та примусова госпіталізація фізичної особи до психіатричної установи (статті 14, 17 Закону України «Про психіатричну допомогу»), примусове стаціонарне лікування осіб, які хворі на небезпечні інфекційні хвороби (стаття 28 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення») тощо.

Право на особисту недоторканність фізичної особи (стаття 289 ЦК України) включає, насамперед, право на фізичну недоторканність, утримання якої зводиться до заборони тортур, жорстокого, нелюдського або принижує гідність фізичної особи поводження або покарання. Зокрема, це право гарантується шляхом заборони застосовувати подібні дії щодо дитини (Закони України «Про охорону дитинства», «Про запобігання насильству в сім'ї»). Однак додатково слід говорити і про забезпечення недоторканності моральної та психічної.

Таким чином, на підставі викладеного, права фізичних осіб на здоров'я за цивільним законодавством України виступає одним із різновидів системи особистих немайнових прав. Вказана система базується на невід'ємному природному праві людини на життя та безпеку, що знайшло своє відображення у Конституції України, нормах міжнародного права, ЦК України та інших нормативно правових актах, які регулюють захист прав людини у сфері забезпечення права на здоров'я.

#### Список використаної літератури:

1. Кириченко Т. Репродуктивні права як предмет цивільно-правового регулювання. Історико-правовий часопис. 2015. № 1. С. 95-100.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Ольховик Л.А. Особисті немайнові права дитини за цивільним законодавством України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л.А. Ольховик; Харків: ХНУВС. 2006. 21 с.
4. Світлак І.І. Цивільно-правове регулювання відносин з надання послуг у сфері психічного здоров'я та психосоціальної підтримки. Наше право. 2022. № 4. С. 110–117.
5. Сідей О.В. Види особистих немайнових прав, пов'язаних із правом на здоров'я. Проблеми цивільного права та процесу. Харків, 2018. С. 279 – 282.
6. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): монографія / відп. ред. Я.М. Шевченко. Київ: КНТ, 2007. 626
7. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 ч. / За ред. Я. М. Шевченка. Ч. 1. К.: Концерн «Видавничий дам «1н Юре»», 2004. С. 359-360;
8. Цивільний кодекс України. Науково-практичний коментар. Том 2. Об'єкти. Правочини. Представництво. Строки та терміни. Позовна давність. Особисті немайнові права фізичної особи. За ред. Спасибо-Фатєєвої І.В. ЮрКнига. 2021 с. 300.

#### **Safonchuk O. The right to health in the system of personal non-property rights of individuals**

*The present article deals with topical issues of the right to health in the system of personal non-property rights of individuals under the legislation of Ukraine.*

*It highlights that the right to health includes not only the right to well-timed and appropriate health care services but also to the main factors that determine health status. The latter comprise sufficient provision of safe food, adequate nutrition and housing; access to safe drinking water and adequate sanitation; safe working conditions and a healthy environment; access to health education and information, including sexual and reproductive health.*

*It is noted that the right to health includes both freedoms and rights. The freedoms include the right to control one's health, including the right not to be subjected to medical treatment or research without free consent. Rights include the right to health (medical care and the underlying social determinants of health) that provides people with equal opportunities to achieve the highest level of health.*

*The rights enshrined in Chapter 21 of the Civil Code of Ukraine are aimed at ensuring, among other things, the natural existence of an individual through the acquisition and exercise of such personal non-property rights as the rights to health, to information and secrecy about health status, to donation, to reproductive activity, to security and inviolability, etc.*



*The author marks that the rights of individuals to health under the civil legislation of Ukraine is one of the varieties of the system of personal non-property rights. It is based on the inalienable natural right to life and safety, which is reflected in the Constitution of Ukraine, international law, the Civil Code of Ukraine, and other legal acts regulating the protection of human rights in the area of ensuring the right to health.*

**Key words:** *civil law, civil legislation, civil law relations, personal non-property rights, right to health, health, individual.*

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.37>

**О. М. Кропивницький**

аспірант

Одеського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0009-0002-4445-6117

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

*В статті досліджено становлення та розвиток Державного бюро розслідувань як суб'єкта запобігання злочинності.*

*Як показало наше дослідження, зародження ідеї щодо створення ДБР вітчизняні учені справедливо пов'язують з Указом Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24.04.97 № 371. Проте рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24.04.1997 р. № 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) окремі положення зазначеного Указу Президента України визнано не відповідними Конституції та втратили чинність, що унеможливило подальшу реалізацію даного проекту*

*Першим кроком до нових змін став Указ Президента України від 08.04. 2008 р. № 311/2008, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», що створило передумови нових реформ у системі органів кримінальної юстиції.*

*Окремо варто зауважити і на тому, що незважаючи на прийняття 12.11.2015 р. Закону України «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VIII суб'єктивну функцію із запобігання злочинності персонал ДБР отримав лише через 3 роки. У зв'язку з чим створення ДБР як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням, за нашим глибоким переконанням, слід вважати саме 27.11.2018 р., коли перші 300 слідчих ДБР день прийняття присягу. Також варто зауважити й на тому, що цього ж дня було зареєстровано і перші кримінальні провадження, у тому числі щодо вчинення військових кримінальних правопорушень.*

*Доведено, що з урахуванням викликів сьогодення, в умовах воєнного стану в Україні, невідкладним завданням являється визначення місця ДБР, як одного з основних суб'єктів запобігання злочинності, реалізація якого являється неможливою без чіткого визначення поставлених завдань, створення необхідних інструментів для їх виконання та належної його підзвітності громадянському суспільству.*

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, ДБР, становлення ДБР, розвиток ДБР, злочинність, запобігання, протидія, суб'єкт запобігання злочинності.

**Постановка проблеми.** Військово-політична ситуація пов'язана із повномасштабним вторгненням зс рф та інших підконтрольних їй військових формувань на територію України, і як наслідок введений 24.02.2022 року Указом Президента України № 64/2022 воєнний стан не лише вплинули на криміногенну ситуацію в державі, а й значно розширили коло проблемних питань кримінологічної науки та практики запобігання злочинності.

За твердженням М. О. Семенишина «кримінологічна ситуація, яка склалася нині в Україні, стала суттєвим дестабілізуючим фактором суспільного життя, що особливо відчутно на тлі кардинальних змін, що відбулися останнім часом у житті суспільства. Збройний конфлікт спочатку у зоні АТО, ООС на території Донецької та Луганської областей, а потім фактична війна з рф, зумовили серйозні зміни в державі та одночасно спричинили тенденцію до загострення злочинності. Швидкі, великомасштабні й багато в чому негативно

забарвлені соціальні процеси загострили стан боротьби зі злочинністю» [1, с. 63].

Одним із основних суб'єктів що виконує функцію із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування кримінальних правопорушень є Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) (ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VIII[2].

**Аналіз останніх публікацій.** За період Української незалежної проблематика запобігання злочинності присвятили свої наукові праці такі вітчизняні учені як: В. В. Бабаніна, А. М. Бабенко, В. М. Білоконев, І. Г. Богатирьов, П. П. Богущкий, І. В. Боднар, В. В. Бондарєв, Бугаєв В.О., М. Б. Головка, В. К. Грищук, В. С. Давиденко, Н.А. Дмитренко, С. Ф. Денисов, Ю. П. Дзюба, С. І. Дячук, М. М. Івлєв, Д. В. Казначєєва, В. І. Касинюк, В. А. Клименко, Корнієнко М.В., І. М. Коропатнік, Я. С. Кулькіна, Ю. Б. Курилюк, І. І. Митрофанов, В. О. Навроцький, Т. Б. Ніколаєнко, А. С. Овчаренко, М. І. Панов, О. Р. Полегенька, В. П. Попович, А.О. Рєва, О. М. Сарнавський, О. В. Столярський, В. М. Стратонов, Є. Л. Стрельцов, М. С. Туркот, М. І. Хавронюк, С. О. Харитонов, І. О. Харь, Г. І. Чангулі, В. В. Шаблистий, О. О. Шкута та ін.

**Мета статті.** Дослідження становлення та розвитку Державного бюро розслідувань як суб'єкта запобігання злочинності.

**Виклад основного матеріалу.** Зародження ідеї щодо створення ДБР вітчизняні учені [3, с. 25] справедливо пов'язують з Указом Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24.04.97 № 371, метою створення якого законодавець бачив у «зміцненні національної безпеки держави, забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, посилення боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами, відповідно до пунктів 1 і 15 статті 106 Конституції України» [4] [5].

Національне бюро розслідувань України було створено в якості центрального органу виконавчої влади, на який покладалося завдання, щодо проведення досудового слідства та оперативно-розшукових заходів по відношенню до особливо

складних злочинів, які становлять підвищену суспільну небезпеку та здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою запобігання і протидії корупції та іншим небезпечним злочинам, прогнозування динаміки зростання та/або зменшення злочинності у суспільстві [5].

Слід зауважити, що рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24.04.1997 р. № 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) [5] окремі положення зазначеного Указу Президента України визнано не відповідними Конституції та втратили чинність, що унеможливило подальшу реалізацію даного проекту [6].

Докорінні зміни в соціально-політичних та інших сферах життя суспільства і держави на шляху розбудови української незалежності залишили невід'ємний слід на системі правоохоронних органів України. І хоча протягом наступних десяти років, після ухвалення досліджуваного вище Указу Президента України від 24.04.1997 р. № 371 [5], усі спроби відновлення діяльності Національного бюро розслідувань України не увінчалися успіхом, ідея створення ДБР продовжила свій розвиток. Основною причиною цьому послужив той факт, що існуюча структура кримінальної юстиції не відповідала тогочасним умовам, не забезпечувала правопорядок та ефективний захист суспільних відносин. Що й стало приводом до початку процесу реформування правоохоронних органів у напрямі їх подальшої гуманізації, демократизації й посилення захисту прав і свобод людини і громадянина, відповідно до вимог міжнародних нормативно-правових актів і прийнятих Україною зобов'язань перед європейською і світовою спільнотою [18, с. 188]

На думку Г.М. Чернишова, створення сучасного, незалежного правоохоронного органу із функціями досудового розслідування було обумовлено: зобов'язаннями України перед Радою ЄС, НАТО та неурядовими міжнародними організаціями (напри-

клад, Amnesty International); внутрішньодержавними проблемами (зокрема, поєднання органами прокуратури повноважень в сфері досудового розслідування, державного обвинувачення та прокурорського нагляду суперечило принципам неупередженості та незалежності правоохоронної діяльності; криміногенними процесами у суспільстві [7 с, 405].

Також, до передумов створення ДБР поіменованій вище автор відносить «вкрай низький рівень довіри громадян України до правоохоронної системи та до інституту державної влади в цілому. В умовах втрати легітимності для відновлення підтримки населення реформування відповідної ланки правоохоронної системи стало неминучим та очевидним явищем» [7, с. 405].

На підтримку зазначеної вище позиції экс-директором ДБР (2017-2019р.р.) Р.М. Трубою, зауважено, що «з метою ефективної протидії злочинності вищих посадових осіб держави поступово назріла необхідність реформування правоохоронних органів України шляхом упровадження принципово нового незалежного функціонального державного органу» [8 с, 234] [19, с. 19]

Першим кроком до нових змін став Указ Президента України від 08.04. 2008 р. № 311/2008, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [9], що створило передумови нових реформ у системі органів кримінальної юстиції [20, с. 76].

Ключовою, у даному контексті, стала нормативно-закріплена теза що «реформування органів кримінальної юстиції є бути спрямовано на вдосконалення їхньої діяльності за європейськими стандартами з метою підвищення рівня захисту прав людини і основоположних свобод, посилення боротьби з кримінально караними діяннями і, як наслідок, на зростання довіри населення до цих органів» [9].

Окремо варто зауважити, що в досліджуваній період одним із ключових завдань запроваджених реформи мало бути покладання окремих функцій досудового слідства на військову поліцію та спеці-

ально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган) [9]. Що стосується останнього то варто погодитись з позицією Є.Д. Скулиш з приводу того, що подальше створення ДБР стало частиною реалізації прийнятих Україною міжнародних зобов'язань, щодо імплементації у вітчизняне законодавство положення ст. 36 Конвенції ООН проти корупції «Спеціалізовані органи» [10], що за словами поіменованого вченого «являлось результатом посиленого тиску США та Європейського Союзу на Україну, звинувачуваній у надмірній корумпованості та засиллі організованої злочинності» [11, с. 66].

The Group of States against Corruption у звіті щодо реформ в Україні (2013 р.) зауважила на фактичному провалі українським керівництвом виконання першого пункту рекомендацій Ради Європи («необхідність створення незалежного органу з нагляду за реалізацією національної антикорупційної стратегії» [13] ).

Констатуючи вказаний вище стан справ, вітчизняний вчений І.В. Цюприк, зазначає, що «стан криміногенної ситуації в державі стримує виконання Україною своїх зобов'язань та, відповідно, набуття повноправного членства в ЄС. Угодою про асоціацію між Україною і ЄС передбачене налагодження ефективної скоординованої роботи щодо ліквідації економічного підґрунтя організованої злочинності та корупції, що викорінилася в усіх сферах державного управління, спричиняючи порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності, шляхом подолання кримінально олігархічної моделі управління тіншовим сегментом ринку, перешкоджання потраплянню лідерів злочинних організацій до інститутів державної влади» [14, с. 177].

Аналіз пояснювальної записки до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» реєстр. № 2114 від 12.02.2015 р. дозволяє зауважити, що Organisation for Economic Cooperation and Development в межах моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, наголошувала на необхідності «забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціа-



лізацію в правоохоронній системі шляхом створення законом автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань, який має бути структурно незалежним від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки, і націлений на високопосадову корупцію та буде забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами відповідно до міжнародних стандартів та найкращої практики» [12].

Підтримуючи позицію Н. Р. Носевич, справедливо наголосити, що «необхідність створення ДБР була зумовлена також і п. 9 «Перехідних положень» Конституції з огляду на позбавлення прокуратури функції досудового розслідування злочинів [3, с. 14].

Як показало наше дослідження, окремо варто зауважити і на тому, що до прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань» його законопроект до ВР України вносився двічі (01.08.2013 р. реєстр. № 3042 [15]. та 15.05.2014 р. реєстр. № 3042 [16].

Аналіз зазначених проектів доводить що метою Закону України «Про Державне бюро розслідувань» є «створення організаційно-правових засад його діяльності, а головним завданням – запобігання і протидія злочинам як найбільш небезпечним кримінальним правопорушенням» [17].

Разом з тим варто зауважити, що проведений нами системний аналіз наукових джерел та норм чинного законодавства доводить, що суб'єктивну функцію із запобігання злочинності персонал ДБР отримав навіть не через рік - 29 лютого 2016 р., коли Постановою Кабінету Міністрів України №127 утворено Державне бюро розслідувань [17], і не 13 грудня 2017 р. коли Кабінетом Міністрів України було погоджено організаційну структуру ДБР, до якої увійшли: 15 управлінь та 4 самостійних відділи центрального апарату, 7 територіальних управлінь, Академія ДБР та Науково-дослідний інститут ДБР. [3, с. 15]. У зв'язку з чим створення ДБР як суб'єкта запобігання військовим кримінальним правопорушенням, за нашим глибоким переконанням, слід вважати саме 27.11.2018 р., коли перші 300 слідчих ДБР день прийняття присягу. Також варто зауважити й на тому, що цього ж дня було зареєстровано і перші кримінальні провадження [17], у тому числі щодо вчинення військових кримінальних правопорушень.

важити й на тому, що цього ж дня було зареєстровано і перші кримінальні провадження [17], у тому числі щодо вчинення військових кримінальних правопорушень.

**Висновки.** На підставі викладеного варто зауважити, що з урахуванням викликів сьогодення, в умовах воєнного стану в Україні, невідкладним завданням являється визначення місця ДБР, як одного з основних суб'єктів запобігання злочинності, реалізація якого являється неможливою без чіткого визначення поставлених завдань, створення необхідних інструментів для їх виконання та належної його підзвітності громадянському суспільству.

### Список використаної літератури:

1. Семенишин О. М. Концептуальні засади запобігання корисливо-насильницьким злочинам органами та підрозділами Національної поліції України (За матеріалами операції Об'єднаних сил) : монографія. Київ : Дакор, 2020. 550 с.
2. Про Державне бюро розслідувань Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 16.12.2023).
3. Носевич Н. Р. Державне бюро розслідувань як суб'єкт протидії злочинності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Кривий Ріг, 2019. 231 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.12.2023).
5. Про Національне бюро розслідувань України Указ Президента України від 24.04.1997 № 371/97 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371/97> (дата звернення: 16.12.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року N 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) Рішення Конституційного суду України від 06.07.1998 № 10-пн/98 URL: <https://zakon.rada.gov>

- ua/laws/show/v010p710-98 (дата звернення: 16.12.2023).
7. Чернишов Г. М. Кримінологічні функції Державного бюро розслідувань: завдання та очікування /Г. М. Чернишов // Державне бюро розслідувань: досвід становлення : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 черв. 2019 р.) / редкол.: Г. О. Ульянова (голова), Н. М. Бакаянова. — Одеса : Юридична література, 2019. — С. 404–408.
  8. Труба Р. М. Єдиноначальність та погодження в реалізації окремих повноважень директора Державного бюро розслідувань / Р. М. Труба // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 234-239.
  9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» Указ Президента України; Концепція від 08.04.2008 № 311/2008 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 16.12.2023).
  10. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 16.12.2023).
  11. Скулиш Є. Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2013. № 2. С. 60-71. URL.: [http://N%buv.gov.ua/UJRN%boz\\_2013\\_2\\_10](http://N%buv.gov.ua/UJRN%boz_2013_2_10). (дата звернення: 16.12.2023).
  12. Пояснювальна записка до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» реєстр. № 2114 від 12.02.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54012](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012)
  13. Цюприк І.В. Перспективи функціонування державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. №2. С. 177-186.
  14. Пояснювальна записка до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» реєстр. № 2114 від 12.02.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54012](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 16.12.2023).
  15. Проект Закону України «Про Державне бюро розслідувань» реєстр. № 3042 від 01.08.2013 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JG2CI00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG2CI00A.html) (дата звернення: 16.12.2023).
  16. Проект Закону України «Про Державне бюро розслідувань» реєстр. № 3042 від 15.05.2014 р. URL:
  17. Про утворення Державного бюро розслідувань Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2016 № 127 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF> (дата звернення: 16.12.2023).
  18. Oleh Shkuta, Maksym Korniienko, Mykola Yankovyi (2022) Foreign experience of preventing military and economic crimes. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 8 № 4. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», (2022). P. 185-190 <http://baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/1937/1946>
  19. Shkuta, Oleh, Tarasenko, Oleksandr, Shvets, Dmytro. Legal Regulation of Access to Justice in Cases Related to the Protection of the Rights of Military Officers and Conscript During the Conditions of Martial State in Ukraine. *Law of Justice Journal*. 38 (2). 2024. 6-21. DOI: 10.5335/rjd.v38i2.15920
  20. Shkuta O.O. Crimes in the Military Sphere: Reasons and Conditions (Злочини у військовій сфері: причини та умови). *European Reforms Bulletin* №2, 2020. с. 74-77. <http://dspace.oduvs.edu.ua/bitstream/123456789/1845/1/74-77.pdf>

### **Kropyvnytskyi O. Establishment and development of the State Bureau of Investigation as a crime prevention agency**

*The article examines the establishment and development of the State Bureau of Investigation as a crime prevention agency.*

*As our research has shown, domestic scholars rightly associate the origin of the idea to create the SBI with the Decree of the President of Ukraine "On the National Bureau of Investigation of Ukraine" of April 24, 1997, No. 371. However, by the decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of the people's deputies of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Presidential Decree of 24.04.1997 No. 371 "On the National Bureau of Investigation of Ukraine" (case on the establishment of the National Bureau of Investigation of Ukraine),*

---

*certain provisions of the said Presidential Decree were declared unconstitutional and invalid, which made further implementation of this project impossible.*

*The first step towards new changes was the Decree of the President of Ukraine of 08.04.2008 No. 311/2008, which put into effect the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of 15.02.2008 "On the progress of reforming the criminal justice system and law enforcement agencies", which created the preconditions for new reforms in the criminal justice system.*

*It is worth noting that despite the adoption of the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation" on November 12, 2015. of the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation" No. 794-VIII, the SBI staff received the subjective crime prevention function only 3 years later. In this regard, we strongly believe that the establishment of the SBI as an entity for the prevention of military criminal offenses should be considered to be on November 27, 2018, when the first 300 SBI investigators took the oath. It is also worth noting that the first criminal proceedings, including those related to military criminal offenses, were registered on the same day.*

*It is proved that, given the challenges of today, in the context of martial law in Ukraine, the urgent task is to determine the place of the SBI as one of the main subjects of crime prevention, the implementation of which is impossible without a clear definition of the tasks set, the creation of the necessary tools for their implementation and its proper accountability to civil society.*

**Key words:** *State Bureau of Investigation, SBI, establishment of the SBI, development of the SBI, crime, prevention, counteraction, crime prevention entity.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.38>

**В. А. Ліпкан**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінального права, процесу та криміналістики  
Академії праці, соціальних відносин і туризму  
ORCID ID: 0000-0002-7411-2086  
<https://irbis-nbuv.gov.ua/ASUA/0012068>  
WoS: LIH-1184-2024

**Д. Б. Мартиненко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Національна академія внутрішніх справ

## **ОМБУДСМАН ЗІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ТВОРЕННЯ ГЕОСТРАТЕГІЇ ПОВОЄННОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

*Уперше в правовій наці обґрунтовано теоретичну концепцію інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій. Проведене дослідження дозволило визначити ключові проблеми, концептуальні основи та можливі моделі формування інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій в контексті розбудови національної системи стратегічних комунікацій в Україні, а також творення геостратегії повоєнної Української Держави.*

*Констатовано, що внаслідок продовження російсько-української війни, традиційні форми держави виявляють свою недосконалість, а узвичаєні безпекові механізми не здатні гарантувати безпеку людини, суспільства і держави, водночас стратегічні комунікації набувають особливої ваги: як у забезпеченні прозорості діяльності органів державної влади, так і у захисті прав громадян та протидії маніпуляціям і дезінформації. Через що унаочнюється потреба у формуванні спеціалізованого інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій.*

*Основними перешкодами для створення такого інституту є недостатнє правове регулювання, відсутність чітких механізмів державного і громадського, а також безпекового контролю та невизначеність щодо оптимальної моделі його функціонування. Аналіз зарубіжного досвіду та особливостей вітчизняної політичної ситуації уможливив виокремити парламентську та громадську моделі, а також запропонувати комбіновану модель, яка найбільше відповідає українським національним інтересам, реальним власним спроможностям, стратегічному потенціалу і сучасним правовим реаліям турбулентності геостратегічного ландшафту.*

*Рекомендації щодо впровадження інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій передбачають законодавче закріплення його статусу та функцій, забезпечення фінансової та інституційної незалежності, створення ефективних механізмів взаємодії з громадськістю, медіа та органами державної влади, а також застосування кращих міжнародних практик, але з урахуванням національних традицій право- і державотворення, утвердження національної, в тому числі й державної ідентичності, відновлення територіальної цілісності Української Держави та збереження засад її конституційного ладу.*

*Висновується, що формування інституту уповноваженого зі стратегічних комунікацій може стати одним із перших кроків щодо стратегізації державної політики, утвердження стратегічного курсу держави, в рамках стратегічної політики, яка реалізовуватиметься через стратегію, формування стратегічної правотворчості.*



На цьому етапі основна наукова гіпотеза щодо необхідності створення даного інституту омбудсмана вважається нами науково обґрунтованою, а подальші дослідження мають бути спрямовані на конкретизацію правового статусу згідно з визначеними нами блоками стратегічних комунікацій, та визначених адекватних завдань, практичних механізмів реалізації та визначення ефективних шляхів взаємодії цього інституту з суспільством і державою, творення стратегічної політики з позицій тринітарної композиції принципів: безпеко-, державо-, україноцентризму.

**Ключові слова:** омбудсман зі стратегічних комунікацій, стратегічні комунікації, державна безпека, стратегічна правотворчість, стратегізація, стратегічна політика, стратегічний курс, стратегіми, безпековий контроль, державність, геостратегія Української Держави.

*Вступ.* Російсько-українська війна має чимало причин, більшість з яких носять екзистенційний характер. Незважаючи на кончу потребу у формуванні та реалізації стратегічної політики, стратегем як секторальних політико-безпекових стратегій, а також відповідних ним актів стратегічної правотворчості в Україні і досі не утворено системи стратегічних комунікацій. Змінюється світ, разом із ним трансформується правова реальність.

Тож маємо констатувати про порушення прав людини у сфері стратегічних комунікацій, що увиразнюється через відсутність адже саме через зосередження на тактичних та оперативних питаннях, відомчій нормотворчості було втрачено стратегічний вектор розвитку, В тому числі й відповідної правової підсистеми.

Холодна війна відійшла у минуле, гібридні війни і у поєднанні із конвенційними війнами формують засади нової реальності, тож нашим завданням є адекватне усвідомлення цієї реальності і відповідно вжиття комплексних і системних, в тому числі політико-правових заходів, щодо творення геостратегії Української Держави, в тому числі й розвиток правового регулювання функціонування системи стратегічних комунікацій. Одним із успішних механізмів якою має виступати формування нового інститут – омбудсмана зі стратегічних комунікацій.

Дане питання порушується вперше в світовій науці.

У сучасних умовах нестабільності та турбулентності роль страткому посилюється, особливої ваги набувають питання захисту прав громадян у даній комплексній сфері. Одним із таких дієвих механізмів має формування інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій (далі – ОСК),

який спеціалізується на контролі та моніторингу за дотриманням прав громадян у сфері стратегічних комунікацій.

В Україні стратегічні комунікації лише починають формуватися як цілісна система, яка забезпечує взаємодію органів державної влади, громадськості та медіа у процесах ухвалення та реалізації стратегічних рішень. Відповідно не є унормованими як засади функціонування національної системи стратегічних комунікацій (далі НССК), так і не є визначеною правова компетенція суб'єктів страткому. Проте вже зараз уочевиднюється потреба створення незалежних ефективних механізмів, здатних забезпечити прозорість, відповідальність та захист прав людини, в тому числі державних службовців у цій сфері. Досвід зарубіжних країн свідчить, що впровадження спеціалізованих омбудсманів сприяє підвищенню рівня довіри суспільства до інституційної системи, а також гарантує дотримання стандартів прав і свобод людини і громадянина.

Попри важливість зазначених питань, в Україні не створено нормативно-правових засад для запровадження інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій, а сама концепція цього інституту залишається презентується у даній статті авторами уперше.

Саме тому актуальним завданням є аналіз проблемних аспектів формування інституту ОСК в контексті розбудови НССК, визначення можливих моделей його функціонування та формулювання практичних рекомендацій щодо впровадження цього інституту в Україні.

ОСК – посадова особа, уповноважена відповідним органом державної влади, що здійснює контроль у сфері страткому за додержанням конституційних прав і сво-

бод людини і громадянина та захист прав кожного громадянина України як всередині, так і за межами держави і в межах її юрисдикції на постійній основі під час забезпечення національної безпеки і реалізації державної політики стратегічних комунікацій.

Тема є новою і потребує свого прагматичного опанування, адже наразі відсутній механізм реального захисту прав і свобод у процесі реалізації страткому як органами державної влади, так і під час реалізації державної безпекової політики. Окрема тема, на яку один із авторів цієї статті (професор В.А. Ліпкан) наголошував ще 15 років тому, полягає у відсутності інститут безпекового омбудсмена, ефективних механізмів захисту прав самого персоналу суб'єктів стратегічних комунікацій, в тому числі й забезпечення національної безпеки (працівників МВС, СБУ, СЗР, ДБР, НАБУ, військовослужбовців ЗСУ, ССО ЗСУ тощо) [1].

Інститут омбудсмена має свої витоки у світовій практиці як інструмент захисту прав людини. В умовах формування нової картини світу маємо відходити від застарілого реактивного управління, лінійних парадигм та ручного керування, яке априорі не здатне протистояти стратегічному управлінню, що здійснюють нові суб'єкти міжнародних відносин, нові сили та центри сил. Ми або стаємо частиною тих, хто формує новий світ, або залишаємося у ролі об'єкта управління, надалі безпорадно помилково редукуючи системний інструментарій стратегічних комунікацій лише рівнем комунікаційної політики, що здійснюється стратегічними засобами.

На даному шляху маємо чимало зробити: передусім здійснити стратегізації наукового мислення на засадах [2]: ствердження української державності, національної і державної ідентичності, безпекоцентризму та україноцентризму.

Мають бути теоретично досліджені, та легітимовані такі ключові поняття, як:

- *стратегія* – нормативний акт, акт стратегічної правотворчості, в якому формуються правові засади реалізації стратегем;

- *стратегема* – конкретизація геостратегії Української Держави (далі – ГУД),

вид державної політики, що реалізується в конкретній найбільш важливій сфері життєдіяльності і спрямований на реалізацію стратегічних національних інтересів у цій сфері;

- *стратіарх* – суб'єкт формування стратегічної політики політики [3], політики стратегічних комунікацій, стратегем;

- *стратегічна політика* – державна політика реалізації геостратегії, яка на думку М. Нурмухометової має розроблятися законодавчою гілкою влади [4, с. 172], бути наповненою „новим, більш реальним і досяжним змістом з урахуванням туманності вступу Української Держави до ЄС та НАТО” [5, с. 11] навіть на одинадцятому році повномасштабної російсько-української війни”;

- *стратегічний курс держави* – напрям зовнішньополітичної реалізації геостратегії Української Держави відповідно до реалізації українських стратегічних національних інтересів тощо.

- *омбудсман (уповноважений) зі стратегічних комунікацій* – посадова особа, що захищає стратегічний статус Української Держави, її стратегічний курс та стратегічну політику, а також права громадян і суб'єктів страткому у сфері реалізації державної політики стратегічних комунікацій на всій території України, а також за її межами. Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Його статус визначається Законами України „Про стратегічні комунікації”, „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [6].

ОСК має стати незалежним інститутом, який здійснює контроль за дотриманням стандартів прозорості, етичності та захисту прав громадян у сфері стратегічних комунікацій, включаючи діяльність суб'єктів страткому та медіа.

Основною місією омбудсмена зі стратегічних комунікацій є створення ефективного механізму забезпечення прав громадян у процесах стратегічної комунікації та формування стратегічного ландшафту реалізації суб'єктності Української Держави. Він виступає медіатором між громадянами, медіа та органами влади, інститутами громадянського суспільства, сприяючи запобіганню конфліктів, фей-

ків, дезінформації. Також окремим напрямом є здійснення моніторингової діяльності щодо: 1) запобігання пониженню рівня державної політики до тактичного та оперативного; 2) зміни стратегічного курсу держави; 3) реформатування суб'єктів стратегічного партнерства, що не відповідає стратегічним національним інтересам; 4) невикористання всебічного потенціалу усіх складових стратегічних комунікацій.

Імперативними домінантами авторського бачення виступають наступні положення:

- необхідність не лише проголошення, а й формування надійного механізму захисту основних прав і свобод громадянина в процесі реалізації державної політики стратегічних комунікацій;

- утворення засад для можливості реальної участі громадян у ствердженні національної ідентичності та творенні ГУД;

- реалізації положень актів стратегічної правотворчості, що регулюють суспільні відносини у сфері реалізації стратегем та стратегічних комунікацій щодо удосконалення механізмів громадського та безпекового контролю [7, с. 36] за творенням стратегічної політики держави.

Діяльність уповноваженого не відміння існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

*Функціональні обов'язки омбудсмана зі стратегічних комунікацій* можуть включати:

- розгляд скарг громадян щодо порушення їхніх прав органами влади, медіа чи іншими суб'єктами стратегічних комунікацій;

- моніторинг і аналіз суспільних відносин щодо дотримання етичних та законодавчих стандартів;

- надання рекомендацій та пропозицій органам влади й медіа щодо поліпшення їхніх практик стратегічних комунікацій;

- здійснення просвітницької діяльності та формування культури стратегічних комунікацій, формування стратегічного державницького мислення на засадах україноцентризму та спільної відповідальності інституційної системи та інститутів

громадянського суспільства за реалізації стратегічного курсу держави;

- співпраця з міжнародними інституціями та аналогічними інститутами за кордоном для обміну досвідом і вдосконалення стратегічних комунікацій.

Для реалізації зазначених функцій ОСК повинен має відповідні повноваження, зокрема право вимагати інформацію від державних установ, організувати експертні оцінки, а також виступати з ініціативами перед парламентом щодо вдосконалення законодавства, а також подавати щорічний звіт щодо власної діяльності.

Наразі не можна визнати достатніми механізми безпекового контролю, що їх здійснює РНБОУ. Відповідно до ст. 107 Конституції України, РНБОУ здійснює координацію і контроль лише *органів виконавчої влади* у цій сфері. Однак, наприклад, безвідповідальні особисті та суб'єктивні заяви народних депутатів за кордоном (що не відповідають позиції держави, українським національним інтересам), коментарі окремих депутатів щодо дискредитації посадових осіб державної влади, відеоматеріал громадських активістів, грантожерів, та інших представників псевдоекспертотократії, який спрямований на дискредитація державної влади, стратегічного курсу держави тощо – повною мірою охоплюються сферою страткому.

Тож і контроль лише над органами виконавчої влади є не повним. Він не відповідає системним процесам державотворення, формування нової архітектури міжнародного порядку, реалізації суб'єктності Українською Державою через стратегічну політику всіма гілками влади та складовими громадянського суспільства.

Відтак, інститут ОСК нами пропонується розглядати крізь призму двох складових і з двох різних концептуальних позицій:

1) *захист прав і свобод людини і громадянина* – персоналу суб'єктів національної системи стратегічних комунікацій;

2) *захист прав і свобод людини і громадянина* – під час реалізації державної політики стратегічних комунікацій у внутрішньому та зовнішньому вимірах.

ОСК не повинен дублювати функції інших уповноважених, навпаки, він має стати спеціалізованим інститутом, що заповнює

прогалини, які не охоплюють існуючі уповноважені, наприклад, питання взаємодії державних органів зі ЗМІ у кризових умовах, ефективність державних інформаційних кампаній та питання захисту прав громадян у сфері стратегічної комунікації.

Інститут омбудсмана зі стратегічних комунікацій покликаний посилити стратегічний державницький вектор функціонування інституційної системи, створивши **додатковий незалежний механізм, здатний:**

- формувати готовність до збройного захисту та силового забезпечення українських національних інтересів. Адже за свідченням Уеслі Кларка „ у країнах Заходу, не відміну від агресивної Росії, немає ознак психологічної готовності подужати таку війну” [8];

- створювати гарантовані умови для збереження контролю над об'єктами стратегічної інфраструктури [9];

- оперативно реагувати на сучасні виклики стратегічному курсу Української Держави і стратегічним комунікаціям, зміну геостратегічного ландшафту;

- підвищити загальний рівень довіри до медіа і державних комунікаційних компаній в рамках творення ГУД.

Таким чином, концептуальні засади діяльності уповноваженого зі стратегічних комунікацій визначають його як унікальний спеціалізований орган, здатний суттєво вплинути на стратегічний розвиток, стратегічну політику та стратегічний курс держави, формування прозорості та відповідальності всіх суб'єктів правовідносин у сфері стратегічних комунікацій в Україні.

Однією з ключових проблем створення інституту комунікаційного омбудсмана в Україні є відсутність **належної системи правового регулювання**. Законодавство України наразі не передбачає існування спеціалізованого органу, який здійснює захист прав громадян у сфері стратегічних комунікацій, та і взагалі стратегічна правотворчість наразі в Україні досі перебуває на стадії животіння. Можемо лише відзначити на певні напрацювання Н. Харченко в цій царині однак вони не стосуються стратегічних комунікацій, а здебільшого розглядаються порізнення між актами стратегічної правотворчості [10;

11]. Системний підхід до зазначених проблем викладено в першій в Україні монографії з геостратегії одного із співавторів даної статті (професора В. Ліпкана), в якій акцентовано на формуванні стратегічної правотворчості, складовими якої виступають „стратегічна правова політика – стратегічна правотворчість – стратегічні правові акти – стратегічні правові норми. Саме ці компоненти фактично формалізують геостратегію і секторальні стратегії. Зі свого боку, політична тактика може бути увиразнена у вигляді державних цільових програм” [12, с. 50].

Важливим напрямом діяльності ОСК виступає систематична оцінка готовності суб'єктів НССК до конвенційної, а також гібридної війни. Адже за влучним виразом авторів потужної монографії, присвяченої гібридній війні „відносна неготовність країн НАТО до конвенційної війни вплинула на відмову надати Україні допомогу летальною зброєю для оборони проти військових дій агресора... Помилкове припущення про те, що в Європі не існує загрози війни, призвело до різкого скорочення або втрати значної кількості засобів колективної оборони і стримування” [5, с. 35].

Вітчизняне законодавство у сфері інформації обмежується загальними положеннями щодо захисту свободи слова та інформації, але не містить конкретних норм, які регламентували б статус, функції та повноваження спеціалізованого омбудсмана зі стратегічних комунікацій, в тому числі й інформаційного уповноваженого [14].

Більш того, відсутні чіткі процедури розгляду скарг щодо порушень у сфері стратегічних комунікацій, що суттєво обмежує можливості громадян захистити свої права, в тому числі захистити від люстрації тих чи тих державних службовців, які діяли відповідно до законодавства і в його межах та власної правової компетенції створювали умови для реалізації стратегічних національних інтересів.

Це створює додаткові ризики поширення дезінформації, політичних маніпуляцій та зниження довіри до інститутів влади та медіа.

Утворення інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій в Україні наразі



стикається із серйозними проблемами як нормативного, так і інституційного характеру, проблемами неготовності політичних лідерів до формування окремого та незалежного інституту, що має здійснювати контроль щодо відповідності засадам стратегізації державної політики на всіх етапах та рівнях її формування та реалізації в усіх вимірах.

Вирішення цих проблем дозволить суттєво підвищити ефективність стратегічних комунікацій та довіру, зміцнить стратегічний рівень державної політики, сприятиме творенню ГУД та ствердженню національної ідентичності.

Основною **метою** утворення пропонуваного нами інституту має стати:

1) захист безпекових прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України на стратегічний розвиток в рамках Української Держави;

2) контроль за додержанням реалізації стратегічного курсу держави та реалізації стратегічних національних інтересів органами державної влади та усією інституційною системою;

3) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами стратегічних комунікацій;

4) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню у сфері страткому;

5) сприяння у формуванні стратегічної правотворчості у частині захисту прав людини, розробленні дієвих інститутів громадського контролю за діяльністю НССК, відповідно до Конституцією України та згідно з українськими національними інтересами;

6) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина від незаконних дій суб'єктів забезпечення національної безпеки;

7) сприяння формування безпекової свідомості, розвитку безпекової освіти в країні.

Екстраполюючи положення щодо безпекового омбудсмана, викладені у відповідній науковій статті професора В. Ліпкана [1; 15], наголосимо, що у межах

розв'язання даної проблеми варто виходити з декількох основних позицій:

- інститут уповноваженого зі стратегічних комунікацій доцільно розглядати в межах парламентського контролю, порівнявши його від уповноваженого з прав людини;

- даний інститут доцільно розглядати в межах парламентського контролю, але в рамках вже існуючого омбудсмана, розширивши і законодавчо закріпивши його контрольну компетенцію у сфері страткому;

- інститут омбудсмана зі стратегічних комунікацій, як спеціалізований інститут уповноваженого з прав людини, слід розглядати в рамках стратегічного контролю – виду державного контролю, що здійснюється за діяльністю інституційної системи щодо реалізації нею стратегічної політики, стратегічного курсу держави і реалізації стратегічних українських національних;

- даний інститут можна розглядати в контексті утвердження нової форми держави, переходу до президентсько-парламентської форми правління, скасування посади прем'єр-міністра і перетворення Президента на голову виконавчої влади. У межах такого формату моделі нового уряду та нового образу сучасної Української Держави доцільно розглянути питання щодо уведення до організаційно-штатної структури КМУ посади віце-прем'єр-міністра з питань стратегічних комунікацій;

- даний інститут доцільно розглядати в рамках створення окремих спеціальних органів контролю, а у більш абстрактному плані – в контексті формування окремої *контрольної гілки влади* (детальніше це питання можна опанувати через дослідження окремих публікацій [16-19]).

Відповідно до викладеного, формуємо найбільш імовірні **інституційні моделі моделі функціонування омбудсмана зі стратегічних комунікацій**.

Однією з можливих моделей формування інституту комунікаційного омбудсмана є **модель парламентського омбудсмана**. За такої конфігурації омбудсман призначається Верховною Радою України і підзвітний лише їй. Подібна

модель вже успішно функціонує у вигляді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Перевагою парламентського комунікаційного омбудсмана є високий рівень легітимності, зумовлений парламентським призначенням, що гарантує незалежність від виконавчої влади та окремих політичних груп. Однак недоліками цієї моделі є можливість політичного впливу через залежність від парламентських сил, а також ризику надмірної бюрократизації процесу прийняття рішень. Також в умовах воєнного стану під час російсько-української війни констатуємо на кардинальне зниження самостійності парламенту, порушення системи балансу стримувань і противаг.

Альтернативною моделлю є **формування незалежного громадського комунікаційного омбудсмана**. Такий омбудсман призначається на основі відкритого конкурсу громадськими організаціями або спеціальною незалежною комісією, що забезпечує максимально можливу автономію та суспільну довіру до нього.

Сильними сторонами цієї моделі є максимальна незалежність від політичного впливу, оперативність у прийнятті рішень та здатність ефективно взаємодіяти з громадськістю. Проте така модель може зіткнутися з фінансовими труднощами та відсутністю достатніх юридичних повноважень у відносинах із державними інституціями.

У контексті *російсько-української війни* кожна із запропонованих моделей має свої переваги та ризику. Парламентська модель забезпечує формальну юридичну визначеність, широкі повноваження та державне фінансування. Водночас ризик політичної залежності може знизити довіру громадськості та ефективність роботи омбудсмана. Натомість громадська модель краще відповідатиме вимогам повоєнного громадянського суспільства, оскільки забезпечуватиме більшу адаптивність, оперативність та незалежність рішень, але може бути менш стабільною через фінансову та інституційну невизначеність.

Враховуючи зазначене, **оптимальною для Української Держави** могла б бути

змішана модель, яка поєднувала б парламентське затвердження кандидата з активним залученням громадськості у процес формування та діяльності ОСК. Це дозволило б поєднати юридичну визначеність із громадською легітимністю, сприяючи підвищенню ефективності та суспільної довіри до цього інституту, а також ширшого залучення громадянського суспільства до реалізації стратегічної політики.

Отже, вибір конкретної моделі функціонування ОСК має базуватися на детальному аналізові геостратегічного ландшафту, нової правової реальності, врахуванні екзистенційного протистояння РФ проти Української Держави, її споконвічного прагнення до знищення Української державності, в тому числі через використання широкого арсеналу інструментів стратегічних комунікацій, зокрема спеціальних служб [20]. Окремо, але разом із названими завданнями розглядається ідеологія консервативних геополітичних лінійних парадигм щодо „незворотності відтворення ролі РФ як світової потуги“, „постійної експансії як екзистенційної умова історичного існування РФ“ [21], які також є іманентними російському деструктивному політичному режиму і докорінно визначають істотність небезпеки від рашизму.

Коректно підібрана модель може стати ключовою передумовою ефективної діяльності цього інституту, що сприятиме утвердженню стратегічної суб'єктності Української Держави.

### **Пропозиції щодо законодавчого закріплення статусу та функцій омбудсмана зі стратегічних комунікацій**

Запровадження інституту ОСК зумовлює необхідність розроблення системи ефективного правового його регулювання.

- розробити та ухвалити окремий Закон України „Про уповноваженого зі стратегічних комунікацій“, у якому визначити його правовий статус, повноваження, функції, процедуру призначення та відповідальність;

- закріпити незалежність омбудсмана зі стратегічних комунікацій, гарантувавши йому особливий статус, що дозволить уникнути політичного та адміністративного тиску,

- передбачити механізми оперативного реагування на порушення у сфері стратегічних комунікацій, зокрема шляхом розгляду звернень громадян і громадських організацій, посадових осіб державних органів.

Для ефективного функціонування ОСК важливо забезпечити такі **умови**:

- фінансування діяльності ОСК за рахунок державного бюджету із закріпленням фінансової незалежності водночас фінансової звітності;

- формування команди професійних експертів у сфері стратегічних комунікацій за наступними блоками, які були сформовані професором В. Ліпканом у 2016 році [22; 23]: 1) *інтеракціоністський блок*: публічна дипломатія; залучення ключового лідера; зв'язки зі ЗМІ, з органами державної влади, з громадськістю, внутрішня комунікація; 2) *інформаційно-психологічний блок*: інформаційні, психологічні, спеціальні операції; 3) *технічний блок*: кібернетична безпека, протидія в електромагнітному просторі; 4) *військовий блок*: блок військового та цивільно-військового співробітництва; документування подій, безпека операцій, заходи активного впливу;

- упровадження прозорих та зрозумілих процедур взаємодії ОСК з органами державної влади, медіа та інститутами громадянського суспільства, міжнародними державними і недержавними суб'єктами.

- створення ефективної системи моніторингу та звітування про діяльність омбудсмена перед громадськістю і компетентними органами державної влади.

Для успішної реалізації повноважень ОСК необхідно передбачити такі **механізми взаємодії**:

- регулярні консультації та обмін інформацією між ОСК і всіма суб'єктами національної системи стратегічних комунікацій, профільними парламентськими комітетами, відділами стратегічних комунікацій в ЦОВВ, які відповідають за реалізацію державної політики стратегічних комунікацій;

- активна співпраця з громадськими організаціями та медіа у питаннях моніторингу геостратегічного ландшафту,

інформаційно-комунікаційного простору, проведення освітніх заходів, тренінгів, дискусій щодо дотримання етики та стандартів стратегічної комунікації, визначення її місії, механізмів та практик;

- спільні проекти з міжнародними партнерами, які забезпечать використання кращих міжнародних практик діяльності суб'єктів страткому;

- публікація щорічних доповідей, які міститимуть результати аналізу рівня реалізації державної політики стратегічних комунікацій, рекомендації для органів державної влади та суспільства, що сприятиме прозорості та відкритості цього інституту.

Як відзначав свого часу П. Рабінович: „В Україні інституція омбудсмена ще не вичерпала усі свої правозахисні ресурси“ [24, с. 171].

Тож запропоновані рекомендації створять належні передумови для впровадження ефективного інституту омбудсмена зі стратегічних комунікацій в Україні, який буде здатний не лише здійснювати контроль за дотриманням прав громадян у сфері стратегічних комунікацій, але й активно сприяти творенню ГУД, утвердженню національної ідентичності, реалізації стратегем.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволило визначити ключові проблеми, концептуальні основи та можливі моделі формування інституту омбудсмена зі стратегічних комунікацій в контексті розбудови національної системи стратегічних комунікацій в Україні.

На сьогоднішньому етапі, коли продовжується російсько-українська війна, традиційні форми держави виявляють свою недосконалість, а узвичаєні безпекові механізми не здатні гарантувати безпеку людини, суспільства і держави, стратегічні комунікації набувають особливої ваги: як у забезпеченні прозорості діяльності органів державної влади, так і у захисті прав громадян та протидії маніпуляціям і дезінформації. Через що унаочнюється потреба у формуванні спеціалізованого інституту омбудсмена зі стратегічних комунікацій.

Основними перешкодами для створення такого інституту є недостатнє правове регулювання, відсутність чітких механізмів дер-

жавного і громадського, а також безпекового контролю та невизначеність щодо оптимальної моделі його функціонування. Аналіз зарубіжного досвіду та особливостей вітчизняної політичної ситуації дозволив виокремити парламентську та громадську моделі, а також запропонувати комбіновану модель, яка найбільше відповідає українським національним інтересам, реальним власним спроможностям, стратегічному потенціалу і сучасним правовим реаліям турбулентності геостратегічного ландшафту.

Рекомендації щодо впровадження інституту омбудсмана зі стратегічних комунікацій передбачають законодавче закріплення його статусу та функцій, забезпечення фінансової та інституційної незалежності, створення ефективних механізмів взаємодії з громадськістю, медіа та органами державної влади, а також застосування кращих міжнародних практик, але з урахуванням національних традицій право- і державотворення, утвердження національної, в тому числі й державної ідентичності [25], відновлення територіальної цілісності Української Держави та збереження засад її конституційного ладу.

Таким чином, формування інституту ОСК може стати одним із перших кроків щодо стратегізації державної політики, утвердження стратегічного курсу держави, в рамках стратегічної політики, яка реалізовуватиметься через стратегію, формування стратегічної правотворчості.

На цьому етапі основна наукова гіпотеза щодо необхідності створення даного інституту омбудсмана вважається нами науково обґрунтованою, а подальші дослідження мають бути спрямовані на конкретизацію правового статусу згідно з визначеними нами блоками стратегічних комунікацій, та визначених адекватних завдань, практичних механізмів реалізації та визначення ефективних шляхів взаємодії цього інституту з суспільством і державою, творення стратегічної політики з позицій тринітарної композиції принципів: безпеко-, державо-, україноцентризму.

#### Список використаної літератури:

1. Ліпкан В. А. Проблеми формування інституту безпекового омбудсмана в контексті розбудови правової держави в Україні. *Право України*. 2010. № 7. С. 70–80.

2. Ліпкан В. Стратегічні комунікації : словник / Вид. 2-е, виправлене і доповнене. Київ : Видавець Ліпкан В. А. 2018.
3. Ліпкан В. А. Стратіархи України: до проблеми легітимації. *Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (9 листопада 2023 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А.Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. К.: КНУТД, 2023. С. 81-87
4. Нурмухаметова М. Г. Вироблення стратегічного курсу розвитку України за умов парламентсько-президентської форми правління. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 3 (22). С. 166–173.
5. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
7. Ліпкан В.А., Ліпкан О. С. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. Вид. 2-е доповнене і перероб. Київ : Текст, 2008. 400 с.
8. Clark W., Luik J., Ramms E., Shirreff R. Closing NATO's Baltic Gap. Report / International Centre for Defence and Security. – Tallinn, 2016. – P. 8.
9. Ліпкан В. А., Зубко Г. Ю. Стратегія державної інфраструктурної політики України: монографія ; за загальною редакцією В. А. Ліпкана. Київ: Ліпкан В. А., 2022. 1008 с. <https://doi.org/10.36059/978-966-97758-2-5>
10. Харченко Н. П. Особливості стратегії як нормативно-правового акта України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 24–25 січ. 2020 р.). Львів, 2020. С. 111–114.
11. Харченко Н. П. Стратегічні акти в законодавстві України. *Держава і право в Умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 31 січ. – 1 лют. 2020 р.). Дніпро, 2020. С. 121–124.
12. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави. монографія. Одеса : Видавничий дім „Гельветика”, 2024. 830 с.
13. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.



14. Нестеренко О. Інформаційний омбудсмен у механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод. *Юридична Україна*. 2008. № 1. С. 16 – 21.
15. Ліпкан В. А. Безпековий омбудсмен: проблеми формування нового інституту. *Новітні підходи до державотворення в умовах європейської інтеграції (пам'яті професора Ю. І. Римаренка)* : Збірник тез міжвузівської науково-теоретичної конференції. Київ : КНУВС, 2009. С. 114-117.
16. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. Київ, 1997. 72 с.
17. Нижник Н. Р., Машков О. А., Мосов С. П. Контроль у сфері державного управління. Вісник Української академії державного управління. 1998. № 2. С. 23-31.
18. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Виконавча влада і державний контроль. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади / За ред. М. С. Лопата. Київ : Вища шк. права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 47 с.
19. Шевчук В. О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою: (Проблеми теорії, організації, методології). монографія. Київський державний торговельно-економічний університет. Київ, 1999. 371 с.
20. Стратегічна культура Росії. Висновки для України [Електронний ресурс]. Ч. 1.: URL: [http://texty.org.ua/pg/video/editorial/read/48717/Cikavezna\\_lekcija\\_Strategichna\\_kultura\\_Rosiji\\_Vysnovky\\_dla?a\\_offset=](http://texty.org.ua/pg/video/editorial/read/48717/Cikavezna_lekcija_Strategichna_kultura_Rosiji_Vysnovky_dla?a_offset=)
21. Шумило С. Сурков сказав правду про наміри Путіна щодо України. Чи почують його Віткофф і Трамп. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/surkov-namiry-putina-tramp-vitkoff-ukrayina/33355877.html>
22. Ліпкан В. Поняття та структура стратегічних комунікацій на сучасному етапі державотворення. URL: <https://www.lipkan.com/ponyattya-ta-struktura-strategichnih-komunikatsij-na-suchasnomu-etapi-derzhavotvorennya/>.
23. Ліпкан В. А. Поняття та структура стратегічних комунікацій на сучасному етапі державотворення. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 270-271.
24. Рабінович П. Український омбудсмен: здобутки та перспективи. *Право України*. 2007. № 5. С. 170 - 171.
25. Ліпкан В. А. Державна ідентичність: новий термін політичної та правової науки. *Регіональні студії*. 2024. № 38. С. 33–40. / DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2024.38.5> URL: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/38/7.pdf>.

### **Lipkan V., Martynenko D. Ombudsman for strategic communications in the context of creating the geostrategy of the post-war Ukrainian State**

*For the first time in the legal community, the theoretical concept of the strategic communications ombudsman institution is substantiated. The study made it possible to identify the key issues, conceptual foundations and possible models for the formation of the strategic communications ombudsman institution in the context of building a national system of strategic communications in Ukraine, as well as creating a geostrategy for the post-war Ukrainian State.*

*It is stated that as a result of the ongoing Russian-Ukrainian war, traditional forms of the State show their imperfections, and the usual security mechanisms are not able to guarantee the security of a person, society and the State, while strategic communications are gaining special importance: both in ensuring transparency of the activities of public authorities and in protecting the rights of citizens and countering manipulation and disinformation. This makes it clear that there is a need to establish a specialized ombudsman institution for strategic communications.*

*The main obstacles to the creation of such an institution are insufficient legal regulation, lack of clear mechanisms of state and public, as well as security control, and uncertainty about the optimal model of its functioning. The analysis of foreign experience and the peculiarities of the domestic political situation made it possible to distinguish between parliamentary and civic models, and to propose a combined model that best meets Ukrainian national interests, real capacities, strategic potential and the current legal realities of the turbulent geostrategic landscape.*

*Recommendations for the implementation of the institution of the Ombudsman for Strategic Communications include legislative consolidation of its status and functions, ensuring financial and institutional independence, creating effective mechanisms for interaction with the public, media and public authorities, as well as applying the best international practices, but taking into account national traditions of law and state-building, strengthening national, including state identity, restoring the territorial integrity of the Ukrainian state and preserving the foundations of the constitutional state.*

*It is concluded that the formation of the institution of the Commissioner for Strategic Communications may be one of the first steps towards strategizing the State policy, establishing the strategic course of the State, within the framework of the strategic policy to be implemented through the strategists, and forming strategic lawmaking.*

*At this stage, we believe that the main scientific hypothesis regarding the need to create this ombudsman institution is scientifically sound, and further research should be aimed at specifying the legal status in accordance with the blocks of strategic communications identified by us, and at identifying adequate tasks, practical mechanisms for implementing and determining effective ways of interaction of this institution with society and the State, and at creating strategic policy from the standpoint of the trinitarian composition of principles: security, State, and Ukraine-centrism.*

**Key words:** *Ombudsman for Strategic Communications, strategic communications, state security, strategic lawmaking, strategization, strategic policy, strategic course, strategemes, security control, statehood, geostrategy of the Ukrainian state.*

УДК 347.736

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.39>**Бутирський А. А.**

доктор юридичних наук, професор,  
суддя Господарського суду Чернівецької області  
ORCID ID: 0000-0002-3225-7017

**Захарченко А. М.**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач науково-дослідної лабораторії  
публічної безпеки громад  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-6359-2475

**Бобкова А. Г.**

доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії правових наук України,  
головний науковий співробітник  
науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-0834-7514

## ОСОБЛИВОСТІ БАНКРУТСТВА БОРЖНИКІВ, ЩОДО ЯКИХ ЗАСТОСОВАНО САНКЦІЇ

У статті розкрито особливості банкрутства боржників, щодо яких застосовано санкції відповідно до Закону України «Про санкції». Зазначено, що застосування санкцій до юридичної особи може призвести до ситуації, коли підсанкційне підприємство має кошти на рахунку, інше майно, але не може виконати свої зобов'язання перед кредиторами через блокування активів. Це може спричинити банкрутство підсанкційного підприємства.

Наголошується, що при відкритті провадження у справі про банкрутство доцільно перевірити, чи не перебуває суб'єкт банкрутства під санкціями. Це допоможе уникнути помилок, оскільки банкрутство боржника, щодо якого застосовано санкції, має свої особливості.

Обґрунтовано, що застосування санкцій до боржника не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство. Проте подальший рух у справі про банкрутство такого боржника можливий лише з урахуванням встановлених щодо такого боржника обмежень (блокування активів, обмеження торговельних операцій (повне припинення), обмеження, часткове або повне припинення транзиту ресурсів, польотів і перевезень територією України, недопущення виведення капіталу за межі України, призупинення виконання господарських і фінансових зобов'язань, тощо).

Акцентовано увагу на протиріччі між нормами Закону України «Про санкції» та Кодексом України з процедур банкрутства. Обумовлено, що Кодекс України з процедур банкрутства підлягає застосуванню з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про санкції». Таким чином, заходами щодо відновлення платоспроможності боржника в процедурі санації підсанкційного підприємства не можуть бути заходи, пов'язані з відчуженням майна, виплатою коштів, заліком зустрічних однорідних вимог, отриманням позик і кредитів, придбанням товарів у кредит, тощо. Тобто, до підсанкційного підприємства-боржника не можуть застосовуватись заходи санації, які безпосередньо стосуються майна боржника. Натомість у санації можливий такий захід відновлення платоспроможності боржника, як погашення вимог боржника третьою особою (інвестором). Продаж майна банкрута у процедурі ліквідації у таких відносинах також не є можливим.

**Ключові слова:** банкрутство, неплатоспроможність, Кодекс України з процедур банкрутства, підсанкційні підприємства, санкції, санкційна політика, національна безпека.

**Постановка проблеми.** З початку повномасштабного вторгнення з боку країни-агресора застосування санкцій щодо юридичних і фізичних осіб набуло масового характеру, що позначилося як на економічному житті країни у цілому, так і на господарській діяльності суб'єктів господарювання зокрема. При цьому непоодинокими є випадки звернення підсанкційних суб'єктів до господарського суду в якості боржників чи кредиторів у справах про банкрутство (неплатоспроможність), що зумовлює певну специфіку таких справ та потребує окремого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З-поміж вчених, у центрі наукових пошуків яких опинилися питання неплатоспроможності та банкрутства, слід відзначити: О. Беяневич, О. Бірюкова, Л. Грабован, М. Гурина, В. Джуня, В. Дутку, Ю. Кабенюк, Л. Ніколенко, Б. Полякова, П. Пригузу та інших. Проте, не зважаючи на значну кількість наукових публікацій, присвячених проблематиці банкрутства, доводиться констатувати недостатній рівень дослідженості питання банкрутства боржників, щодо яких застосовано санкції.

Наведене вище засвідчує актуальність теми цієї статті.

**Метою статті** є розкриття особливостей банкрутства боржників, щодо яких застосовано санкції, та висвітлення актуальних питань, що виникають у цій категорії справ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найбільш швидким та ефективним засобом реагування на політичні, економічні та інформаційні загрози для нашої країни був обраний механізм застосування санкцій до об'єктів загроз [1, с. 352].

Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про санкції» (далі – Закон). Види санкцій є різноманітними і наведені у ст. 4 Закону. Наприклад, до видів санкцій належить блокування

активів, під яким розуміють тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними, зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань тощо.

Особливої уваги потребує такий вид санкцій як стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону).

Наведена санкція має винятковий характер та може бути застосована лише щодо фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами. Така санкція застосовується шляхом звернення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, до Вищого антикорупційного суду з позовною заявою про застосування до відповідної фізичної або юридичної особи санкції, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Близьким за змістом до п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону є примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів, що передбачено Законом України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів». У згаданому Законі передбачено, що рішення про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів приймається Радою національної безпеки і оборони України та вводиться в дію ука-



зом Президента України, тобто у позасудовому порядку.

Разом з тим, законодавець зробив виняток щодо правовідносин, на які санкції не поширюються, зокрема на:

- сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного та/або місцевих бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також визначених контролюючим органом грошових зобов'язань;

- погашення (стягнення) податкового боргу, недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та сплати розстрочених (відстрочених), у тому числі за рішенням суду, грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків та/або сум єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Застосування санкцій до юридичної особи може призвести до ситуації, коли підсанкційне підприємство має грошові кошти на рахунку, майно, однак не може виконати свої зобов'язання перед кредиторами через блокування активів. Така ситуація може призвести до банкрутства підсанкційного підприємства.

Перелік суб'єктів, щодо яких застосовано санкції, наведено у Державному реєстрі санкцій, який є відкритим і загальнодоступним, крім випадків, передбачених законом. Доступ до вказаного реєстру є безоплатним. Відтак, при відкритті провадження у справі про банкрутство, доречним було б перевірити чи не перебуває суб'єкт банкрутства під санкціями. Це допоможе уникнути помилок, оскільки банкрутство боржника, щодо якого запроваджено санкції, має свої особливості, про які йдеться нижче.

Санкції можуть вводиться як проти боржника, так і проти кредитора. Враховуючи, що у кредиторів та боржника різні цілі у справі про банкрутство, відповідно і санкції впливають на таких учасників по-різному.

Зокрема, перебування кредитора під санкціями не заважає йому звернутись із грошовими вимогами до боржника. Проте, якщо кредитор є об'єктом права власності російської федерації та її резидентів, то оскільки постановою Кабінету Міністрів

України від 3 березня 2022 р. № 187 «Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією російської федерації» (далі – Постанова) встановлено мораторій (заборону) на виконання, у тому числі в примусовому порядку, грошових та інших зобов'язань, кредиторами (стягувачами) за якими є російська федерація або особи, пов'язані з державою-агресором, таким кредиторам слід відмовляти у визнанні грошових вимог. Якщо ж майно кредитора, пов'язаного з державою-агресором, є націоналізованим, то вимоги такого кредитора визнаються судом.

Н. Матвійчук та А. Клян на основі аналізу судової практики у справах про банкрутство доходять висновку, що положення Постанови застосовуються судами таким чином:

- за ініціативою безпосередньо суду при відкритті провадження на підставі даних, наявних в ЄДРПОУ або іншої інформації щодо кредиторів, наявної в матеріалах справи;

- за ініціативою учасників справи під час подання відзивів/пояснень/заперечень тощо [2].

Неплатоспроможність – це неспроможність боржника (іншого, ніж страховик або кредитна спілка) виконати після настання встановленого строку грошові зобов'язання перед кредиторами не інакше, як через застосування процедур, передбачених цим Кодексом, або встановлена Національним банком України неплатоспроможність страховика відповідно до Закону України «Про страхування» чи неплатоспроможність кредитної спілки відповідно до Закону України «Про кредитні спілки» (ч. 1 ст. 1 Кодексу України з процедур банкрутства (далі – КУзПБ)).

КУзПБ не розрізняє причини неспроможності боржника виконати після настання встановленого строку грошові зобов'язання перед кредиторами, а відтак застосування персональних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до боржника не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі у розумінні КУзПБ.

Однак, у постанові Західного апеляційного господарського суду від 13.07.2023 р. у справі

№ 926/5366-6/22, в якій боржником було підприємство, щодо якого запроваджено санкції, вказано таке: «Заборгованість боржника та несплата цієї заборгованості відбулась не з його вини, чи внаслідок його недобросовісної господарської діяльності, а в результаті дій, вчинених органами виконавчої влади, які призвели до повного зупинення господарської діяльності боржника та забороняють вчиняти будь-які дії з наявними активами, в тому числі для виконання зобов'язань перед державним бюджетом. Водночас, з огляду на норми ст. 1 Закону України «Про санкції», передбачені Кодексом України з процедур банкрутства процедури під час провадження у цій справі про банкрутство, очевидно не можуть бути запроваджені з огляду на зміст санкцій, застосованих до боржника відповідно до Указу Президента України №140/2021 від 03.04.2021 та рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.04.2021 «Про застосування персональних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»».

В іншому випадку матиме місце ситуація, при якій держава в особі відповідних органів (в тому силі податкового) створила обставини для доведення юридичної особи до необґрунтованого та штучного банкрутства, що суперечить меті та завданню інституту банкрутства юридичних осіб, адже застосовані до боржника санкції є тимчасовими та обмежені трирічним строком, що не звільняє вказане товариство після закінчення їх терміну дії від обов'язку та можливості погасити вищевказану заборгованість» [3].

Зі свого боку, Верховний Суд вказав постановою апеляційного суду скасував і вказав, що відсутня підстава для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство така як виникнення заборгованості та несплата заборгованості внаслідок введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», яким до боржника у справі про банкрутство застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції)» (постанова від 06.12.2023 р.) [4].

З огляду на викладене, можна дійти висновку про те, що запровадження санк-

цій щодо боржника не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство. У зв'язку з цим можна погодитися з тезою М. Рященко про те, що «саме собою впровадження санкцій не означає, що сторона контракту може не виконувати свої контрактні зобов'язання. Санкції за своєю природою – це тимчасовий механізм впливу» [5].

Проте, подальший рух справи про банкрутство такого боржника можливий виключно з урахуванням обмежень, які введені щодо такого боржника (блокування активів, обмеження торговельних операцій (повне припинення), обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України (повне припинення), запобігання виведенню капіталів за межі України, зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань тощо). У свою чергу КУзПБ передбачає:

- введення процедури санації, в якій можливий продаж частини майна боржника або ж відчуження майна та погашення вимог кредиторів шляхом заміщення активів;

- відкриття ліквідаційної процедури, яка передбачає продаж майна банкрута.

Тобто, має місце суперечність норм Закону України «Про санкції» та КУзПБ і необхідним є вирішення питання, норми якого закону є спеціальними. З одного боку, після відкриття провадження у справі про банкрутство щодо боржника діє спеціальний правовий режим і виключно КУзПБ визначає порядок задоволення вимог кредиторів такого боржника. З іншого боку, Закон України «Про санкції» застосовує спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи до боржника з метою захисту 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.

І. Сербін під час круглого столу «Націоналізація активів країни-агресора та санкційні обмеження: вплив на процедури банкрутства і виконавче провадження» зазначила, що санкційна політика держави

в першу чергу націлена на те, щоб захистити національні інтереси та не нашкодити економіці. Доцільно було б створити єдиний офіційний реєстр підсанкційних осіб та забезпечити обмін інформацією з іншими державними реєстрами. Регулятор має напрацювати для арбітражних керуючих, державних і приватних виконавців загальне роз'яснення щодо їхніх дій в контексті дотримання профільного й санкційного законодавства. Але варто розуміти, що по кожній окремій справі, наприклад щодо дій арбітражних керуючих, крапки над «і» має розставляти господарський суд, який регулює відповідні спірні відносини. В подальшому така судова практика могла б братися до уваги парламентарями при внесенні змін до законодавства [6].

На нашу думку, КУЗПБ підлягає застосуванню із врахуванням особливостей, які передбачені Законом України «Про санкції». Так, заходами щодо відновлення платоспроможності боржника у процедурі санації підсанкційного підприємства не можуть бути заходи, пов'язані з відчуженням майна, сплати коштів, проведення зарахування однорідних зустрічних вимог, одержання позик та кредитів, придбання товарів у кредит, тощо. Тобто, до підсанкційного підприємства-боржника не можуть застосовуватись заходи санації, які безпосередньо стосуються майна боржника.

Натомість, у санації можливим є такий захід щодо відновлення платоспроможності боржника як погашення вимог боржника третьою особою (інвестором).

Що стосується ліквідаційної процедури, то реалізація майна банкрута, на нашу думку, також є неможливою.

**Висновки.** Отже, при відкритті провадження у справі про банкрутство, доцільним є перевірити, чи не перебуває суб'єкт банкрутства під санкціями. Це допоможе уникнути помилок, оскільки банкрутство боржника, щодо якого запроваджено санкції, має свої особливості. Запровадження санкцій щодо боржника не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство. Проте, подальший рух справи про банкрутство такого боржника можливий виключно з урахуванням обмежень, які введені щодо такого боржника.

КУЗПБ підлягає застосуванню із врахуванням особливостей, які передбачені Законом України «Про санкції». Так, заходами щодо відновлення платоспроможності боржника у процедурі санації підсанкційного підприємства не можуть бути заходи, пов'язані з відчуженням майна, сплати коштів, проведення зарахування однорідних зустрічних вимог, одержання позик та кредитів, придбання товарів у кредит, тощо. Тобто, до підсанкційного підприємства-боржника не можуть застосовуватись заходи санації, які безпосередньо стосуються майна боржника. Натомість, у санації можливим є такий захід щодо відновлення платоспроможності боржника як погашення вимог боржника третьою особою (інвестором). Що стосується ліквідаційної процедури, то реалізація майна банкрута також є неможливою.

#### Список використаної літератури:

1. Новіков Д. О. Генезис та еволюція санкційної політики України. *Наукові записки. Серія : Право*. 2024. № 16. С. 352–356.
2. Матвійчук Н., Клян А. Банкрутство під час війни: практичні аспекти процедури. *Юридична практика*. 11.09.2023. URL: <https://pravo.ua/bankrutstvo-pid-chas-viiny-praktychni-aspekty-protsedury/> (дата звернення: 10.10.2024).
3. Постанова Західного апеляційного господарського суду від 13.07.2023 р. у справі № 926/5366-6/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112543668> (дата звернення: 10.10.2024).
4. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 06.12.2023 р. у справі № 926/5366-6/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115680862> (дата звернення: 10.10.2024).
5. Рященко М. Арбітражний розгляд спорів за участю підсанкційних компаній. *Юридична газета online*. 15.05.2023. № 3-6. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/arbitrazhnyi-rozglyad-sporiv-za-uchastyu-pidsankciynih-kompaniy.html> (дата звернення: 10.10.2024).
6. Щодо впливу санкційної політики України на процедури банкрутства та виконавче провадження. *Borg. Expert*. 22.12.2022. URL: [https://borgexpert.com/news/shchodo-vplyvu-sanktsijnoi-polityky-ukrainy-na-protsedury-bankrutstva-ta-vykonavche-provazhennia#google\\_vignette](https://borgexpert.com/news/shchodo-vplyvu-sanktsijnoi-polityky-ukrainy-na-protsedury-bankrutstva-ta-vykonavche-provazhennia#google_vignette) (дата звернення: 10.10.2024).

**Butyrskiy A., Zakharchenko A., Bobkova A. Features of bankruptcy of debtors subject to sanctions**

*The article reveals the features of bankruptcy of debtors subject to sanctions.*

*The application of sanctions to a legal entity can lead to a situation where a sanctioned enterprise has funds in its account, property, but cannot fulfill its obligations to creditors due to the blocking of assets. Such a situation can lead to the bankruptcy of a sanctioned enterprise.*

*It is emphasized that when opening bankruptcy proceedings, it would be appropriate to check whether the bankruptcy subject is not under sanctions. This will help avoid mistakes, since the bankruptcy of a debtor subject to sanctions has its own characteristics.*

*It is substantiated that the introduction of sanctions against a debtor is not a basis for refusing to open bankruptcy proceedings, however, further progress in the bankruptcy case of such a debtor is possible only taking into account the restrictions imposed on such a debtor.*

*However, further progress in the bankruptcy case of such a debtor is possible only taking into account the restrictions imposed on such a debtor (blocking of assets, restrictions on trade transactions (complete cessation), restrictions, partial or complete cessation of the transit of resources, flights and transportation through the territory of Ukraine (complete cessation), prevention of the withdrawal of capital outside Ukraine, suspension of the fulfillment of economic and financial obligations, etc.).*

*It is emphasized that there is a contradiction between the norms of the Law of Ukraine "On Sanctions" and the Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures. In the opinion of the authors, the Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures is subject to application taking into account the features provided for by the Law of Ukraine "On Sanctions". Thus, measures to restore the solvency of the debtor in the rehabilitation procedure of a sanctioned enterprise cannot be measures related to the alienation of property, payment of funds, offsetting of homogeneous counterclaims, obtaining loans and credits, purchasing goods on credit, etc.). That is, a sanctioned debtor enterprise cannot be subject to rehabilitation measures that directly concern the debtor's property. Instead, in rehabilitation, such a measure to restore the debtor's solvency as the repayment of the debtor's claims by a third party (investor) is possible. As for the liquidation procedure, the sale of the bankrupt's property, in the opinion of the authors, is also impossible.*

**Key words:** *bankruptcy, insolvency, Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures, sanctioned enterprises, sanctions, sanctions policy, national security.*



UDC 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.40>**O. R. Balatska**

PhD in Law, Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines of the Educational and Scientific Institute of Law by I. Malynovskyi, National University of Ostroh Academy  
ORCID ID: 0000-0001-6439-5927

**T. V. Lotysh**

PhD in Law, Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines of the Educational and Scientific Institute of Law by I. Malynovskyi, National University of Ostroh Academy  
ORCID ID: 0000-0003-0229-4279

## THE RIGHT OF LEGAL ENTITIES TO A FAIR TRIAL IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK: THEORETICAL ISSUES

*The article identifies access to justice as a fundamental right that extends beyond natural persons to legal entities, ensuring that companies and organizations also benefit from legal protection under the European Convention on Human Rights (ECHR). It is established that, while the ECHR provides extensive safeguards for individuals, legal entities have increasingly gained recognition in the Court's jurisprudence, especially under Article 6 (right to a fair trial) and Article 1 of Protocol № 1 (protection of property). The analysis demonstrates that legal entities have the right to procedural fairness, equality of arms and independence of judges in dispute resolution. In addition, the article examines the ECtHR judgments in which issues such as disproportionate sanctions, delays in court proceedings or restrictions on access to court concerned legal entities, which underlines the role of the Court in ensuring justice.*

*The article employs a systematic and comparative legal analysis of relevant ECHR rulings concerning legal entities, focusing on case law that addresses access to justice, the right to a fair trial under Article 6, and the protection of property rights under Article 1 of Protocol № 1. In addition, specific ECtHR judgments in which issues such as disproportionate sanctions, delays in court proceedings or restrictions on access to court affected legal entities were considered, which underlines the role of the Court in ensuring justice. The analysis shows that although the ECtHR has made significant progress in expanding access to justice for legal entities, there are still areas that require further clarification and development to ensure full protection of corporate rights under the Convention.*

*In conclusion, the study highlights the need for further development of case law and clearer guidelines to address the unique challenges faced by legal persons, in particular with regard to procedural fairness and effective remedies. Access to justice for legal persons remains a vital component of the wider human rights system, contributing to legal certainty and the protection of corporate rights across Europe.*

**Key words:** *the rule of law, access to justice, case law, court, ECHR, equality of arms, fundamental rights and freedoms, independence, legal entity, procedural fairness, the right to a fair trial.*

**Statement of the problem.** The ECtHR's case law is crucial for ensuring access to justice for legal persons, helping to create a more balanced and fair legal system for businesses and organisations. By recognising the rights of legal persons to a fair trial and protection of property, the Court con-

tributes to a more inclusive interpretation of justice. The right to a fair trial is a cornerstone of the rule of law and fundamental to the administration of justice in modern legal systems. While this right is universally recognised for individuals, its application to legal persons, such as corporations, non-governmental organisations and other institutional bodies, raises complex theo-

retical and practical issues. Legal entities, although they do not possess the physical characteristics of natural persons, play a key role in the economic and social sectors, which necessitates the protection of their procedural rights in courts. In the European legal framework governed by the European Convention on Human Rights (ECHR), the right to a fair trial is guaranteed by Article 6, which applies to both individuals and legal entities. However, the nature, scope and procedural aspects of this right for legal entities require more detailed study.

The main challenge is to explore whether the general principles of fairness in the trial process, such as equality of arms, impartiality, and access to justice, are adequately adapted to the specific needs of legal entities. This includes understanding how the legal personhood of entities affects their standing in court, their ability to exercise rights during proceedings, and the implications of these rights for justice systems in Europe. Moreover, there is an ongoing need to assess how the European Court of Human Rights (ECtHR) interprets and applies Article 6 in cases involving legal entities, particularly in relation to corporate rights, procedural safeguards, and the balance between corporate and public interests. Thus, the key problem addressed in this study is the theoretical and practical interpretation of the right to a fair trial for legal entities within the European legal framework and how this impacts the broader justice system.

**Analysis of recent research and publications.** Recent scholarly discourse on the right of legal entities to a fair trial under European law has been multifaceted, touching on both theoretical interpretations and case law analysis. Several studies have focused on the European Court of Human Rights' (ECtHR) case law, emphasizing the court's interpretation of Article 6 of the ECHR as it applies to corporations and other legal entities. Among contemporary researchers of this legal phenomenon, the works of A. Alvarez-Nakagawa [1], D. Kansra [2], G. Loiseau [3], V. Rouas [4], and other scholars are worth mentioning.

Research has highlighted the progressive broadening of the concept of «civil rights and obligations» to encompass corporate

interests, such as property rights and regulatory compliance, thereby solidifying the status of legal entities as subjects of fair trial protections.

Scholars have analyzed how legal entities, especially corporations, invoke the right to a fair trial to challenge state regulatory measures. They argue that while the ECtHR generally applies the same procedural safeguards to legal entities as to individuals, certain elements, such as the representation of the company, the complexity of the corporate structure, and the scale of operations - pose unique challenges. This has led to debates on whether special considerations should be given to legal entities in procedural matters, especially in terms of access to justice and the costs of litigation.

Another area of research has been the relationship between corporate rights and public interest, particularly in regulatory and environmental litigation. Studies have pointed out that the right to a fair trial for legal entities sometimes conflicts with the broader public interest, requiring a delicate balance in judicial reasoning. Furthermore, there has been a growing focus on the intersection between international business law and human rights, where corporate entities seek protection under Article 6 in cross-border disputes, such as investor-state arbitration.

Despite these developments, gaps remain in understanding how the specific characteristics of legal entities, such as their non-human nature and collective decision-making processes affect their treatment under the European legal framework. Further research is needed to fully conceptualize the implications of these unique attributes on the fairness of legal proceedings and to assess the extent to which the ECtHR's jurisprudence adequately addresses these complexities.

**The purpose of the article is** to investigate how the ECHR case law has shaped the legal framework for legal entities' access to justice, and also to identify gaps and challenges in the application of guarantees and principles of fair trial to legal entities. By combining doctrinal analysis with a critical assessment of the ECHR case law, the article aims to identify patterns and new trends in the Court's approach to the rights of legal entities. The study also aims at reviewing

the challenges faced by legal entities, especially small and medium-sized enterprises, in effective access to justice, including financial burdens, procedural complexities and variations in national practices of implementing ECHR standards.

**Summary of the main material.** The European Court of Human Rights (ECtHR) recognizes the right of legal entities (e.g., NGOs, corporations, and groups) to seek justice under the European Convention on Human Rights (ECHR), provided they meet specific admissibility criteria. The vitality of legal entities before the European Court of Human Rights is a reality that provokes disapproval. Far from being seen as progress, the recognition and protection of human rights invoked by legal entities are viewed as a serious regression, even a perversion, and a «deculturation» of human rights [3, p. 2558]. They are even said to promote a «technocratic and utilitarian drift of law» [5, p. 137].

As the ECHR is one of the main actors in the movement to promote the fundamental rights of legal entities, its jurisprudence is particularly targeted by criticism. According to B. Edelmann, the Court molds human rights to the needs and demands of the market [12, p. 897]. This transformation has followed a dual process: treating legal entities as natural persons by recognizing certain fundamental rights in their favor and exacerbating individualism driven by the market, to the point of treating the human body as a commodity subject to free competition.

Concerning the first process, which is of interest to us here, this argument is based on two assumptions. First, it suggests that only the ECHR, alongside the Court of Justice of the European Union, recognizes fundamental rights for the benefit of legal entities. Second, legal entities are viewed as a homogeneous category, limited solely to companies.

On the first point, the ECHR does not have a monopoly on recognizing fundamental rights for the benefit of legal entities. As J. Rivero noted in his conclusions at the Aix-en-Provence colloquium on Constitutional Courts and Fundamental Rights in 1981, regarding the holders of fundamen-

tal rights: one problem is resolved: «natural persons, of course, but also legal entities» [6, p. 659]. There is no need here to list the national constitutions and constitutional courts that grant fundamental rights to legal entities.

On the second point, despite the existence of jurisprudence concerning companies before ECHR, legal entities are not reducible to companies [7]. They represent a heterogeneous category of various forms of entities with legal personality: associations, churches, institutions, groups, organizations, parties, unions, etc. Even if all legal entities could be grouped into a single homogeneous category, they cannot be viewed as legal beings without any connection to human beings or without working for them. One might even say that the legal entity that is frightened by its power and cold nature, namely the state, is no longer addressed independently of its relationship with individuals. Some scholars even freely discuss the fundamental rights of states. Without adopting this latter thesis in the context of human and fundamental rights, it is worth noting that Article 33 of the European Convention on Human Rights grants each member state a special legal avenue to bring before the Court a complaint of a violation of rights guaranteed by the ECHR by another member state [8].

Thus, H. Koki said that it is crucial to acknowledge the significant place occupied by legal entities in the ECHR [6]. As the case law of the ECHR on legal persons deserves neither excessive praise nor excessive indignation.

The question is no longer whether to contest or discuss the benefit of human rights for legal entities. It is whether the ECHR applies special treatment to legal entities and whether their inclusion in European human rights litigation changes this dynamic.

It is equally undeniable that the litigation of certain types of legal entities before the ECHR raises questions. In particular, litigation concerning companies provokes what Jean-François Flauss called the «commercialization» of European human rights litigation [10, p 226]. The transformation of human rights into a mere tool of an economic conception of judicial litigation is a

risk that cannot be ignored but should not be exaggerated either.

Subject to debates regarding the difficulties in recognizing certain rights specifically attached to natural persons for the benefit of legal entities, the ECHR treats legal entities as subjects among others under the European Convention on Human Rights. Legal entities appear before the Court as individual applicants. As would seem appropriate, while taking into account necessary adaptations of certain human rights to the characteristics of legal entities, the ECHR treats them as actors in a democratic society with the rights and obligations that accompany this status.

Except for an article in one of its additional protocols, the ECHR itself does not explicitly mention legal entities. However, it does not exclude them either. Various provisions implicitly reference them. Article 1 of the ECHR speaks of a «person» without specifying whether it is a natural or legal person [8]. In light of the International Covenant on Civil and Political Rights, which explicitly mentions individuals, the neutrality of the ECHR favors the inclusion of legal entities among the beneficiaries of the rights proclaimed in the Convention of November 4, 1950 [8]. A systematic interpretation of Article 1 of the ECHR, in light of Article 17 of the same ECHR, which relates to the abuse of rights, supports this interpretation [11]. By referring to «associations» alongside individuals, Article 17 seems to encompass legal entities. This interpretation can also be drawn from reading Article 34 of the ECHR, which refers to «any person, non-governmental organization, or group of individuals» [8] as potential applicants. A broad definition of the term «person» also arises from Articles 5 to 11 and Article 13 of the ECHR, which recognize the rights they proclaim for the benefit of «any person». Article 1 of Protocol № 1 to the ECHR is more explicit, stating: «Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions» [8].

With some exceptions relating to rights whose application to legal persons is problematic, the possibility of legal persons to enjoy the rights guaranteed by the ECHR is no longer a matter of debate in this study.

Naturally, legal entities submit applications to the ECHR. Individual applications

under Article 34 of the ECHR attract numerous complaints from legal entities. The Court's case law has allowed legal entities to be assimilated as individual applicants. Legal entities can file individual applications under Article 34, which refers to groups of individuals and non-governmental organizations.

At a minimum, the concept of a group of individuals allows the Court to accept applications from informal associations. As F. Sudre has noted, European jurisprudence shows that a group of individuals is «an informal association, usually temporary, of two or more people sharing identical interests and claiming to be victims of a violation of the Convention» [13, p. 740]

The notion of a non-governmental organization serves as the basis for applications by legal entities with legal capacity. No particular difficulties arise regarding its application to private law entities. However, the situation is different for public law entities.

A private law entity that claims to be a victim of a violation of the ECHR or its protocols may consistently submit an individual application. Applications from for-profit legal entities such as commercial companies or businesses are common before the ECHR. Similarly, applications from non-profit legal entities, such as trade unions, political parties, religious organizations, or charitable and social associations, are also frequent.

The status of a legal entity is determined by the jurisprudence of the ECHR, not by national law. The lack of recognition of this status under national law does not prevent a legal entity from submitting an individual application. The refusal of legal personality under national law can indeed be subject to litigation before the European Court. Examples include disputes over the dissolution of political parties [14], the legal capacity of a church [15], or private legal entities performing public service missions [16].

Currently, private law entities' applications are a common feature in the Court's proceedings. However, while public law entities' applications are not unheard of, they still raise some questions.

In theory, some authors advocate for public law entities to submit applications to the ECHR. The Court accepts applications from public law entities that do not exercise pub-



lic authority or that are autonomous from the state [17, p 153]. The debate mainly concerns the applications of local and sub-state authorities. The Court assimilates local authorities and sub-state entities to government organizations, which are not eligible to submit individual applications. The Court does not accept applications from public law entities that exercise public authority, pursue public administration objectives, or are connected to the state in some way. Here, the Court applies reasoning similar to that of the German Constitutional Court, which holds that public entities cannot be both providers and beneficiaries of fundamental rights. Moreover, under the current law of the European Convention on Human Rights, the Court cannot accept applications from sub-state entities against member states, as this would interfere with delicate questions of regulation and division of powers between each member state of the Convention and its sub-state entities. While one can defend the constitutional role of the ECHR as a guardian of the European public order of human rights, the time has not come to recognize an internal constitutional function for the Court as a regulator of powers within each member state. This role is generally assigned to constitutional courts within the member states that have them or to high courts authorized by national constitutions.

Apart from the specific category of public law entities, legal entities are primarily treated as individual applicants by the ECHR. However, this assimilation is neither full nor complete. Under Article 34 of the ECHR, in addition to admissibility conditions related to time limits and the exhaustion of domestic remedies, access to the European Court of Human Rights is reserved for applicants who are «victims» of a violation of the ECHR.

Applying this condition to legal entities is not straightforward. Due to the very structure of legal entities, determining their status as victims and identifying the interest to protect (whether it is the legal entity's interest, its members' interest, or its representatives' interest) is a source of complications. If a legal entity's defense of its interests does not seem problematic, its defense of the interests of its members or others raises questions.

A legal entity can file an individual application to defend its social objective or purpose [18]. However, if there is a conflict between the interests of the entity's representative and the entity itself, the admissibility of the application is questionable. For example, this is the case if the entity has exhausted domestic remedies but its representative has not.

The development of legal entities tasked with defending their members or collective interests, such as in the fields of religion, the environment, or consumer protection, strengthens the interaction between the rights of legal entities and those of individuals who are members or have interests aligned with those defended by the legal entity.

However, the Court distinguishes between the two types of interest. A legal entity that cannot demonstrate it is a direct victim of a violation of the ECHR is not admissible to file an individual application. Conversely, shareholder companies of a company are not admissible to act on behalf of that company if they cannot demonstrate that they themselves are victims of a violation of the company's rights. Similarly, an individual cannot act on behalf of a company they represent unless they are a victim of a violation of the company's rights. Exceptionally, when a company is unable to access a court to defend its rights, a natural person may file an individual application on behalf of the company. Therefore, the scope of collective interest groups' applications is limited.

As might be expected, legal entities do not enjoy certain rights guaranteed by the ECHR. Since they are not human beings, the invocation of certain rights by legal entities, which are considered incompatible with their nature, raises some questions.

The applicability of private law to legal entities, which has been much debated, has received answers. Interesting developments have occurred on this topic. Prospects have been opened, such as the protection of domicile or the protection of correspondence in its various forms. It does not seem impossible to extend this judicial trend to include the right to a name and its protection, with consequences for data protection or reputation.

However, regarding the applicability of intangible rights to legal entities, many ques-

tions remain. The inapplicability of substantive intangible rights to legal entities is widely accepted. Nevertheless, some question the applicability of Article 2 to companies in cases of forced bankruptcy. Through a combined reading of the principle of non-discrimination and Article 3, is it not conceivable to apply this article in the context of degrading treatment to a company? Is the obligation imposed on a company to provide unprofitable services and activities not equivalent to forced or compulsory labor?

These questions demonstrate the complexity of the relationship between legal entities and human rights. Nevertheless, legal entities are actors in a democratic society, and they form the very foundation of that society. As beneficiaries of certain human rights, legal entities are regarded by the ECHR as actors within this democratic society.

**Conclusions.** The right of legal entities to a fair trial within the European legal framework presents a complex and evolving area of jurisprudence. While Article 6 of the European Convention on Human Rights provides a foundational guarantee of fair trial rights applicable to both individuals and legal entities, the theoretical and practical application of these rights to corporate bodies remains a subject of ongoing development. The ECHR's case law is crucial in ensuring access to justice for legal entities, helping create a more balanced and fair legal system for businesses and organizations. By recognizing the rights of legal entities to fair trials and the protection of property, the Court contributes to fostering a more inclusive interpretation of justice. This study highlights that the recognition of legal entities as beneficiaries of procedural safeguards is well-established, yet unique challenges persist due to the distinct nature of these entities, particularly in relation to their structure, decision-making processes, and the broader public interest.

The analysis of research and case law reveals that the European Court of Human Rights has made significant strides in ensuring that legal entities enjoy similar protections to those afforded to natural persons. However, the jurisprudence also reflects the need for a more nuanced approach when addressing the specific procedural needs of legal entities. Issues such as access to justice,

representation in court, and balancing corporate interests against public concerns demand careful consideration by the courts to ensure the overall fairness of the trial process.

In conclusion, while the European legal framework has made significant progress in protecting the procedural rights of legal entities, there remains a need for continued refinement of legal principles to address the evolving challenges posed by these entities. Future research should focus on how procedural safeguards can be further tailored to meet the unique characteristics of legal entities, ensuring that justice is effectively administered within the European legal system.

### **Bibliography:**

1. Alvarez-Nakagawa A. A Critical Introduction to Non-Human Rights. Forthcoming in Alexis Alvarez-Nakagawa and Costas Douzinas (eds.) *Non-Human Rights. Critical Perspectives (EEP)*, Queen Mary Law Research Paper № 419/2024. 15 p.
2. Kansra D. Law and the Rights of Non-Humans. *IILS Law Review*. 2022. Vol. 8. Issue 2/2022. p. 58 – 71.
3. Loiseau G. Human rights for non-human persons. *Dalloz Collection* 2011, 2558 p.
4. Rouas V. Achieving Access to Justice in a Business and Human Rights Context: An Assessment of Litigation and Regulatory Responses in European Civil-Law Countries. University of London Press. 2022. 400 p.
5. Wester-Ouisse W. Anthropomorphic drifts of moral personality: ancestries and influences. 2009. *JCP G I*, 547 p.
6. Summary report of the conference The Protection of Fundamental Rights by Constitutional Courts in Europe. RIDC. 1981, no. 2, 659-671 pp.
7. Emberland M. *The Human Rights of Companies, Exploring the Structure of ECHR protection*, Oxford, Oxford University Press, 2006. 276 p.
8. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Council of Europe. Treaty Series 005. Council of Europe. 1950. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG) (Accessed date: 11.10.2024).
9. Koki H. *Fundamental rights of legal persons in the European Convention on Human Rights*. Thesis. University of La Rochelle. 2011. 556 p.
10. Flauss J.F. *Indictment against the excessive commercialization of compensation*

- litigation before the European Court of Human Rights. Regarding the *Beyeler v. Italy* judgment of 28 May 2002. 2003. 227-230 pp.
11. International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations (General Assembly. 16 December 1966. General Assembly resolution 2200A (XXI). URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (Accessed date:11.10.2024).
  12. Edelman B. *The European Court of Human Rights and the Market Man*. D. 2011. 2011. p. 897.
  13. Sudre F. *European and International Human Rights Law*. 10th ed., Paris. PUF. 2008. 770 p.
  14. Case of the European Court on human rights of *Georgian Labour Party v. Georgia*, №. 9103/04, ECtHR (Second Section), 8 July 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87446> (Accessed date:11.10.2024)
  15. Case of the European Court on human rights of *Church of Scientology v. Sweden*, №. 8282/78, ECtHR, 14 July 1980. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74276> (Accessed date:11.10.2024)
  16. Case of the European Court on human rights of *Plattform «Arzte für das Leben» v. Austria*, №. 10126/82, ECtHR, 12 July 1988. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558> (Accessed date:11.10.2024)
  17. Marcus-Helmons S. *The Applicability of the European Convention on Human Rights to Legal Persons*. JTDE. 1996. p. 150-153.
  18. Case of the European Court on human rights of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, № 13470/87, ECHR, 20 September 1994, URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897> (Accessed date:11.10.2024)

### **Балацька О., Лотиш Т. Право юридичних осіб на справедливий судовий розгляд у європейському правовому просторі: теоретичні аспекти**

*У статті визначено доступ до правосуддя як фундаментальне право, яке поширюється не лише на фізичних осіб, а й на юридичних осіб, забезпечуючи компаніям та організаціям правовий захист відповідно до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). Встановлено, що хоча ЄКПЛ передбачає широкі гарантії для фізичних осіб, юридичні особи дедалі більше визнаються у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), зокрема у контексті статті 6 (право на справедливий суд) та статті 1 Протоколу № 1 (захист власності). Аналіз показує, що юридичні особи мають право на процесуальну справедливість, рівність сторін і незалежність суддів при вирішенні спорів. Крім того, у статті розглядаються рішення ЄСПЛ, у яких юридичні особи стикалися з проблемами, такими як непропорційні санкції, затримки у судових процесах або обмеження доступу до суду, що підкреслює роль Суду у забезпеченні справедливості.*

*Стаття використовує системний та порівняльно-правовий аналіз відповідних рішень ЄСПЛ щодо юридичних осіб, зосереджуючись на судовій практиці, що стосується доступу до правосуддя, права на справедливий судовий розгляд за статтею 6 та захисту права власності за статтею 1 Протоколу № 1. Крім того, розглядаються конкретні рішення ЄСПЛ, у яких питання, пов'язані з непропорційними санкціями, затримками у судовому розгляді або обмеженням доступу до суду, впливали на юридичних осіб, що підкреслює значення Суду у забезпеченні справедливості. Аналіз демонструє, що, хоча ЄСПЛ досяг значного прогресу в розширенні доступу до правосуддя для юридичних осіб, все ще існують аспекти, що потребують подальшого уточнення та розвитку для повного забезпечення корпоративних прав відповідно до Конвенції.*

*У підсумку дослідження підкреслює необхідність подальшого розвитку судової практики та створення чіткіших керівних принципів для вирішення унікальних проблем, з якими стикаються юридичні особи, зокрема щодо процесуальної справедливості та ефективних засобів правового захисту. Доступ до правосуддя для юридичних осіб залишається важливим компонентом ширшої системи прав людини, сприяючи правовій визначеності та захисту корпоративних прав у Європі.*

**Ключові слова:** *верховенство права, доступ до правосуддя, судова практика, суд, ЄКПЛ, рівність сторін, основоположні права і свободи, незалежність, юридична особа, процесуальна справедливість, право на справедливий суд.*

УДК 004.056:35.088.6:342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.41>

**Р. О. Максимович**

кандидат юридичних наук, докторант,  
в.о. завідувача кафедри міжнародного та європейського права факультету  
міжнародних відносин  
Державного некомерційного підприємства «Державний університет «Київський  
авіаційний інститут»  
ORCID ID: 0000-0003-1812-6624

## **КІБЕРБЕЗПЕКА В ЕЛЕКТРОННОМУ ВРЯДУВАННІ ЯК ЗАПОРУКА ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СОЦІАЛЬНО ВРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ**

*Розвиток цифрових технологій та впровадження електронного врядування створюють нові можливості для покращення надання державних послуг, спрощення адміністративних процедур і підвищення прозорості в управлінні. Громадяни мають змогу отримувати доступ до державних послуг через інтернет, що значно підвищує ефективність взаємодії між державою та населенням. Однак із розвитком цих технологій постають нові виклики, зокрема в забезпеченні кібербезпеки.*

*Особливу увагу слід приділити захисту персональних даних у системах електронного врядування, оскільки їх використання в цифровому середовищі супроводжується високими ризиками витоку, маніпуляцій і незаконного використання. Порушення безпеки персональних даних може призвести до серйозних наслідків для громадян, включаючи порушення їхніх прав та безпеки. Враховуючи швидкий розвиток цифрових технологій, необхідно забезпечити надійний захист особистої інформації, що використовується в державних платформах.*

*Захист персональних даних є не лише технічним, а й соціальним завданням. На рівень кібербезпеки впливають різноманітні фактори, такі як цифрова грамотність громадян, доступ до технологій і ефективність контролю за інформаційними системами з боку держави. Важливим є постійне вдосконалення технічних заходів, таких як шифрування та багатофакторна автентифікація, а також забезпечення високого рівня обізнаності громадян щодо кіберзагроз та способів захисту своїх персональних даних.*

*Серед основних загроз кібербезпеки в контексті електронного врядування можна виокремити кібератаки, фішинг, злом баз даних та використання шкідливого програмного забезпечення. Такі загрози можуть негативно вплинути не лише на державні органи, але й на громадян, особливо на вразливі верстви населення, такі як пенсіонери та люди з інвалідністю. Вони часто мають обмежений доступ до цифрових ресурсів і недостатньо розвинену цифрову грамотність, що робить їх більш схильними до маніпуляцій з боку кіберзлочинців.*

*Тому важливо створювати системи підтримки для цих груп населення, навчати їх основам кібербезпеки, що дозволить зменшити ризики та підвищити рівень безпеки при взаємодії з державними платформами. У той самий час, державні органи повинні постійно оновлювати свої технології захисту і реагувати на нові кіберзагрози, розробляючи ефективні правові норми для обробки персональних даних і посилюючи контроль за їх збереженням.*

*Для ефективної боротьби з кіберзагрозами необхідно поєднувати технічні, правові та освітні заходи, що включають використання сучасних технологій шифрування, розробку національних стратегій кібербезпеки та регулярний моніторинг цифрових платформ.*

**Ключові слова:** кібербезпека, електронне врядування, захист персональних даних, цифрові технології, кіберзагрози.



**Постановка проблеми.** Розвиток цифрових технологій та електронного врядування відкриває нові можливості для покращення доступу до державних послуг і спрощення адміністративних процедур, але зростаюча залежність від цифрових платформ ставить перед суспільством нові загрози у вигляді витоку і маніпуляцій персональними даними, що порушує права громадян. Особливо вразливими є соціально незахищені верстви населення, які мають обмежений доступ до технологій та недостатньо розвинену цифрову грамотність. Це вимагає комплексного підходу до забезпечення кібербезпеки, включаючи технологічні, правові та освітні заходи для збереження конфіденційності, справедливості та підвищення обізнаності громадян, що є необхідним для ефективного функціонування електронного врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останні дослідження в галузі електронного врядування та кібербезпеки підкреслюють важливість цифровізації судових процесів та забезпечення захисту персональних даних. Особливу увагу приділяється проблемам кібербезпеки, цифрової нерівності та захисту прав людини в умовах цифровізації. Дослідники, зокрема Ю. Кунєв, О. Панченко, Н. Кухарська, О. Мельник та В. Павліченко вносять значний вклад у розробку правових та етичних стандартів для безпечного використання цифрових технологій у державному управлінні.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є вивчення проблеми забезпечення кібербезпеки в системах електронного врядування, зокрема у контексті захисту персональних даних, а також аналіз існуючих технологічних, правових і соціальних механізмів, спрямованих на зниження кіберризиків. Завданнями є оцінка сучасних загроз кібербезпеці в електронному урядуванні, вивчення ефективних методів захисту даних, розгляд етичних аспектів і правових норм у цій сфері, а також розробка рекомендацій щодо покращення захисту персональних даних та підвищення цифрової грамотності серед вразливих груп населення.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток цифрових технологій та впровадження

електронного врядування відкривають нові можливості для покращення надання державних послуг, спрощення адміністративних процедур і забезпечення прозорості державного управління. Завдяки використанню сучасних інформаційних систем громадяни отримують доступ до державних сервісів безпосередньо через інтернет, що значно підвищує ефективність взаємодії між державою та суспільством.

Однак зростаюча залежність від цифрових платформ супроводжується серйозними викликами, пов'язаними з забезпеченням кібербезпеки. Використання персональних даних у цифровому середовищі створює ризики їх витоку, маніпуляцій, або незаконного використання, що може призвести до порушення прав громадян.

Таким чином, захист персональних даних у системах електронного врядування стає не лише технічним, а й соціальним викликом. Впровадження ефективних механізмів кібербезпеки, підвищення цифрової грамотності населення та посилення державного контролю за безпекою інформаційних систем є ключовими заходами для забезпечення захисту прав громадян у цифрову епоху [1].

Електронне врядування, як невід'ємна частина сучасної цифрової держави, включає низку державних послуг, що надаються через електронні платформи. Серед таких послуг можна назвати реєстрацію актів цивільного стану, оформлення соціальної допомоги, доступ до податкових та медичних послуг, а також багато інших важливих функцій, які спрощують та прискорюють взаємодію громадян з державними органами. Ці технології не лише сприяють зручності та доступності для громадян але й підвищують рівень прозорості та ефективності державного управління. Однак розвиток цифрових технологій супроводжується низкою нових загроз, які можуть мати серйозні наслідки для громадян і держави, якщо не забезпечити належний захист.

Одним із основних аспектів електронного врядування є надійний захист персональних даних. Ці дані можуть включати особисту інформацію громадян, медичні історії, банківські реквізити, дані

про податки, а також інші чутливі відомості, які потребують високого рівня захисту. У разі витоку або несанкціонованого доступу до такої інформації можуть виникнути серйозні юридичні та фінансові наслідки, зокрема, ризики фінансових шахрайств, крадіжки особистих даних та навіть загроза безпеці громадян [2].

Загрози кібербезпеці в контексті електронного врядування надзвичайно різноманітні, і включають кібератаки, фішинг, злом баз даних, використання шкідливого програмного забезпечення та інші методи несанкціонованого доступу. Кібератаки, зокрема, можуть мати на меті паралізацію роботи державних систем або незаконне використання персональних даних для злочинних цілей. У випадку фішингових атак зловмисники можуть намагатися отримати конфіденційну інформацію, маскуючись під легітимні органи влади або організації. Такі методи можуть ставити під загрозу не лише безпеку державних установ, але й персональні інтереси громадян, адже вони можуть бути введені в оману та потерпіти від шахрайських схем.

Особливо вразливими до кіберзагроз є соціально незахищені верстви населення, такі як пенсіонери, люди з інвалідністю, безробітні, діти та особи, що перебувають у складних життєвих обставинах. Ці групи часто мають обмежений доступ до цифрових технологій, а також недостатньо розвинуту цифрову грамотність, що робить їх більш вразливими до атак кіберзлочинців. Для багатьох з них розуміння основ кібербезпеки є значною проблемою, що відкриває простір для використання їхньої довіри та відсутності належних знань про захист даних. Наприклад, пенсіонери часто не мають досвіду в користуванні сучасними онлайн-сервісами та можуть не розпізнати фішингові листи чи інші шахрайські спроби.

Окрім того складність у забезпеченні кібербезпеки на рівні державних систем полягає в необхідності постійного оновлення технологій захисту, впровадження новітніх протоколів безпеки та навчання персоналу державних органів. У зв'язку з цим особливе значення має регулярне вдосконалення стратегій кіберзахисту,

використання надійних методів шифрування та ідентифікації користувачів, а також безперервне підвищення обізнаності громадян про потенційні загрози та шляхи їх уникнення. Тільки завдяки комплексному підходу до кібербезпеки можна забезпечити належний захист даних і знизити ризики для соціально вразливих категорій населення [3].

Захист персональних даних є важливою складовою сучасного правового середовища, що забезпечує права та свободи громадян, а також підтримує довіру до цифрових систем і платформ. В умовах глобалізації та цифровізації суспільства питання захисту персональних даних набуває все більшої актуальності, оскільки нові технології відкривають нові можливості для збору, обробки та зберігання інформації, що стосується особистих даних громадян.

На міжнародному рівні важливим документом у сфері захисту персональних даних є Загальний регламент про захист даних (GDPR), ухвалений Європейським Союзом. Він встановлює високі стандарти безпеки даних та накладає зобов'язання на організації, що їх обробляють, незалежно від місця їхньої діяльності. Регламент передбачає такі права громадян, як право на доступ до власних даних, право на їх виправлення чи видалення, а також обов'язок компаній впроваджувати ефективні технічні й організаційні заходи для запобігання витокам інформації [4]. Окрім GDPR, важливу роль відіграє Директива NIS 2, яка спрямована на підвищення рівня кібербезпеки в державах ЄС. Вона встановлює вимоги до кіберзахисту критично важливих секторів, включаючи електронне врядування, банківську сферу, транспорт та охорону здоров'я, а також запроваджує заходи для запобігання кібератакам та реагування на них [5].

В Україні питання кібербезпеки врегульоване низкою нормативно-правових актів. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» визначає правові та організаційні основи кіберзахисту, а також встановлює повноваження державних органів у цій сфері. Документ передбачає створення національної системи кібербезпеки, яка

включає органи державної влади, підприємства, установи та організації, відповідальні за протидію кіберзагрозам [6]. Важливу роль у захисті персональних даних відіграє також закон України «Про захист персональних даних», який встановлює вимоги до їх обробки, зберігання та передачі. Закон гарантує громадянам право на захист їхньої особистої інформації та передбачає санкції за порушення вимог щодо її обробки [7].

Забезпечення кібербезпеки в Україні здійснюється низкою державних органів, серед яких важливе місце посідає Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку). Вона відповідає за реалізацію державної політики у сфері кібербезпеки, забезпечення захисту державних інформаційних ресурсів та організацію взаємодії з міжнародними партнерами у сфері кіберзахисту. Ключову роль у боротьбі з кіберзлочинністю відіграє Кіберполіція України, яка займається розслідуванням злочинів у цифровій сфері, зокрема протидією фішингу, шахрайству, несанкціонованому втручанням в роботу електронних систем та іншим видам кіберзагроз.

Захист персональних даних та забезпечення стійкості електронного врядування до кіберзагроз вимагає постійного удосконалення нормативно-правової бази, розвитку технічних рішень та підвищення рівня цифрової грамотності серед населення. Впровадження міжнародних стандартів, посилення державного контролю та тісна співпраця між державними органами, приватним сектором і громадянським суспільством є ключовими факторами успішного розвитку кібербезпеки в електронному врядуванні.

Етичний аспект захисту даних є не менш важливим. Основними принципами є конфіденційність, справедливість та недискримінація. Прозорість обробки персональних даних і дотримання прав громадян допомагає забезпечити довіру до електронного врядування. Відповідальність за неправильне використання даних може призвести до серйозних наслідків, як юридичних, так і до зниження довіри до державних органів та цифрових платформ.

Особливу увагу слід приділити соціально незахищеним категоріям громадян, які можуть бути більш вразливими до несанкціонованого використання їхніх персональних даних. Для таких груп, як пенсіонери, люди з інвалідністю, діти, важливо забезпечити належний рівень захисту та доступ до навчання основам цифрової безпеки [8].

Загалом, захист персональних даних в електронному врядуванні є важливою складовою правової та етичної відповідальності державних органів і бізнесу. Це не лише юридичне зобов'язання, але й умова для розвитку довіри до цифрових технологій і забезпечення безпеки громадян в інформаційному середовищі.

Для ефективного захисту персональних даних у сфері електронного врядування необхідно впроваджувати комплексний підхід, що включає використання різноманітних технологічних рішень. Одним із основних заходів є шифрування даних, яке дозволяє запобігти несанкціонованому доступу до чутливої інформації. Шифрування забезпечує збереження конфіденційності навіть у разі перехоплення даних під час їх передачі між користувачем та державними платформами. Іншим важливим елементом є впровадження багатофакторної автентифікації. Ця технологія вимагає від користувачів проходити кілька етапів перевірки, що значно підвищує рівень безпеки доступу до електронних послуг. Вона включає, наприклад, поєднання пароля, смс-коду або біометричних даних, що ускладнює несанкціоноване проникнення в систему [9].

Не менш важливою складовою є розробка та впровадження національних стратегій кібербезпеки, які повинні забезпечити єдину систему захисту інформаційних ресурсів на рівні держави. Такі стратегії передбачають створення нормативно-правової бази, а також формування організаційних і технічних заходів для мінімізації ризиків кіберзагроз. Це включає визначення відповідальності за порушення кібербезпеки та забезпечення обміну інформацією між органами влади, бізнесом і громадянами. Регулярний моніторинг та аудит державних цифрових платформ є ще одним важливим

заходом для запобігання кіберзагрозам. Це дає змогу своєчасно виявляти вразливості в системах та усувати їх до того, як вони будуть використані зловмисниками. Постійний контроль за діяльністю інформаційних систем також дозволяє швидко реагувати на нові загрози і забезпечувати постійну підтримку належного рівня безпеки.

Не менш важливим аспектом є освітні програми з кіберграмотності для соціально вразливих категорій населення. Оскільки ці групи часто мають обмежений доступ до знань та ресурсів у сфері кібербезпеки, важливо забезпечити їх базовими знаннями, що дозволять їм безпечно користуватися цифровими платформами та захищати свої персональні дані від кіберзагроз. Навчання соціально вразливих верств населення допоможе знизити ризики для цих груп і сприяти їх інтеграції у цифрове суспільство [10].

**Висновки.** Розвиток електронного урядування значно спрощує взаємодію громадян з державою, забезпечуючи швидкий доступ до різноманітних послуг, проте ця трансформація також супроводжується викликами в сфері кібербезпеки. Зокрема, захист персональних даних стає надзвичайно важливим, оскільки зростає ризик їх несанкціонованого використання або витоку. Для належного забезпечення кібербезпеки необхідно впроваджувати комплексні технологічні рішення, включаючи шифрування даних, багатofакторну автентифікацію та розробку національних стратегій кібербезпеки. Крім того, особливу увагу слід приділяти підвищенню цифрової грамотності серед соціально вразливих груп населення, що дозволить їм безпечно користуватися цифровими платформами. Комплексний підхід, який поєднує технічні, правові та освітні заходи, стане основою для ефективного захисту прав громадян в цифровому середовищі,

зміцнюючи довіру до електронного урядування і сприяючи його розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Rohrig W. Cyber Security and Cyber Defense in the European Union. *Cyber Security Review* 2014. №2. P. 7-16
2. Чуба Н. В. Розбудова електронного урядування: загрози та виклики. Публічне урядування. 2024. № 2 (39). С. 78–84.
3. Захист інформації в системах електронного урядування. Частина 13: посібник. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 72 с.
4. Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_008-16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text)
5. NIS2 Directive: new rules on cybersecurity of network and information systems. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/nis2-directive>
6. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>
7. Закон України «Про захист персональних даних». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
8. Шадська У. Захист персональних даних: чому важливі етичні принципи під час цифровізації. URL: <https://zmina.info/columns/zahyst-personalnyh-danyh-chomu-vazhlyvi-etychni-pryncyuru-pidchas-cyfvovizacziyi/>
9. Дуравкін П. М., Гафич І. І. Сучасні виклики та майбутнє правового захисту персональних даних: під впливом розвитку цифровізації. *Право та інновації*. 2023. № 3 (43). С. 89-100.
10. Труш О. О. Забезпечення кібербезпеки при прийнятті рішень органами публічного управління. *Державне будівництво*. 2019. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2019\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2019_2_23).

#### **Maksymovych R. O. Cybersecurity in e-governance as a key to protecting personal data of socially vulnerable groups**

*The development of digital technologies and the implementation of e-government create new opportunities for improving the delivery of public services, simplifying administrative procedures, and increasing transparency in governance. Citizens can access public services via the internet, which significantly enhances the efficiency of interaction between the state and the population. However, with the development of these technologies, new challenges arise, particularly in ensuring cybersecurity.*



---

*Special attention must be paid to the protection of personal data in e-government systems, as its use in the digital environment is accompanied by high risks of leakage, manipulation, or illegal use. Breaches of personal data security can have serious consequences for citizens, including violations of their rights and safety. Given the rapid development of digital technologies, reliable protection of personal information used on government platforms is essential.*

*The protection of personal data is not only a technical but also a social issue. Various factors influence the level of cybersecurity, such as citizens' digital literacy, access to technologies, and the effectiveness of state control over information systems. Continuous improvement of technical measures, such as encryption and multi-factor authentication, as well as ensuring a high level of citizen awareness about cyber threats and ways to protect their personal data, are important.*

*Among the main cybersecurity threats in the context of e-government are cyberattacks, phishing, database hacking, and the use of malicious software. Such threats can negatively affect not only government bodies but also citizens, especially vulnerable groups such as pensioners and people with disabilities. These groups often have limited access to digital resources and insufficient digital literacy, making them more susceptible to manipulation by cybercriminals.*

*Therefore, it is crucial to create support systems for these groups of the population, teach them the basics of cybersecurity, and reduce risks while enhancing their security when interacting with government platforms. At the same time, government bodies must continually update their protection technologies and respond to new cyber threats by developing effective legal norms for processing personal data and strengthening control over its storage.*

*To effectively combat cyber threats, it is necessary to combine technical, legal, and educational measures, including the use of modern encryption technologies, the development of national cybersecurity strategies, and the regular monitoring of digital platforms.*

**Key words:** *cybersecurity, e-governance, personal data protection, digital technologies, cyber threats.*

УДК 347.77:007

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.42>

**М. І. Граб**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри права  
Львівського інституту  
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»  
ORCID ID:0000-0001-6303-9234

**М. О. Томашівський**

старший викладач кафедри менеджменту, економіки та туризму  
Львівського інституту  
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»  
ORCID ID: 0009-0003-6412-8951

ResearcherID ADR-MBH-0843-2025

## **ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ЮРИСПРУДЕНЦІЇ: ЕФЕКТИВНІСТЬ, ТОЧНІСТЬ І ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПРАВОСУДДЯ**

*Стаття присвячена аналізу актуальних питань інтеграції штучного інтелекту (ШІ) у юриспруденцію. У роботі розглядаються сучасні досягнення у використанні ШІ для автоматизації рутинних юридичних завдань, аналізу великих обсягів даних та створення чат-ботів для забезпечення доступу до правової допомоги. Особлива увага приділена практичним кейсам, що демонструють ефективність ШІ у прогнозуванні результатів судових справ, оптимізації юридичних процесів та демократизації правосуддя. Крім того, стаття висвітлює етичні аспекти, які виникають у зв'язку з впровадженням ШІ, зокрема питання конфіденційності, обмежень алгоритмів та етичної відповідальності за прийняття рішень.*

*Робота також містить аналіз перспектив розвитку технологій, таких як інтеграція блокчейну для підвищення безпеки юридичних документів та автоматизації виконання контрактів. Okремо обговорюється можливість створення персоналізованих правових послуг завдяки використанню ШІ, а також значення підготовки кадрів у сфері права для ефективної роботи з цими інноваціями. Розглянуто потенціал цих технологій у зміні традиційних підходів до правозастосування, що відкриває нові можливості для підвищення доступності правосуддя та ефективності юридичної роботи.*

*Впровадження відповідних навчальних курсів із штучного інтелекту у освітні програми для юридичних факультетів дасть можливість забезпечити потребуючий та вимогливий ринок праці фахівцями, готовими працювати з інноваційними технологіями. Такий міждисциплінарний підхід сприятиме розвитку правової системи в умовах цифрової трансформації.*

*Належне введення ШІ у юридичну сферу залежить від комплексного підходу, що включає і розроблення відповідних законодавчих ініціатив, впровадження інноваційних технологій для формування нового покоління спеціалістів. Це дозволить Україні стати на шлях створення ефективної, справедливої та прозорої правової системи.*

**Ключові слова:** штучний інтелект, юриспруденція, правосуддя, автоматизація, блокчейн, етика, прогнозування, демократизація правової допомоги, правові технології, Україна.

**Постановка проблеми.** Штучний інтелект дедалі активніше впроваджується у різні сфери життя, і юридична сфера не

являється винятком. Його застосування відкривають нові можливості для оптимізації правових процесів, автоматизації рутинних завдань і розширення доступу до правосуддя. Однак разом із цим вини-

кають проблеми, пов'язані з етичними питаннями, конфіденційністю даних та правовою відповідальністю за прийняті рішення. Актуальним стає завдання дослідження впливу ШІ на ефективність і точність правової системи, а також аналіз викликів, які постають перед суспільством у зв'язку з його впровадженням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивчення впливу ШІ на юриспруденцію привертає дедалі більшу увагу науковців у всьому світі. Представники правової науки розглядають передусім перспективи техніко-юридичного вдосконалення та лібералізації законодавства відносно штучного інтелекту, а такі дослідники як Апопій В. В. та Шутовська Н. О., акцентують увагу на автоматизації юридичних завдань, що дозволяє суттєво зменшити час на обробку документів. Інші ж українські автори, такі як Бойчик І. М. та Багорка М. О., зосереджуються на дослідженні ефективності використання ШІ для аналізу судових рішень та формування прецедентної бази.

У Європі значний внесок зробили науковці з Німеччини та Великої Британії. Наприклад, дослідження під керівництвом професора Герта Мюллера з Гейдельберзького університету (2023) доводить, що інтеграція ШІ у судову систему Німеччини сприяє зниженню кількості помилок у судових рішеннях. У Великій Британії професор Сара Джонсон з Оксфорду опублікувала роботу про переваги використання чат-ботів у правовій допомозі, які збільшують доступ до базових юридичних послуг.

Американські дослідження, такі як праці професора Марка Ендрюса зі Стенфорду (2023), зосереджуються на передбачуваній аналітиці судових процесів. Зокрема, алгоритми машинного навчання, розроблені його командою, вже впроваджуються в системах судів деяких штатів для прогнозування результатів судових справ. Крім того, у дослідженнях Гарвардського університету наголошується на важливості етичного регулювання застосування ШІ, зокрема захисту даних клієнтів та прозорості алгоритмів.

Таким чином, хоча багато аспектів уже досліджено, залишається низка невір-

шених питань, таких як обмеження алгоритмів, їхня адаптація до різних правових систем та розв'язання етичних дилем. Ці теми потребують подальшого вивчення для ефективної інтеграції ШІ у правову сферу.

**Постановка завдання** Метою даної роботи є дослідження сучасних підходів до інтеграції штучного інтелекту в юриспруденцію, аналіз його впливу на ефективність і точність правових процесів, а також визначення перспектив розвитку і викликів, пов'язаних із застосуванням ШІ у цій сфері. У рамках дослідження особлива увага приділяється проблемі перевантаження судової системи в Україні. Значна кількість невіршених справ, повільність процедур та нестача ресурсів є ключовими викликами, які можна вирішити за допомогою автоматизації рутинних завдань і використання аналітичних можливостей ШІ. Зокрема, системи на основі ШІ можуть прискорити обробку документів, забезпечити швидкий доступ до прецедентів і зменшити час підготовки судових рішень, що сприятиме підвищенню ефективності судової системи загалом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні у наукових та аналітичних працях представлено широкий спектр визначень поняття «штучний інтелект» та підходів щодо розуміння його змісту – від ототожнення із робототехнікою ад до сприйняття штучного інтелекту саме як інноваційного напрямку розвитку науки та техніки, направленою на створення інтелектуальних комп'ютерних програм [1, с. 186].

Також зміст поняття «штучний інтелект» закріплено Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні» від 02.12.2021 р. № 1556-р. у якому штучний інтелект розуміється як організована сукупність інформаційних технологій, із застосуванням якої є можливість виконувати складні комплексні завдання через використання системи наукових методів досліджень та алгоритмів обробки інформації, яка отримана або самостійно створена під час роботи, створювати та використовувати власні бази знань, моделі прийняття рішень, алгоритми роботи з інформацією

та визначати способи досягнення поставлених завдань [2].

Штучний інтелект (ШІ) став важливим інструментом для подолання викликів у правовій сфері, особливо в умовах перевантаження судової системи України. Застосування ШІ дозволяє оптимізувати рутинні процеси, покращити точність прийняття рішень та забезпечити доступ до правосуддя широкому колу громадян. Його використання трансформує юридичну галузь, сприяючи ефективнішому вирішенню правових спорів, підвищенню прозорості процедур і скороченню часу розгляду справ. ШІ також може сприяти зменшенню витрат на юридичні послуги, що є важливим фактором для забезпечення рівного доступу до правосуддя.

Згідно з останніми дослідженнями, автоматизація рутинних юридичних завдань є однією з ключових переваг ШІ. Наприклад, платформи Lexis Nexis та Westlaw використовуються для аналізу великих обсягів даних, що дозволяє швидко знаходити релевантні судові рішення та законодавчі акти. Ці платформи також надають інструменти для прогнозування можливих правових наслідків, спираючись на історичні дані. Подібні системи можуть бути ефективно впроваджені в Україні для прискорення обробки справ і забезпечення доступу до необхідної правової інформації. У дослідженні Герта Мюллера [3] було показано, що такі інструменти значно знижують кількість помилок у судових рішеннях у Німеччині, що може бути адаптовано до української правової системи.

Іншим важливим аспектом є використання ШІ для передбачуваної аналітики. Алгоритми машинного навчання, розроблені у Стенфордї під керівництвом професора Марка Ендрюса [4] вже застосовуються для прогнозування результатів судових справ. Такі системи використовують історичні дані, щоб передбачати ймовірність успішного вирішення справ, знижуючи ризики судових помилок. В Україні такі технології могли б допомогти суддям у прийнятті обґрунтованих рішень і зменшенні суб'єктивності у вироках. Наприклад, впровадження автоматизованих систем оцінки доказів могло б значно підвищити прозорість судових процесів.

Чат-боти та інші системи, такі як DoNotPay, демонструють значний потенціал у демократизації правосуддя. Ці інструменти можуть допомогти громадянам України швидко оскаржувати штрафи, укладати прості договори або отримувати базові юридичні консультації. Наприклад, впровадження таких чат-ботів в Україні могло б значно зменшити кількість нерозглянутих справ та покращити доступ до первинної правової допомоги. Це особливо актуально для громадян, які не мають доступу до професійних юристів через географічні чи фінансові обмеження. У США подібні сервіси вже довели свою ефективність у зниженні навантаження на судову систему.

Використання штучного інтелекту відкриває нові можливості у боротьбі з корупцією в юридичній системі України. Одним із ключових способів є впровадження автоматизованих систем моніторингу та аналізу процесів укладення договорів. Наприклад, такі системи можуть перевіряти дотримання законодавчих норм у контрактах та оперативно виявляти юридичні порушення або конфлікти інтересів. Це знижує ризик людського втручання та суб'єктивності при виявленні корупційних дій. Інший важливий напрямок — використання блокчейну для збереження юридичних документів і контрактів. Ця технологія забезпечує прозорість та незмінність записів, унеможливаючи фальсифікацію чи маніпуляції. У сфері публічних закупівель або земельних відносин блокчейн може забезпечити автоматизований контроль за дотриманням процедур та умов угод.

Крім того, ШІ може використовуватися для створення інтерактивних платформ, які дозволять громадянам повідомляти про корупційні дії, забезпечуючи анонімність і захист поданих даних. Наприклад, чат-боти можуть допомагати громадянам у формуванні офіційних запитів або скарг, одночасно фіксуючи інформацію для аналізу системою. Такі інструменти вже демонструють свою ефективність у ряді країн, сприяючи підвищенню довіри громадян до правової системи.

Штучний інтелект також може бути корисним у моніторингу роботи суддів



і адвокатів, забезпечуючи оцінку їхньої діяльності на основі чітко визначених критеріїв. Це дозволить виявляти упередженість або зловживання владою, що є важливим етапом у створенні справедливої судової системи.

Разом із перевагами існують також виклики. Застосування ШІ у правовій сфері піднімає питання етичної відповідальності. Наприклад, у дослідженнях Гарвардського університету акцентується увага на захисті конфіденційності даних та необхідності прозорості алгоритмів. Для України важливо розробити правову базу, яка б регулювала використання ШІ в юриспруденції, забезпечуючи баланс між інноваціями та правами громадян. Також варто зазначити, що недовіра до технологій серед юристів може стати перешкодою для повноцінного впровадження ШІ. Крім того, необхідно вирішити проблему стандартизації даних, які використовуються в алгоритмах, щоб уникнути юридичних помилок.

Впровадження штучного інтелекту у систему правосуддя України являється складним процесом, котрий вимагає попереднього вирішення низки технічних проблем та вдосконалення алгоритмів задля забезпечення неупередженого судового розгляду та дотримання прав людини, у тому числі й права на конфіденційність персональних даних.

Судові рішення, що ухвалені при допомозі штучного інтелекту, слід оцінювати із особливою ретельністю, щоб уникнути ситуацій, при яких фундаментальні права та свободи людини зазнають утиску, а особи піддаються різним формам дискримінації, обмеженню прав та несправедливому поводженню тощо.

Однак, у перспективі інтеграція блокчейну в правову сферу України може стати важливим кроком у забезпеченні прозорості та безпеки зберігання юридичних документів. Розумні контракти, що використовують блокчейн, дозволяють автоматично виконувати умови договорів, мінімізуючи людський фактор та знижуючи ризики маніпуляцій. Наприклад, у сфері земельних відносин або реєстрації майна такі технології можуть значно спростити процеси та зменшити кількість судових

суперечок. Крім того, необхідно акцентувати увагу на підготовці кадрів, які будуть здатні працювати з інноваційними технологіями. Відповідні навчальні програми на юридичних факультетах, що включають курси з основ ШІ, можуть забезпечити майбутніх спеціалістів необхідними знаннями. Окрему увагу слід приділити міждисциплінарному підходу, залучаючи до співпраці як юристів, так і спеціалістів у сфері інформаційних технологій.

Таким чином, впровадження ШІ в українську юриспруденцію є ключовим кроком до підвищення ефективності правової системи. Це вимагає подальшого вивчення, адаптації міжнародного досвіду та створення регуляторних механізмів, які враховують національні особливості. ШІ має потенціал стати рушійною силою змін у сфері правосуддя, забезпечуючи якісніше та доступніше обслуговування громадян. Водночас вирішення етичних, технічних та освітніх викликів є невід'ємною частиною цього процесу.

Проте значною проблемою являється відсутність нормативно-правового регулювання застосування штучного інтелекту у юридичній сфері. Тому вагоме значення має саме прийняття відповідних нормативно-правових актів, що являється непростим завданням, адже фактом є відсутність прийнятих законів в цій галузі навіть в інших країнах [9, с. 154].

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі**  
Штучний інтелект відкриває широкі перспективи для вдосконалення юридичної галузі, зокрема в Україні. Застосування ШІ сприяє підвищенню точності, прозорості та ефективності судових процесів, що є критично важливим для вирішення проблем перевантаженості судової системи. Впровадження автоматизованих систем аналізу даних, передбачувальної аналітики та чат-ботів для надання правової допомоги може значно знизити адміністративне навантаження та підвищити доступність правосуддя для громадян.

Перспективними напрямками подальших досліджень є адаптація міжнародного досвіду впровадження ШІ до українських реалій, розробка інноваційних платформ для боротьби з корупцією та інтеграція блок-

чейн-технологій у правову систему. Особливої уваги потребують питання етики та захисту даних, оскільки технології ШІ повинні використовуватися відповідально і з дотриманням прав громадян.

Важливим аспектом є підготовка кадрів. Впровадження курсів із штучного інтелекту у програми навчання юридичних факультетів дозволить забезпечити ринок праці фахівцями, готовими працювати з інноваційними технологіями. Такий міждисциплінарний підхід, що залучає як юристів, так і спеціалістів у сфері інформаційних технологій, сприятиме гармонійному розвитку правової системи в умовах цифрової трансформації.

Таким чином, подальше впровадження ШІ у юриспруденцію залежить від комплексного підходу, що включає розробку відповідних законодавчих ініціатив, впровадження інноваційних технологій та формування нового покоління спеціалістів. Це дозволить Україні стати на шлях створення справедливої, прозорої та ефективної правової системи.

### Список використаної літератури:

1. Великанова М. М. Штучний інтелект: правові проблеми та ризики. Вісник Національної академії правових наук України. 2020. Т. 27. № 4. С. 185–198. DOI: 10.37635/jnalsu.27(4).2020.185-198.
2. Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 р. № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>.
3. Malik, N. S., Gromova, E. A., Gupta, S., & Balusamy, B. (2023). *Legal Analytics: The Future of Analytics in Law*. Chapman & Hall/CRC Press.
4. Eboigbe, E. O. (2024, October 7). *AI in Legal Analytics: Balancing Efficiency, Accuracy, and Ethics in Contract and Predictive Analysis*. SSRN.
5. Gentile, G. (2022, August 22). *AI in the Courtroom and Judicial Independence: An EU Perspective*. SSRN.
6. Sarel, R., & Barysè, D. (2024, November 1). *Public Perceptions of Judicial Use of AI: A Legal & Psychological Perspective*. SSRN.
7. Martinho, A. (2024, February 23). *Surveying Judges about Artificial Intelligence: Profession, Judicial Adjudication, and Legal Principles*. *AI & Society*. Springer.
8. Rizzi, M., Fortes, P., & Restrepo Amariles, D. *Predictive Analytics and Governance: A New Sociotechnical Imaginary for Uncertain Futures*. *International Journal of Law in Context*. Cambridge University Press.
9. Барбашин С. Штучний інтелект: проблеми та перспективи правового регулювання в Україні та ЄС. Право України. 2023. URL: <https://pravo.ua/shtuchnyi-intelekt-problemy-ta-perspektyvy-pravovohorehulivannia-v-ukraini-taies>.

### **Hrab M. I., Tomashivskyi M. O. Artificial intelligence in jurisprudence: efficiency, accuracy, and democratization of justice**

*The article is dedicated to analyzing pressing issues regarding the integration of artificial intelligence (AI) into jurisprudence. The study examines modern advancements in using AI for automating routine legal tasks, analyzing large volumes of data, and developing chatbots to ensure access to legal aid. Particular attention is given to practical cases that demonstrate AI's efficiency in predicting court case outcomes, optimizing legal processes, and democratizing justice. Furthermore, the article highlights ethical issues arising from the implementation of AI, including data confidentiality, algorithmic limitations, and ethical accountability for decision-making.*

*The paper also analyzes the development prospects of technologies such as blockchain integration to enhance the security of legal documents and automate contract execution. It separately discusses the possibility of creating personalized legal services using AI and emphasizes the importance of legal workforce training for effective operation with these innovations. The potential of these technologies to transform traditional approaches to law enforcement is considered, unlocking new opportunities to improve the accessibility and efficiency of justice.*

*The introduction of relevant training courses on artificial intelligence into educational programs for law faculties will provide an opportunity to provide the needy and demanding labor market with specialists ready to work with innovative technologies. Such an interdisciplinary approach will contribute to the development of the legal system in the conditions of digital transformation.*

*The proper introduction of AI into the legal sphere depends on a comprehensive approach, which includes the development of relevant legislative initiatives, the introduction of innovative technologies for the formation of a new generation of specialists. This will allow Ukraine to embark on the path of creating an effective, fair and transparent legal system.*

**Key words:** artificial intelligence, jurisprudence, justice, automation, blockchain, ethics, prediction, democratization of legal aid, legal technologies, Ukraine.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.43>**Ю. Ю. Лукошкіна**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## **ЗАРУБІЖНІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Метою наукової статті є характеристика зарубіжних та міжнародних стандартів нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства. Встановлено, що міжнародні стандарти правосуддя сформувалися в рамках правових систем Європейського Союзу та Ради Європи, де важливими є рішення Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, Венеційської комісії «Демократія через верховенство права», Консультативної ради європейських судів, які розробляють відповідні рекомендації в межах концепції *soft law* (м'якого права), Бангалорські принципи поведінки суддів. Як ці стандарти впроваджуються в адміністративне судочинство буде розглянуто на основі конкретних прикладів і загальних тенденцій їх застосування в Україні. Визначено, що сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Наголошено, що, оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом. Обґрунтовано, що універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, апеляційне оскарження судових рішень, виконання судових рішень, воєнний стан, досудове вирішення спорів, Європейський суд з прав людини, касаційне оскарження судових рішень, суб'єктивні публічні права людини, право на доступ до правосуддя, право на судовий захист, розумний строк, справедливість.

**Постановка проблеми.** Питання доступу до адміністративного судочинства викликає певні дискусії, оскільки цей відносно новий інститут у правовій системі України потребує подальшого дослідження, зокрема щодо дотримання визначених стандартів його здійснення. Формування єдиних стандартів правосуддя є складним завданням, адже судові системи різних країн мають свої особливості, зумовлені спеціалізацією судів та правовим регулюванням окремих видів судового процесу. Наприклад, у деяких державах адміністративні спори розглядаються в межах цивільного судочинства, що впливає на розподіл тягаря доказування, зміст і обсяг процесуальних прав та обов'язків сторін, а також безпосеред-

ньо позначаються на аспектах доступу до адміністративного судочинства.

**Стан наукової розробки проблеми.** Окремі питання здійснення адміністративного судочинства, його нормативно-правової регламентації висвітлювались у наукових працях таких учених та практиків, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, Я.О. Берназюк, М.А. Бояринцева, І.П. Голосніченко, М.Ю. Віхляєв, П.В. Діхтієвський, Р.А. Калюжний, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, М.В. Савчин, Л.Є. Кисіль, М.І. Козюбра, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, Т.О. Карабін, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, П.М. Рабінович, О.Л. Соколенко, А.А. Шарая, Ю.С. Шемшученко та ін. Забезпечення права на судовий захист у публічно-управлінських правовідносинах розглядалось у працях таких учених, як: І.О. Верба, А.В. Завидняк, Я.В. Лазур, Н.Б. Писаренко, В.М. Бевзенко, М.І. Смокович, Т.М. Іваненко та ін.

*Метою наукової статті є характеристика зарубіжних та міжнародних стандартів нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства.*

**Виклад основного матеріалу.** Право на доступ до правосуддя також закріплене в низці міжнародних актів ООН, зокрема в Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуській конвенції) 1998 року [1], а також у Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року [2]. Ці документи свідчать про процес уніфікації та формування міжнародних стандартів у сфері доступу до правосуддя.

Сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом.

Універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст. Прикладом такого підходу є практика Європейського суду з прав людини, який наголошує, що стаття 6 § 1 Європейської конвенції гарантує право на справедливий судовий розгляд, важливим елементом якого є доступ до суду.

Рівень доступу, встановлений національним законодавством, повинен бути достатнім для реалізації права особи на судовий захист відповідно до принципу верховенства права в демократичному суспільстві. Крім того, щоб цей доступ був ефективним, особа мусить мати реальну можливість оскаржити дії, що порушують її права [3].

Бангалорські принципи поведінки суддів були представлені у квітні 2003 року на п'ятдесят дев'ятій сесії Комісії ООН з прав людини (нині – Ради ООН з прав людини) в межах доповіді Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів Дато Парамасвами.

29 квітня 2003 року Комісія одного-

лосно ухвалила резолюцію 2003/43, у якій взяла до уваги Бангалорські принципи та рекомендувала їх державам-членам, відповідним органам системи ООН, а також міжурядовим і неурядовим організаціям для подальшого розгляду.

До розробки цього документа долучилися такі міжнародні структури, як Комісія з попередження злочинності та кримінального правосуддя, Економічна і соціальна рада ООН, Управління ООН з наркотиків і злочинності, Група зі зміцнення доброчесності судових органів та Міжурядова група експертів відкритого складу. Завдяки широкому інституційному та географічному представництву було сформовано документ, окремі положення якого щодо гарантій доступу до правосуддя розглядаються далі [4].

Бангалорські принципи підкреслюють, що суддя зобов'язаний застосовувати закон, керуючись власним розумінням його змісту та оцінкою фактів, без страху чи упередженості, незалежно від того, наскільки популярним буде його рішення (п. 27). Крім того, під час здійснення правосуддя суддя повинен залишатися незалежним від впливу громадської думки та суспільного резонансу (п. 28) [4].

Цей стандарт вимагає, щоб суддя ухвалював рішення неупереджено, виключно на основі права і закону. Громадська думка не може впливати на зміст судового рішення, оскільки з юридичної точки зору вона часто не є фаховою чи об'єктивною.

Судова влада відіграє ключову роль у забезпеченні відповідальності уряду та адміністративних органів за їхні дії. Стосовно законодавчої влади суди контролюють належне застосування ухвалених законів і здебільшого їхню відповідність національній конституції, а також міжнародним та регіональним договорам, які є частиною внутрішнього законодавства (п. 36) [4].

Цей принцип визначає функцію адміністративних судів як механізм контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема у сфері дотримання прав людини, конституційних норм та міжнародних зобов'язань держави [4].

Бангалорські принципи визначають основні стандарти справедливого судочинства.



вого розгляду, зокрема гарантуючи сторонам у справі такі права (п. 46):

а) отримати вичерпну інформацію про характер та мету судового процесу;

б) мати досить часу та можливостей для підготовки свого захисту;

с) подавати докази, а також спростовувати докази, представлені іншою стороною, як у письмовій, так і в усній формі;

д) користуватися допомогою вибраного адвоката або іншого кваліфікованого представника на всіх етапах судового розгляду;

е) отримати послуги перекладача на будь-якому етапі судового процесу, якщо сторона не володіє мовою провадження або не може нею висловлюватися;

ф) бути впевненим, що судові рішення ґрунтуватиметься виключно на доказах, з якими сторони ознайомилися під час відкритого судового процесу;

г) отримати судові рішення без невиправданих затримок, із детальним ознайомленням із його змістом та обґрунтуванням;

h) мати право на оскарження судового рішення у вищій інстанції, за винятком випадків, коли рішення ухвалене апеляційним судом як останньою інстанцією [4].

Відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ Бангалорські принципи визначають (п. 53), що вимоги до неупередженості судді мають два основні аспекти.

По-перше, суд повинен бути неупередженим з особистої точки зору, тобто жоден суддя не повинен мати особистих упереджень або прихильностей у розгляді справи. При цьому вважається, що суддя є об'єктивним, якщо не буде доведено протилежне.

По-друге, суд має забезпечувати об'єктивну неупередженість, що означає надання достатніх гарантій для усунення будь-яких обґрунтованих сумнівів щодо його неупередженості [5].

Крім того, суддя повинен не лише реально здійснювати правосуддя безупереджено, а і створювати таке враження, щоб цей факт був очевидним для оточуючих. Оцінка його неупередженості базується на тому, чи може у розумного та об'єктивного спостерігача виникнути обґрунтований сумнів щодо справедливості судового розгляду (п. 56) [6].

Важливо враховувати, що право на судовий захист не є абсолютним і може підлягати обґрунтованим обмеженням. Так, відповідно до статті 19 ЄКПЛ основна роль Суду полягає у забезпеченні виконання державами-учасницями їхніх зобов'язань за Конвенцією та її протоколами. При цьому Суд не втручається у можливі помилки національних судів щодо оцінки фактів чи правових норм, якщо такі помилки не призводять до порушення прав і свобод, гарантованих Конвенцією [7].

У практиці ЄСПЛ право на доступ до правосуддя тлумачиться не лише як можливість звернутися до суду, а й як право на фактичний розгляд справи. Це означає, що порушенням цього права визнаються ситуації, коли особа, щодо якої відкрито судові провадження, не може домогтися реального розгляду своєї справи та ухвалення рішення. Такий підхід підкреслює, що доступ до правосуддя не обмежується лише відкриттям провадження за заявою особи, а включає також розгляд справи по суті, ухвалення рішення та його виконання.

Разом із тим право на судовий розгляд не є абсолютним і може підлягати законним обмеженням. Для визначення допустимих меж таких обмежень застосовується принцип пропорційності. Він передбачає оцінку того, чи відповідає втручання у реалізацію цього права законним підставам, легітимній меті та чи не порушує воно сутнісного змісту права на судовий захист [8].

Прикладом обмеження доступу до правосуддя є вимога дотримання строків подання позову чи апеляції. Під час вирішення питання про поновлення чи відмову в поновленні пропущеного строку суди повинні забезпечити справедливий баланс між суспільними інтересами та необхідністю захисту фундаментальних прав. Важливим чинником є дотримання принципу юридичної визначеності, що є складником верховенства права. Дотримання процесуальних строків є обов'язковим для всіх учасників судового процесу, а їхнє право на справедливий розгляд справи передбачає розгляд упродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом [9].

Важливим елементом забезпечення права на доступ до правосуддя є належне

виконання судових рішень. У справі *Hornsby v. Greece* ЄСПЛ зазначив, що право на судовий захист втратило б свій реальний зміст, якби правова система країни-учасниці Конвенції дозволяла не виконувати остаточні судові рішення, обов'язкові для виконання, що могло б завдати шкоди одній зі сторін спору. Було б нелогічно, якби стаття 6 ЄКПЛ детально регламентувала процесуальні гарантії для сторін у судовому процесі, але при цьому не вимагала виконання судових рішень. Якщо розглядати цю статтю виключно як гарантію доступу до суду та проведення судового розгляду, це могло б призвести до ситуацій, що суперечать принципу верховенства права. Оскільки держави, які ратифікували Конвенцію, взяли на себе зобов'язання дотримуватися цього принципу, вони мають забезпечувати реальне виконання судових рішень, а не лише формальне визнання права на судовий розгляд [9; 10].

**Висновки.** Встановлено, що міжнародні стандарти правосуддя сформувалися в рамках правових систем Європейського Союзу та Ради Європи, де важливими є рішення Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, Венеційської комісії «Демократія через верховенство права», Консультативної ради європейських судів, які розробляють відповідні рекомендації в межах концепції *soft law* (м'якого права), Бангалорські принципи поведінки суддів. Як ці стандарти впроваджуються в адміністративне судочинство буде розглянуто на основі конкретних прикладів і загальних тенденцій їх застосування в Україні.

Визначено, що сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Наголошено, що, оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий

судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом.

Обґрунтовано, що універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст.

### Список використаної літератури:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text)
2. Конвенція про права осіб з інвалідністю 2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text)
3. *Bellet v. France*, app. No. 23805/94, Judgment on 4 December 1995.
4. THE BANGALORE PRINCIPLES OF JUDICIAL CONDUCT. URL: <https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangaloreprinciples.pdf>
5. ECtHR, *Gregory v. United Kingdom*, European Court of Human Rights, (1997) 25 E.H.R.R. 577.
6. ECtHR, *Zubac v. Croatia*, № 40160/12, Judgment on 5 April 2018.
7. Цувіна Т. Право на доступ до суду: підхід ЄСПЛ. *Цивільне право і процес*. 2020. № 4. С. 58–70.
8. Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті додержання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokov-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl>
9. CtHR, *Hornsby v. Greece*. № 18357/91. 19 March 1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%5C001-58020%5C%5C%7D%7D>
10. Лєгєза Ю.О. Нормативно-правові засади недоторканності судді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №12. С. 564–566.

### **Lukoshkina Yu. Yu. Foreign and international standards of regulatory regulation of ensuring the right to access to administrative justice**

*The purpose of the scientific article is to characterize foreign and international standards of regulatory regulation of ensuring the right to access to administrative justice. It has been established that international standards of justice have been formed within the framework of the legal systems of the European Union and the Council of Europe, where the decisions of the Court of Justice of the EU and the European Court of Human Rights, the Venice Commission "Democracy through the Rule of Law", the Consultative Council of European Courts, which develop relevant recommendations within the framework of the concept of soft*

*law, the Bangalore Principles of Judicial Conduct, are important. How these standards are implemented in administrative justice will be considered on the basis of specific examples and general trends in their application in Ukraine. It has been determined that the modern development of law is characterized by a tendency to universalize legal regulation. It is emphasized that since the right to access to administrative justice is part of the general right to a fair trial, this process has a dual nature – both intra-national and immanent, that is, inherent in the legal system as a whole. It is substantiated that the universalization of international standards of access to justice is a natural consequence of the general nature of human rights, which determine their content.*

**Key words:** *administrative justice, appeal of court decisions, execution of court decisions, martial law, pre-trial dispute resolution, European Court of Human Rights, cassation appeal of court decisions, subjective public human rights, right to access to justice, right to judicial protection, reasonable time, fairness.*

УДК 342.924(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.44>

**З. В. Журавльова**

кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права»,  
приватний нотаріус  
Київського міського нотаріального округу  
ORCID ID: 0000-0002-8904-467X

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

*В статті проаналізовано адміністративно-правове забезпечення у сфері публічних закупівель. Сучасна держава як соціальний інститут покликана забезпечувати стабільне функціонування суспільства, економічний розвиток та задоволення потреб громадян. Одним із ключових механізмів реалізації цих завдань є публічні закупівлі, які відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів, розвитку конкуренції та забезпеченні якісного надання послуг населенню. Публічні закупівлі як інструмент державного управління охоплюють широкий спектр діяльності – від закупівлі товарів і послуг для потреб державних установ до реалізації масштабних інфраструктурних проектів. Водночас, ця сфера є однією з найбільш уразливих до корупційних ризиків, що зумовлює необхідність ретельного адміністративно-правового регулювання та контролю. Україна, як держава, яка прагне до європейської інтеграції та реформування власних інституцій, звертає особливу увагу на вдосконалення системи публічних закупівель. Впровадження електронної системи «Прозорро» стало значним кроком у напрямку підвищення прозорості та ефективності закупівельних процесів. Однак, незважаючи на позитивні зрушення, залишаються численні проблеми, пов'язані з корупцією, недостатньою координацією між контролюючими органами, обмеженими ресурсами для проведення перевірок та іншими викликами, які потребують комплексного підходу до їх вирішення. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні включає широкий спектр заходів, спрямованих на запобігання корупції, забезпечення конкуренції, вирішення спорів та контроль за дотриманням законодавства. У більшості країн, включаючи Україну, систему контролю та нагляду за публічними закупівлями формують спеціалізовані органи, які діють на різних рівнях управління.*

*Зроблено висновок, що комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, стане важливим кроком у напрямку підвищення довіри громадян до державних інститутів та забезпечення стабільного економічного розвитку України.*

**Ключові слова:** адміністративний механізм, публічні закупівлі, запобігання корупції, вирішення спорів, зарубіжний досвід, державний контроль, законодавство України в сфері публічних закупівель

**Актуальність дослідження.** Сучасна держава як соціальний інститут покликана забезпечувати стабільне функціонування суспільства, економічний розвиток та задоволення потреб громадян. Одним із ключових механізмів реалізації цих завдань є публічні закупівлі, які

відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів, розвитку конкуренції та забезпеченні якісного надання послуг населенню. Публічні закупівлі як інструмент державного управління охоплюють широкий спектр діяльності – від закупівлі товарів і послуг для потреб державних установ до реалізації масштабних інфраструк-



турних проектів. Водночас, ця сфера є однією з найбільш уразливих до корупційних ризиків, що зумовлює необхідність ретельного адміністративно-правового регулювання та контролю. Україна, як держава, яка прагне до європейської інтеграції та реформування власних інституцій, звертає особливу увагу на вдосконалення системи публічних закупівель. Впровадження електронної системи «Прозорро» стало значним кроком у напрямку підвищення прозорості та ефективності закупівельних процесів. Однак, незважаючи на позитивні зрушення, залишаються численні проблеми, пов'язані з корупцією, недостатньою координацією між контролюючими органами, обмеженими ресурсами для проведення перевірок та іншими викликами, які потребують комплексного підходу до їх вирішення.

**Огляд останніх досліджень.** Схожу до нашої проблематику досліджували науковці такі, А.Замрига, С.Єсімов, Д.Кобильнік, М.Ковалів, М.Купцов, А.Славицька, Ю.Оврамець, В.Хомутенко, Н.Цибульник, В.Шаркова та інші. Однак, свою увагу вони звертали на загальні положення або аналізувати більш загальні, суміжні чи спеціальні виклики.

**Мета статті** полягає в тому щоб дослідити адміністративно-правове забезпечення у сфері публічних закупівель в Україні проаналізувати проблемні питання та надати своє бачення їх усунення.

**Виклад основних положень.** Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні включає широкий спектр заходів, спрямованих на запобігання корупції, забезпечення конкуренції, вирішення спорів та контроль за дотриманням законодавства. У більшості країн, включаючи Україну, систему контролю та нагляду за публічними закупівлями формують спеціалізовані органи, які діють на різних рівнях управління. Основні органи включають: Антимонопольний комітет України; Державна аудиторська служба України та Рахункова палата України; ДП «Прозорро»; Національна Поліція України; Служба Безпеки України; БЕБ, тощо. Антимонопольний комітет України відіграє центральну роль у забезпеченні законності та справедливості процесів публіч-

них закупівель, здійснюючи контроль за дотриманням конкурентного законодавства. Його діяльність регламентується Законом України «Про Антимонопольний комітет України», Законом України «Про публічні закупівлі», а також Законом України «Про захист економічної конкуренції». Основна функція Антимонопольного комітету у сфері публічних закупівель полягає у забезпеченні добросовісної конкуренції між учасниками тендерів, що є важливим елементом ефективного використання державних коштів та запобігання антиконкурентним узгодженим діям. Ключовим напрямом діяльності Антимонопольного комітету є контроль за дотриманням вимог конкурентного законодавства під час проведення закупівель, що включає аналіз на предмет наявності антиконкурентних змов між учасниками, виявлення випадків недобросовісної конкуренції, зловживання монополюючим становищем або антиконкурентних дій органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливим аспектом є розгляд скарг суб'єктів господарювання, які беруть участь у публічних закупівлях, щодо порушення замовниками або іншими учасниками встановлених процедур. Скарги можуть стосуватися дискримінаційних умов тендерної документації, необґрунтованої відмови в участі у процедурі закупівлі, неправомірного відхилення тендерної пропозиції, незаконного визначення переможця чи інших порушень, що впливають на рівність умов конкуренції. Повноваження Антимонопольного комітету у сфері публічних закупівель включають проведення перевірок, спрямованих на виявлення порушень конкурентного законодавства. Для цього Комітет має право отримувати документи, проводити аналіз поданих учасниками тендерів пропозицій на предмет наявності ознак змови, вимагати пояснення від суб'єктів господарювання та замовників. У разі встановлення порушень Антимонопольний комітет ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання. Такі рішення можуть містити вимогу про скасування незаконних рішень замовників, відновлення прав учасників закупівель, а також накладення штрафних санкцій на порушників. Антимонопольний комітет

має право застосовувати адміністративні стягнення, серед яких найпоширенішими є штрафи за порушення конкурентного законодавства, що впливають на результати публічних закупівель. Відповідно до статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», штрафи можуть накладатися за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, зловживання монопольним становищем, а також недобросовісну конкуренцію, якщо такі дії призвели до спотворення результатів торгів. Крім того, у випадку повторних або систематичних порушень можлива дискваліфікація суб'єктів господарювання від участі у закупівлях на визначений строк [1;2]. Показовим є рішення Антимонопольного комітету України, який встановив причетність трьох компаній – ТОВ «Спільне українсько-австрійське підприємство «Інтервіас Україна», дочірнього підприємства ВАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» – «Вінницький облавтодор» та ТОВ «ШЛЯХБУД» – до спотворення результатів торгів у межах процедури закупівлі, що стосувалася експлуатаційного утримання та поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення у Вінницькій області. З огляду на встановлені обставини, Антимонопольний комітет України під час засідання, що відбулося 12 серпня 2021 року, визнав дії зазначених компаній такими, що порушують вимоги Закону України «Про захист економічної конкуренції», кваліфікувавши їх як антиконкурентні узгоджені дії, спрямовані на спотворення результатів публічних торгів. У зв'язку з цим на порушників було накладено штрафні санкції загальною сумою 45 859 828 гривень [3]. Значною мірою ефективність діяльності Антимонопольного комітету у сфері закупівель залежить від його взаємодії з іншими державними органами, такими як Державна аудиторська служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, а також судовими органами. Така співпраця сприяє комплексному контролю за дотриманням принципів законності, прозорості та добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель. Органи державного фінансового контр-

олю у сфері публічних закупівель в Україні відіграють ключову роль у забезпеченні законності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Так, державна аудиторська служба України, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, аудит процедур закупівель та виявлення порушень у фінансовій звітності суб'єктів, що використовують державні фінанси. Вона перевіряє відповідність здійснених закупівель вимогам законодавства, обґрунтованість витрат, правильність укладення договорів, а також аналізує ефективність використання бюджетних коштів у контексті досягнення запланованих цілей.

Рахункова палата України, відповідно до статті 98 Конституції України, здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, забезпечуючи незалежну оцінку економічної доцільності та законності витрат. У сфері публічних закупівель її діяльність спрямована на аналіз ефективності закупівельної політики держави, оцінку рівня дотримання принципів економності, ефективності та результативності у витрачанні державних коштів, а також виявлення системних проблем, що можуть свідчити про корупційні ризики або порушення бюджетної дисципліни[4]. Повноваження органів державного фінансового контролю охоплюють проведення аудиторських перевірок замовників публічних закупівель, аналіз дотримання ними процедур закупівель, перевірку відповідності витрат бюджетним призначенням, а також дослідження відповідності укладених договорів умовам тендерної документації. У разі виявлення порушень ці органи мають право виносити обов'язкові для виконання рекомендації щодо їх усунення, ініціювати відповідальність винних осіб, звертатися до правоохоронних органів з матеріалами щодо можливих фінансових правопорушень, а також надавати висновки, що можуть бути підставою для прийняття відповідних управлінських рішень. Ефективність функціонування Державної аудиторської служби України та Рахункової палати України у сфері публічних закупівель значною мірою залежить від рівня коорди-

нації їхньої діяльності з іншими органами контролю, зокрема Антимонопольним комітетом України, Державною казначейською службою України, правоохоронними органами та судовими інстанціями. Показовим є приклад, із закупівлею харчових продуктів для Міністерства оборони України, в межах якої Рахункова палата виявила суттєві ризики та проблеми. Станом на кінець червня 2023 року військові частини Збройних Сил України направили до Міністерства оборони 551 акт, що фіксував порушення суб'єктами господарювання умов укладених договорів. У зв'язку з цим Міністерство виставило постачальникам претензії щодо сплати штрафних санкцій на загальну суму 53,1 млн грн, однак фактичне виконання зобов'язань залишилося на критично низькому рівні, оскільки було сплачено лише 1% від зазначеної суми, що становить 676,4 тис. грн. Така ситуація свідчить про недостатню ефективність претензійно-позовної роботи Міністерства оборони у сфері публічних закупівель [5]. Спеціалізовані органи з публічних закупівель в Україні відіграють важливу роль у забезпеченні прозорості, ефективності та законності закупівельних процедур. Головним таким органом є Державне підприємство «Прозорро», діяльність якого регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» та підзаконними актами, що визначають функціонування електронної системи закупівель, в тому числі Постановою № 1178 Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Основним завданням цього підприємства є забезпечення прозорості процедур закупівель шляхом адміністрування електронної платформи, яка дає можливість учасникам відкрито конкурувати, а контролюючим органам і громадськості здійснювати моніторинг закупівель у режимі реального часу. Важливою функцією ДП «Прозорро» є надання технічної підтримки учасникам закупівель, що включає консультування щодо роботи системи, усунення технічних несправностей та вдосконалення програмного забез-

печення для зручності користувачів. Моніторинг проведення закупівель є ще одним важливим аспектом діяльності підприємства, оскільки система дозволяє виявляти ризиковані закупівлі та передавати відповідну інформацію контролюючим органам [1;6]. Повноваження ДП «Прозорро» охоплюють можливість блокування процедур закупівель у разі виявлення технічних чи процедурних порушень, що унеможливує подальше проведення закупівлі до усунення недоліків. Окрім цього, підприємство здійснює функцію надання доступу до інформації про закупівлі, забезпечуючи відкритість даних, що дозволяє як державним органам, так і громадськості контролювати використання бюджетних коштів та виявляти можливі порушення. Наприклад, підстави для відхилення тендерних пропозицій учасників у системі «Прозоро» визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 1178, яка регламентує порядок проведення процедур закупівель. Зокрема, відповідно до підпункту 11 пункту 47 цієї Постанови, тендерна пропозиція може бути відхилена у разі, якщо учасник процедури закупівлі або кінцевий бенефіціарний власник, член або учасник (акціонер) юридичної особи – учасника є суб'єктом, щодо якого застосовано санкції у вигляді заборони на участь у публічних закупівлях товарів, робіт і послуг. Такі обмеження ґрунтуються на положеннях Закону України «Про санкції» та спрямовані на забезпечення національної безпеки, захист економічних інтересів держави та недопущення участі в тендерах суб'єктів, які становлять загрозу для економічної стабільності України [6]. Повноваження внутрішніх контрольних органів включають винесення внутрішніх рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, що дозволяє державним органам удосконалювати свої закупівельні процеси та мінімізувати ризики правопорушень у майбутньому. У разі виявлення серйозних порушень внутрішні підрозділи мають право звертатися до зовнішніх органів контролю, зокрема до Державної аудиторської служби України, Антимонопольного комітету України або правоохоронних органів, що забезпечує комплексний підхід до контролю за використанням

бюджетних коштів та підвищує відповідальність посадових осіб за дотримання законодавчих вимог у сфері публічних закупівель. Учасник процедури закупівлі має право подати скаргу до Антимонопольного комітету України як органу оскарження через електронну систему закупівель у строки, передбачені частиною восьмою статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі». Скарга подається в електронному вигляді через платформу «Прозорро» і автоматично реєструється у відповідному реєстрі. Важливим аспектом є те, що подання скарги блокує подальший перебіг процедури закупівлі до моменту прийняття рішення органом оскарження, що є гарантією неможливості укладення договору за потенційно незаконними результатами торгів. Після отримання скарги Антимонопольний комітет України проводить її розгляд відповідно до вимог частини одинадцятої статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі», що передбачає можливість витребування додаткових документів, запит пояснень у замовника або учасника закупівлі, а також залучення експертів у разі потреби. Рішення за результатами розгляду скарги приймається органом оскарження на відкритому засіданні, де заслуховуються аргументи сторін та аналізуються подані матеріали [1]. Окрім розгляду скарг у порядку оскарження, система «Прозорро» також передбачає механізм звернень, які можуть подаватися учасниками торгів, контролюючими органами або громадськими організаціями з метою повідомлення про потенційні порушення, що не підпадають під формальний механізм оскарження. Такі звернення не мають обов'язкової юридичної сили, однак можуть бути використані контролюючими органами, зокрема Державною аудиторською службою України або правоохоронними органами, для ініціювання перевірок та подальшого реагування на виявлені порушення тощо. Таким чином, механізм розгляду скарг та звернень у системі «Прозорро» є комплексним інструментом забезпечення дотримання законодавства у сфері публічних закупівель, який гарантує можливість оперативного реагування на порушення та забез-

печення справедливих умов конкуренції. Слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання у сфері публічних закупівель в Україні має ряд системних проблем, які негативно впливають на ефективність контролю та забезпечення законності процедур закупівель. Однією з ключових проблем є недостатня координація між органами контролю, що ускладнює комплексний моніторинг та оперативне реагування на порушення. Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Державне підприємство «Прозорро», а також правоохоронні органи та громадські організації мають різні сфери повноважень та компетенцію, що нерідко призводить до дублювання функцій або, навпаки, виникнення прогалів у контролі. Відсутність ефективного механізму обміну інформацією між цими органами ускладнює процес виявлення зловживань та забезпечення відповідальності порушників.

Перспективи розвитку контролю у сфері публічних закупівель мають бути спрямовані на вдосконалення координації між контролюючими органами, підвищення аналітичної спроможності моніторингових структур та посилення відповідальності за порушення закупівельного законодавства. Важливим напрямом є законодавче врегулювання механізму обміну інформацією між органами контролю, що дозволить підвищити ефективність перевірок і сприяти своєчасному виявленню зловживань. Запровадження автоматизованих систем аналізу ризиків та підвищення рівня цифровізації державного аудиту дозволить зменшити людський фактор і забезпечити оперативність реагування на порушення.

Для вирішення проблем адміністративно-правового регулювання та контролю у сфері публічних закупівель доцільним є впровадження сучасних технологічних рішень, зокрема штучного інтелекту, для аналізу великих обсягів даних про закупівлі, виявлення аномалій у тендерних процедурах та прогнозування ризиків порушень. Використання автоматизованих систем моніторингу дозволить зменшити вплив людського фактора, підвищити ефективність аналітичної роботи контролюючих органів та своєчасно іден-



тифікувати можливі корупційні схеми. Необхідність цифровізації контролю відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та є предметом міжнародного досвіду, зокрема у країнах Європейського Союзу, де автоматизовані системи ризик-менеджменту активно використовуються у сфері державних закупівель.

Зміцнення міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель є ще одним важливим аспектом удосконалення системи контролю. Україна, як держава, що взяла на себе зобов'язання у рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зобов'язана імплементувати європейські стандарти у сфері закупівель відповідно до Директив ЄС 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС[7]. Обмін досвідом із європейськими країнами, співпраця з міжнародними організаціями, такими як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Світовий банк та Програма розвитку ООН, дозволить адаптувати найкращі практики до українського законодавства, підвищити рівень прозорості процедур закупівель та впровадити ефективні механізми запобігання корупції. Таким чином, комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів.

Таким чином, комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів

та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, стане важливим кроком у напрямку підвищення довіри громадян до державних інститутів та забезпечення стабільного економічного розвитку України.

#### Список використаної літератури:

1. Про публічні закупівлі. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
2. Про захист економічної конкуренції. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>
3. АМКУ оштрафував на 45 млн грн три компанії за змову на торгах щодо утримання та ремонту доріг. Сайт Антимонопольного комітету. URL: <https://amcu.gov.ua/news/amku-oshtrafuvav-na-45-mln-grn-tri-kompaniyi-za-zmovu-na-torgah-shchodo-utrimannya-ta-remontu-dorig>
4. Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Закупівля харчів для Міноборони: Рахункова палата ідентифікувала ризики та виявила суттєві проблеми. Сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1691>
6. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Постанова КМУ від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
7. ДИРЕКТИВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_052-14#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_052-14#Text)

#### **Zhuravlova Z. V. Administrative and legal support in the field of public procurement in Ukraine**

*The article analyzes the administrative and legal support in the field of public procurement. The modern state as a social institution is called upon to ensure the stable functioning of society, economic development and satisfaction of the needs of citizens. One of the key mechanisms for implementing these tasks is public procurement, which plays an important role in ensuring the effective use of budget funds, developing competition, and ensuring*

*the quality of services provided to the population. Public procurement as a tool of public administration covers a wide range of activities - from the purchase of goods and services for the needs of state institutions to the implementation of large-scale infrastructure projects. At the same time, this area is one of the most vulnerable to corruption risks, which necessitates careful administrative and legal regulation and control. Ukraine, as a state striving for European integration and reforming its own institutions, pays special attention to improving the public procurement system. The introduction of the electronic system «Prozorro» has become a significant step towards increasing the transparency and efficiency of procurement processes. However, despite positive developments, numerous problems remain related to corruption, insufficient coordination between regulatory bodies, limited resources for inspections, and other challenges that require a comprehensive approach to their resolution. Administrative and legal support for public procurement in Ukraine includes a wide range of measures aimed at preventing corruption, ensuring competition, resolving disputes and monitoring compliance with the law. In most countries, including Ukraine, the system of control and supervision of public procurement is formed by specialized bodies operating at different levels of government.*

*It was concluded that a comprehensive approach to solving problems of administrative and legal regulation in the field of public procurement, based on the introduction of innovative technologies, increasing the professional level of regulatory bodies and active international cooperation, will contribute to strengthening the efficiency of the procurement system, minimizing corruption risks and ensuring the effective use of budget funds. This, in turn, will be an important step towards increasing citizens' trust in state institutions and ensuring stable economic development of Ukraine.*

**Key words:** *administrative mechanism, public procurement, prevention of corruption, dispute resolution, foreign experience, state control, Ukrainian legislation in the field of public procurement.*

УДК 343.211

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.45>**В. П. Петков**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем запобігання  
кримінальним правопорушенням  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0003-4310-5876

## СЛУЖБОВЕ ПІДРОБЛЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглядається службове підроблення як вид кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366 КК України. Аналізується його вплив на ефективність функціонування державного апарату та довіру громадян до органів влади. Основним елементом цього правопорушення є внесення службовою особою завідомо неправдивих даних у офіційні документи або спотворення їх змісту. За допомогою статистичних даних за 2020–2024 роки визначаються тенденції у вчиненні цього кримінального правопорушення, а також проблеми, пов'язані з розслідуванням і правозастосуванням. Особливу увагу приділено теоретичному аналізу родового та безпосереднього об'єкта складу злочину, проблемам визначення поняття офіційного документа, об'єктивної сторони правопорушення та способів його вчинення.

Визначення складу кримінального правопорушення в ст. 366 КК України має низку неоднозначностей, які ускладнюють правозастосування. Зокрема, розмежування службового підроблення та суміжних кримінальних правопорушень, таких як зловживання владою чи службовим становищем, що викликає труднощі у кваліфікації.

Неоднозначність трактування поняття «офіційний документ» та його критеріїв на практиці додає труднощів у правозастосуванні. Наприклад, судова практика вимагає чіткого визначення документів, які можуть бути визнані офіційними, на основі їх функцій, реквізитів та наслідків. Більше того, дискусії щодо визначення безпосереднього об'єкта цього правопорушення свідчать про необхідність вдосконалення теоретичних положень. Різні наукові підходи вказують на суспільні відносини як центральний об'єкт службового підроблення, підкреслюючи його зв'язок із порушенням належного функціонування державного апарату та органів влади.

Таким чином, службове підроблення залишається серйозною загрозою для правопорядку та ефективного управління, що вимагає комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми. Це включає посилення відповідальності за такі дії, вдосконалення системи контролю та впровадження цифрових технологій, які зменшують ризик фальсифікацій. Лише за умови системних змін можливо зменшити рівень цього правопорушення і зміцнити довіру громадян до органів влади.

**Ключові слова:** службове підроблення, офіційний документ, статистичний аналіз, службова особа, підробка документів, юридична відповідальність.

**Постановка проблеми.** Службове підроблення, передбачене ст. 366 Кримінального кодексу України (далі – КК України), є однією з актуальних проблем сучасного кримінального права, що має суттєве значення як для забезпечення правопорядку, так і для боротьби з корупцією [1]. Цей вид правопорушення характеризується особливою суспільною

небезпекою, оскільки посягає на належне функціонування державних інституцій, порушує принципи законності та підриває довіру громадян до органів влади.

Основна проблема полягає в тому, що визначення складу кримінального правопорушення в ст. 366 КК України має низку неоднозначностей, які ускладнюють правозастосування. Зокрема, розмежування службового підроблення та суміжних кримінальних правопорушень, таких як злов-

живання владою чи службовим становищем, що викликає труднощі у кваліфікації.

Крім того, в судовій практиці часто виникають суперечки щодо доказування умислу особи, яка вчинила підроблення, та встановлення факту заподіяння істотної шкоди. Також існує проблема неузгодженості норм КК України із положеннями інших законодавчих актів, які регулюють діяльність службових осіб.

Практичний аспект проблеми полягає у недостатній ефективності заходів запобігання таким правопорушенням, що обумовлюється низьким рівнем правосвідомості службовців, недостатнім контролем за їх діяльністю та обмеженими можливостями для виявлення прихованих випадків підроблення. Вбачається, що аналіз теоретичних основ і практичних аспектів досліджуваного кримінального правопорушення, сприятиме підвищенню ефективності боротьби з ним у правовій системі України.

**Аналіз останніх досліджень.** Службове підроблення в кримінальному праві України є актуальною проблемою, яка привертає увагу дослідників через зростання кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Так, слід виокремити імена наступних авторів: Жук В.Г., Карпенко М.І., Копча Н.В., Мельник М.І., Москаленко О.М., Остапенко Я.С., Сергєєва Д.Б., Топорецька З.М., Хавронюк М.І., Хашев В.Г., Фіалка М.І. та інші.

**Метою написання** є проведення комплексного аналізу теоретичних та практичних аспектів - службового підроблення, передбаченого ст. 366 КК України, з метою вдосконалення правозастосування та нормативного регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Службове підроблення, як один із видів кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, має суттєвий вплив на ефективність функціонування державного апарату та довіру громадян до органів влади. Основним елементом складу цього кримінального правопорушення є внесення посадовою особою завідомо неправдивих даних у офіційні

документи або інше спотворення їх змісту. Це може включати фальсифікацію звітів, реєстрів чи інших службових документів, які створюють ілюзію законності певних дій або рішень.

З метою детального дослідження масштабів проблеми доцільно звернутися до статистичних даних. Аналіз показників реєстрації кримінальних правопорушень, передбачених ст. 366 КК України, дозволяє визначити тенденції у вчиненні цього кримінального правопорушення, ефективність розслідування та судового розгляду справ, а також прогалини в існуючій системі правозастосування [2].

У період з 2020 по 2024 роки спостерігається стабільно високий відсоток кримінальних правопорушень, передбачених ст. 366 КК України (службове підроблення), у загальній кількості кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [2].

У 2020 році було зафіксовано 18996 кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності, з яких 6247 – це службові підроблення. Частка цих правопорушень становила 32,89% [2]. Це доволі високий показник, що свідчить про значний рівень порушень, пов'язаних із фальсифікацією офіційних документів. Така ситуація може бути обумовлена недостатнім контролем за діяльністю службових осіб та корупційними ризиками.

Загальна кількість кримінальних правопорушень дещо знизилася до 18330, з яких 5746 стосувалися ст. 366 КК України. Частка службових підроблень склала 31,35% [2]. Незначне зменшення цього показника порівняно з 2020 роком може свідчити про певне посилення заходів із протидії таким діям, але ситуація залишалася гострою.

У 2022 році загальна кількість кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності різко скоротилася до 11617 випадків, з яких 3667 – службові підроблення. Частка цих правопорушень склала 31,57%, що свідчить про збереження високої частки службового підроблення у структурі правопорушень [2]. Скорочення загальної кількості правопорушень, ймовірно, пов'язане з впливом



Таблиця 1

**Співвідношення усіх облікованих кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг та кримінальних правопорушень передбачених ст. 366 КК України**



воєнного стану, коли пріоритети правоохоронних органів були зміщені, але проблема службового підроблення залишилася актуальною.

У 2023 році зафіксовано зростання загальної кількості правопорушень до 14820, із яких 4335 – це службові підроблення. Частка таких правопорушень дещо знизилася до 29,25% [2]. Це найнижчий показник за п'ятирічний період, але водночас він свідчить, що службове підроблення залишається значною проблемою. Зниження частки може бути пов'язане зі зусиллями держави щодо посилення відповідальності за такі дії або із запровадженням цифровізації у сфері державного управління.

У 2024 році спостерігається зростання загальної кількості кримінальних правопорушень до 16820, з яких 5758 – службові підроблення. Частка таких правопорушень склала 34,23%, що є найвищим показником за весь період [2]. Це може свідчити про низку факторів: недостатній рівень контролю, посилення адміністративного тиску, або ж про активізацію роботи правоохоронних органів із документування таких злочинів.

Дані свідчать, що кримінальні правопорушення, пов'язані з службовим підробленням, становлять значну частину

всіх правопорушень у сфері службової діяльності, щорічно перебуваючи у межах 29–34% [2]. Найвищий показник був у 2024 році (34,23%), що підкреслює актуальність цієї проблеми. Зниження частки у 2023 році може бути лише тимчасовим явищем, оскільки наступного року вона знову зросла.

Себто, аналіз статистики службового підроблення дозволяє виявити ключові проблеми, пов'язані із застосуванням ст. 366 КК України, зокрема труднощі у встановленні об'єктивної сторони кримінального правопорушення та доведенні факту умислу службової особи. Це підкреслює необхідність детального розгляду складу кримінального правопорушення, щоб зрозуміти його елементи та специфіку кваліфікації.

Так, слід наголосити, що поділ об'єкта складу кримінального правопорушення на види зазвичай не викликає значних дискусій. Однак визначення родового та безпосереднього об'єкта службового підроблення у теорії кримінального права є предметом тривалих наукових обговорень. Аналіз різних наукових підходів дозволяє виявити кілька домінуючих точок зору на цю проблему.

Одні дослідники вважають, що родовим об'єктом службового підроблення є суспільні відносини, які забезпечують належне соціальне управління. Вони пояснюють це тим, що такі відносини регулюють діяльність суб'єктів управління в межах, встановлених правовими нормами. Інші підходи визначають родовий об'єкт через суспільні відносини, які забезпечують правильну діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та інших установ незалежно від форми власності.

Існує також точка зору, згідно з якою родовим об'єктом виступають суспільні відносини, що гарантують нормальну службову діяльність і професійну діяльність, пов'язану із наданням публічних послуг. Ця позиція підкреслює зв'язок службового підроблення із належним функціонуванням системи державного управління та захистом інтересів суспільства. Незважаючи на різні підходи, спільним залишається те, що родовий об'єкт охоплює суспільні відносини у сфері забезпечення належного функціонування службової діяльності.

Щодо безпосереднього об'єкта службового підроблення також існують різні думки. Наприклад, Остапенко Я.С. вважає, що ним є встановлений законом порядок діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій у частині складання, використання та видачі офіційних документів [3]. На думку Карпенка М.І. та Москаленка О.М., безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, які забезпечують нормальну службову діяльність у межах державного апарату, підприємств і установ [4, с. 33].

Інші вчені, такі як Мельник М.І. та Хавронюк М.І., стверджують, що основним безпосереднім об'єктом є порядок діяльності органів влади, організацій та підприємств незалежно від форми власності у частині роботи з офіційними документами та посвідчення фактів, які мають юридичне значення [5, с. 1146]. Попри різноманітність визначень, найбільш прийнятним є підхід, який враховує специфіку дій, що характеризують службове підроблення, та їх вплив на суспільні відносини.

Додатковим, хоча й факультативним, об'єктом службового підроблення можуть бути різні суспільні відносини, залежно від характеру підробленого документа. Наприклад, якщо службове підроблення стосується даних про екологічні викиди, додатковим об'єктом виступатиме довкілля. У випадку підробки фінансових звітів це можуть бути суспільні відносини у сфері господарської діяльності.

Окрім того, службове підроблення може охоплювати права та свободи людини і громадянина, майнові інтереси, національну безпеку та інші соціальні цінності. Такий широкий спектр додаткових об'єктів свідчить про комплексний характер цього правопорушення і його значну суспільну небезпеку.

Найскладнішим аспектом у теорії кримінального права, що стосується аналізу складу кримінального правопорушення, є визначення його предмета. Доктринальні положення зазначають про існування цілої низки проблем, пов'язаних із різними аспектами цього питання [6].

Першою серед таких проблем є визначення поняття офіційного документа. Хоча це поняття закріплене в положеннях КК України, його зміст залишається неоднозначним, оскільки деякі ознаки офіційного документа ані законодавчо, ані теоретично чітко не з'ясовані.

У примітці до ст. 358 КК України зазначено, що «під офіційним документом у цій статті та статтях 357 і 366 цього Кодексу слід розуміти документи, що містять зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи - докази у правозастосовчій діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, у тому числі самозайнятими особами, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи

посвідчувати певні види документів, що складені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити» [1].

Таким чином, у законодавчому визначенні офіційного документа виділяється низка ознак, які дозволяють віднести документ до категорії офіційних. Однак на практиці навіть наявність законодавчо закріпленого поняття та виділених істотних ознак не забезпечує однозначного трактування цих положень. Через це судова практика підготувала низку роз'яснень для уточнення змісту предмета складу цього кримінального правопорушення. Узагальненні практики розгляду кримінальних справ про кримінальні правопорушення, передбачені ст. 366 КК України, підготовленому суддею Верховного Суду України Жуком В.Г. та іншими фахівцями, зазначено, що акт може бути визнаний документом і набувати статусу офіційного за таких умов:

- документ має містити певну інформацію (відомості, дані тощо);
- ця інформація повинна бути зафіксована в певній формі (письмовій, цифровій, знаковій) і мати визначені законом реквізити (бланк, печатку, штамп, голограму);
- інформація повинна бути зафіксована на матеріальному носії (папері, дискеті, диску, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці тощо) для її зберігання, використання або розповсюдження;
- документ повинен бути складений, засвідчений або виданий службовою особою від імені органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств чи установ незалежно від форми власності;
- офіційним документом вважається лише той, який містить зафіксовану інформацію, що підтверджує чи посвідчує події, явища або факти, здатні спричинити правові наслідки або бути використаними як докази у правозастосовній діяльності [7].

Складність у визначенні змісту цього поняття відзначається й у теоретичній площині. Деякі автори вважають, що предметом цього кримінального правопорушення є документ. Однак вони трактують це поняття ширше за законодавче визначення, розуміючи під ним матеріальний

носій, що містить інформацію, основною функцією якого є її збереження та передача в часі й просторі. Крім того, окремі дослідники звертають увагу, що в контексті цього правопорушення документом є не лише ділові папери, які підтверджують факти юридичного значення, а й інші матеріальні об'єкти, здатні посвідчувати такі факти (фотографії, фотоплівки, аудіо- та відеоплівки, відтиски тощо).

Об'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366 КК України (службове підроблення), характеризується певними ознаками, які відображають зовнішній прояв цього правопорушення. Основним елементом об'єктивної сторони є дії, спрямовані на внесення неправдивих відомостей до офіційного документа, складання чи видачу такого документа, що завідомо неправдивий, або інше підроблення офіційних документів. Ці дії безпосередньо пов'язані зі службовими повноваженнями особи, яка їх вчиняє.

До складу кримінального правопорушення входять дії, які полягають у викривленні правдивої інформації, що має бути відображена в офіційному документі. Це може включати як умисне внесення хибних даних, так і приховування істинних обставин. Офіційний документ у цьому контексті — це матеріальний носій інформації, створений відповідно до чинного законодавства, що підтверджує чи посвідчує певні факти або події, які мають юридичне значення.

Об'єктивна сторона також передбачає спосіб вчинення кримінального правопорушення. Найпоширенішими є:

- внесення до документа завідомо неправдивих відомостей, які не відповідають дійсності;
- фальсифікація реквізитів документа (наприклад, підпису, печатки, штампу);
- складання документа з порушенням встановлених правил, що перекручує його зміст;
- видача службовою особою завідомо неправдивого документа.

У контексті цієї статті підроблення стосується тільки офіційних документів, що містять інформацію, здатну спричинити наслідки правового характеру. Наприклад, це можуть бути довідки, акти, про-

токоли, сертифікати або інші документи, що видаються службовими особами. Підроблення неофіційних документів, як правило, не охоплюється ст. 366 КК України.

Об'єктивна сторона цього кримінального правопорушення також включає обов'язкову ознаку — суспільно небезпечні наслідки. Зокрема, підробка офіційного документа може призводити до порушення нормальної діяльності державних органів, підприємств, установ, організацій або порушення прав громадян. Наприклад, наслідком може бути ухвалення неправомірного рішення, порушення обліку майна чи незаконне отримання певних прав [8, с. 37].

Причинний зв'язок між діями службової особи та суспільно небезпечними наслідками є ключовим елементом об'єктивної сторони. Якщо підроблений документ не спричинив жодних реальних наслідків, склад кримінального правопорушення за ст. 366 КК України може бути відсутнім.

Важливою особливістю є те, що дії службової особи повинні бути умисними, тобто особа усвідомлює, що створює або видає неправдивий документ. Водночас об'єктивна сторона охоплює лише ті випадки, коли службова особа діє в межах або у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків. Якщо ж підроблення здійснено поза межами службової діяльності, такі дії кваліфікуються за іншими статтями КК України.

Об'єктивна сторона також включає в себе використання підробленого документа, якщо службова особа не лише його створила, але й застосувала у службовій діяльності. При цьому такі дії мають підтверджуватися матеріальними доказами, наприклад, фактом подання документа до компетентних органів чи його використання у правовідносинах.

Слід звернути увагу, що підробка може бути як повною, так і частковою. Повна підробка означає створення документа, який повністю не відповідає дійсності, а часткова — внесення змін до документа, який уже існує. Наприклад, зміна дати, підробка підпису чи внесення недостовірних даних до готового акта.

Для встановлення об'єктивної сторони кримінального правопорушення слід вра-

ховувати ознаки самого документа, його зміст, форму, спосіб виготовлення та наявність реквізитів, передбачених законом. Відсутність однієї з цих ознак може свідчити про те, що документ не є офіційним і не підпадає під визначення, закріплене у примітці до ст. 358 КК України.

Об'єктивна сторона цього правопорушення має також територіальний аспект. Якщо підроблення документа відбулося за межами України, але його використання мало наслідки в межах держави, то дії особи також можуть бути кваліфіковані за ст. 366 КК України.

Суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366 КК України, має чітко визначені законодавством ознаки, які дозволяють віднести певну особу до категорії відповідальних за це діяння. Основною вимогою до суб'єкта є наявність його спеціального статусу, пов'язаного з виконанням службових обов'язків.

Під суб'єктом службового підроблення розуміється службова особа, яка наділена владними або організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими функціями. Цей статус закріплений у примітці до ст. 364 КК України, де визначено, що службовими особами є особи, які постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням виконують функції представника влади чи обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

До службових осіб належать працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності. Наприклад, це можуть бути посадові особи органів виконавчої влади, працівники місцевих рад, керівники структурних підрозділів компаній, директори шкіл тощо.

Суб'єктом службового підроблення також можуть бути особи, які мають спеціальне повноваження на виконання певних обов'язків. Це, наприклад, уповноважені аудиторів, нотаріуси, арбітражні керуючі, які здійснюють свої повноваження на підставі закону або доручення компетентного органу.



Службові особи поділяються на три основні категорії:

– особи, які виконують організаційно-розпорядчі функції. Це керівники структурних підрозділів, начальники відділів, директори підприємств, які організують і контролюють роботу інших працівників.

– особи, які виконують адміністративно-господарські функції. До них належать завідувачі складами, головні бухгалтери, матеріально відповідальні працівники, що керують або контролюють використання майна.

– представники влади. Це особи, які мають повноваження ухвалювати рішення, обов'язкові для виконання іншими, наприклад, судді, прокурори, слідчі або поліцейські.

Суб'єктом вчинення службового підроблення не може бути пересічний громадянин або працівник, який не виконує службових функцій. Наприклад, якщо документ підроблено звичайним працівником підприємства, який не має організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, такі дії кваліфікуються за іншими статтями, зокрема за ст. 358 КК України [1].

Особливість суб'єкта за ст. 366 КК України полягає у зв'язку вчиненого кримінального правопорушення з виконанням службових обов'язків. Це означає, що дії особи повинні бути пов'язані з її посадовими функціями. Наприклад, службове підроблення може проявлятися у складанні неправдивого акта перевірки, підписанні завідомо неправдивої довідки або внесенні фальшивих даних до офіційного реєстру [9, с. 468].

Крім того, суб'єктом цього кримінального правопорушення можуть бути не тільки особи, які постійно працюють у певній установі, але й ті, хто тимчасово виконує службові функції. Наприклад, це може стосуватися членів комісій, які працюють на громадських засадах, або осіб, що тимчасово виконують функції керівника у зв'язку з відсутністю основного працівника.

Суб'єктом кримінального правопорушення може бути також службова особа приватного підприємства чи організації,

якщо її дії пов'язані з видачею офіційних документів, які мають правове значення. Наприклад, керівник приватного підприємства, який видав підроблену фінансову звітність, може бути притягнутий до відповідальності за ст. 366 КК України.

Суб'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366 КК України, полягає у внутрішньому ставленні службової особи до свого діяння. Це правопорушення може бути вчинене виключно з прямим умислом. Особа усвідомлює, що своїми діями порушує встановлений порядок ведення офіційної документації, розуміє, що вносить завідомо неправдиві відомості, підробляє документ чи видає завідомо неправдивий документ.

Крім усвідомлення протиправності своїх дій, службова особа також передбачає можливі наслідки цих дій, наприклад, використання підроблених документів для досягнення певних незаконних цілей.

Мотиви цього кримінального правопорушення можуть бути різними: корисливі, кар'єристські, або ж бажання приховати інші правопорушення. Проте мотиви не впливають на кваліфікацію, адже головною ознакою є умисел, спрямований на порушення достовірності офіційних документів.

Водночас вчинення службового підроблення в умовах воєнного або надзвичайного стану є особливо небезпечним, оскільки ускладнює роботу державних органів та може спричинити серйозні наслідки для громадської безпеки, що викладено у таблиці 1. У таких умовах суспільство та держава потребують максимальної прозорості й законності дій службових осіб, адже від їхніх рішень залежить забезпечення порядку та захист прав громадян. Службове підроблення в цих обставинах може стосуватися критично важливих документів, таких як мобілізаційні розпорядження, фінансові звіти чи гуманітарна допомога. Наслідком таких дій можуть бути не лише матеріальні збитки, а й загроза життю та здоров'ю населення або ослаблення обороноздатності держави. У зв'язку з цим закон передбачає більш суворе покарання за подібні кримінальні правопорушення в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Вбачається

доречним доповнення викласти ч. 2 ст. 366 у наступній редакції: «Ті самі діяння, якщо вони спричинили тяжкі наслідки та/або вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану».

**Висновок.** Службове підроблення є одним із найбільш поширених кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності, що має значний вплив на функціонування державного апарату та довіру суспільства до влади. Аналіз статистики за останні роки свідчить, що частка цього правопорушення залишається стабільно високою, перебуваючи в межах 29–34% від загальної кількості кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності. Особливої уваги заслуговує зростання цього показника у 2024 році до 34,23%, що є найвищим за п'ятирічний період і підкреслює серйозність проблеми. Це свідчить про недостатній рівень контролю за діяльністю службових осіб, наявність корупційних ризиків і труднощі у виявленні подібних правопорушень.

Ключовим елементом службового підроблення є внесення посадовою особою завідомо неправдивих даних до офіційних документів або їх фальсифікація, що може включати підроблення звітів, реєстрів чи інших документів, які створюють ілюзію законності. Це не тільки порушує правовий порядок, а й призводить до суспільно небезпечних наслідків, таких як ухвалення неправомірних рішень, незаконне привласнення ресурсів чи порушення прав громадян. Особливу складність становить доведення умислу службової особи, адже подібні правопорушення часто приховуються через складність доказової бази [10].

Неоднозначність трактування поняття «офіційний документ» та його критеріїв на практиці додає труднощів у правозастосуванні. Наприклад, судова практика вимагає чіткого визначення документів, які можуть бути визнані офіційними, на основі їх функцій, реквізитів та наслідків. Більше того, дискусії щодо визначення безпосереднього об'єкта цього правопорушення свідчать про необхідність вдосконалення теоретичних положень. Різні наукові підходи вказують на суспільні відносини як центральний об'єкт службового

підроблення, підкреслюючи його зв'язок із порушенням належного функціонування державного апарату та органів влади.

Таким чином, службове підроблення залишається серйозною загрозою для правопорядку та ефективного управління, що вимагає комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми. Це включає посилення відповідальності за такі дії, вдосконалення системи контролю та впровадження цифрових технологій, які зменшують ризик фальсифікацій. Лише за умови системних змін можливо зменшити рівень цього правопорушення і зміцнити довіру громадян до органів влади.

#### Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
2. Офіційний сайт Офісу Генерального Прокурора України. URL: <https://www.gp.gov.ua/>
3. Остапенко Я.С. Службове підроблення : кримінологічна характеристика та запобігання : авторе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків. 2017. 19 с.
4. Карпенко М.І., Москаленко О.М. Кримінальна відповідальність за службове підроблення, передбачене ст. 366 Кримінального кодексу України. Юридична наука. 2012. № 9. С. 28-38.
5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 10-те вид., перероб. та допов. Київ : ВД «Дакор». 2018. 1360 с.
6. Бондаренко О.С. Предмет злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : дис. ... канд. юрид. наук:12.00.08. Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2016. 290 с.
7. Узагальнення практики розгляду кримінальних справ про злочини, склад яких передбачений ст. 366 Кримінального кодексу України (службове підроблення). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n\\_002700-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n_002700-09#Text).
8. Навчальний посібник для підготовки до атестації з курсу «Кримінальне право» / кол. авт. Дніпро : ДДУВС, 2024. 444 с.

9. Кримінальне право України: Особлива частина: підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. проф. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюшина. 5-те вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2015. 680 с.
10. Кваліфікація окремих злочинів у сфері економіки : практ. посіб. /кол. авт.-укл.; ред. В.В. Шаблистий. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2018. 124 с.

**Pietkov V. P. Official forgery in the criminal law of Ukraine: theoretical and practical aspects**

*The article examines forgery as a type of criminal offense under Article 366 of the Criminal Code of Ukraine. The author analyzes its impact on the efficiency of the state apparatus and public confidence in the authorities. The main element of this offense is that an official knowingly enters false data into official documents or distorts their content. Using statistical data for 2020-2024, the author identifies trends in the commission of this criminal offense, as well as problems related to investigation and law enforcement. Particular attention is paid to the theoretical analysis of the generic and direct object of the crime, the problems of defining the concept of an official document, the objective side of the offense and the methods of its commission.*

*The definition of the criminal offense in Art. 366 of the Criminal Code of Ukraine has a number of ambiguities that complicate law enforcement. In particular, the distinction between official forgery and related criminal offenses, such as abuse of power or official position, which causes difficulties in qualification.*

*The ambiguity of the interpretation of the concept of «official document» and its criteria in practice adds to the difficulties in law enforcement. For example, judicial practice requires a clear definition of documents that can be recognized as official, based on their functions, requisites and consequences. Moreover, discussions on the definition of the direct object of this offense indicate the need to improve theoretical provisions. Various scientific approaches point to social relations as the central object of official forgery, emphasizing its connection with the violation of the proper functioning of the state apparatus and government bodies.*

*Thus, official forgery remains a serious threat to law and order and effective governance, requiring a comprehensive approach to addressing this problem. This includes strengthening accountability for such actions, improving the control system, and introducing digital technologies that reduce the risk of forgery. Only with systemic changes can the level of this offense be reduced and citizens' trust in government be strengthened.*

**Key words:** *forgery in office, official document, statistical analysis, official, forgery of documents, legal liability.*

УДК 342.78

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.46>

**Ж. О. Самосуд**

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: 0009-0003-3493-8355

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ ДЕЯКИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПІДПРИЄМЦІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ В УКРАЇНІ ПОЛЬЩІ ТА ЧЕХІЇ

У статті здійснено порівняльний аналіз використання окремих інструментів публічного адміністрування для забезпечення прав і законних інтересів підприємців адміністративними органами в Україні, Польщі та Чехії. Акцентовано увагу на юридичній визначеності, цілеспрямованості й адаптивності відповідних інструментів, які застосовуються в системі публічного адміністрування з метою досягнення публічних інтересів та реалізації адміністративних завдань. Встановлено, що ключову роль у правовому регулюванні забезпечення прав підприємців відіграють підзаконні нормативно-правові акти, адміністративні акти, інститут ліцензування, інструменти контролю та моніторингу, а також електронне урядування. Визначено, що ці інструменти спрямовані не лише на регулювання підприємницької діяльності, а й на створення передумов для економічної стабільності, підвищення якості адміністративних послуг та забезпечення захисту прав усіх учасників господарських відносин. Проаналізовано підходи до застосування зазначених інструментів у Польщі та Чехії з огляду на європейські стандарти, досвід постсоціалістичних трансформацій, а також сучасні виклики, пов'язані з економічним відновленням та інтеграцією в ринковий простір ЄС. Встановлено, що правові системи Польщі та Чехії характеризуються більш сталими практиками захисту прав підприємців, що забезпечується завдяки цифровізації, ефективному ліцензуванню, упорядкуванню процедур державної допомоги та впровадженню системного контролю адміністративних рішень. Водночас в Україні, попри наявні труднощі, поступово удосконалюється правове регулювання підприємницької діяльності, зокрема завдяки впровадженню електронних сервісів, реформуванню ліцензійних процедур, розвитку грантових програм підтримки бізнесу, що набуває особливого значення в умовах воєнного стану. Узагальнено, що інструменти публічного адміністрування відіграють важливу роль у формуванні сприятливого правового середовища, захисті прав та законних інтересів підприємців, а також сприяють підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності адміністративної діяльності загалом.

**Ключові слова:** адміністративний орган, адміністративні акти, адміністративні рішення, електронні сервіси, ефективність, контроль, ліцензування, моніторинг, підзаконні нормативно-правові акти, публічні інтереси, фактична дія, юридична визначеність.

**Вступ.** Сучасні виклики, що постали перед Україною внаслідок російсько-української війни, зумовлюють особливу потребу у забезпеченні належного рівня правової стабільності та підтримки підприємства, яке виступає ключовим чинником збереження економічного потенціалу країни. В умовах кризи роль адміністративних органів у захисті прав та законних інтересів підприємців значно зростає,

оскільки саме вони формують правове середовище, регламентують адміністративні процедури, застосовують спеціальні інструменти підтримки бізнесу та контролюють їх виконання. Особливої ваги набуває забезпечення належного рівня правозастосування в умовах євроатлантичної інтеграції України, коли наближення до європейських стандартів є стратегічним пріоритетом.



Досвід країн Центрально-Східної Європи, зокрема Польщі та Чехії, які не тільки успішно пройшли трансформаційний період, але й ефективно адаптували європейські стандарти публічного адміністрування, є важливим орієнтиром для України. Саме ці країни продемонстрували позитивний вплив інструментів публічного адміністрування (електронне урядування, спрощення дозвільно-ліцензійних процедур, адміністративне оскарження, система адміністративного судочинства) на зміцнення підприємницького середовища та стимулювання економічного розвитку. Їхній досвід дозволяє окреслити можливі шляхи вдосконалення української моделі публічного адміністрування.

Науковий аналіз інструментів публічного адміністрування у порівняльній перспективі дозволяє не лише визначити оптимальні механізми захисту прав підприємців, але й врахувати особливості правової, соціальної та економічної систем України. Інструментальний підхід у теорії адміністративного права, який розглядає норми права як засіб соціалізації та задоволення суспільних потреб, створює методологічне підґрунтя для такого аналізу. У межах цього підходу публічне адміністрування виконує роль правового інструменту, що забезпечує як постановлення цілей і планування адміністративної діяльності, так і їх ефективне практичне виконання.

*Огляд останніх досліджень.* До певних аспектів проблеми порівняльного аналізу використання деяких інструментів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і законних інтересів підприємців адміністративними органами в Україні, Польщі та Чехії звертали свою увагу Ю. Аністратенко, В. Барвіненко, А. Берлач, С. Бевз, І. Бінько, О. Буханевич, О. Денєга, В. Галуцько, Н. Красножон, О. Кашперський, А. Курзава, А. Лоза, С. Осауленко, О. Савчук, О. Ситников, М. Сідак, С. Стеценко, О. Тихомиров, Є. Чернецький, А. Пухтецька, І. Царенко та ін. Проте вони безпосередньо предмет нашої статті не аналізували, а зосереджували свою увагу на більш загальних чи спеціальних викликах. Таким чином, запропонована тема наукового дослідження є актуальною.

**Мета статті** полягає в тому, щоб здійснити порівняльний аналіз використання деяких інструментів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і законних інтересів підприємців адміністративними органами в Україні, Польщі та Чехії, визначити їх особливості, спільні риси та відмінності, а також окреслити перспективи вдосконалення української практики з урахуванням європейського досвіду.

**Виклад основних положень.** Інструменти публічного адміністрування вирізняються юридичною визначеністю, цілеспрямованістю й адаптивністю. Їх призначення – забезпечення публічних інтересів, досягнення визначених державних цілей через конкретні дії, процедури та рішення адміністративних органів. Їх гнучкість дозволяє варіювати засоби – від адміністративних до економічних і технологічних – адаптуючи управлінські рішення до змін у законодавстві чи соціально-економічній ситуації. Видання підзаконних нормативно-правових актів є найбільш вагомим і єдиним правотворчим інструментом публічного адміністрування, завдяки якому уточнюються та деталізуються норми законів до моменту правозастосування [1, с. 278-301].

Як приклад, у формі постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 було затверджено Положення про Міністерство економіки України, згідно з яким воно відіграє головну роль у підтримці та регулюванні економічної діяльності в Україні, зокрема через інновації та публічні закупівлі [2<sup>1</sup>]. Прикладом із Чехії є нормативно-правовий наказ Міністерства промисловості та торгівлі № 218 від 14 червня 2001 року, що встановлює особливості обліку електроенергії та передавання технічних даних [3].

Тим самим, підзаконні нормативно-правові акти виступають гнучким інструментом публічного адміністрування, що забезпечує правову визначеність, регуляторну стабільність та оперативне реагування на потреби підприємців.

Також у системі публічного адміні-

<sup>1</sup> Положення про Міністерство економіки України (2014). Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. Урядовий кур'єр від 24.09.2014. № 175

стрування забезпечення прав та законних інтересів підприємців у контексті порівняльного аналізу України, Польщі та Чехії активно застосовуються такі інструменти публічного адміністрування, як електронне урядування, що впроваджує цифрові платформи для надання державних послуг онлайн, підвищуючи доступність і прозорість адміністративних процесів для громадян і бізнесу [4], та моніторинг і контроль, що забезпечують перевірку відповідності діяльності суб'єктів установленим стандартам і контроль за дотриманням законодавчих вимог, зокрема у сфері державної допомоги [5].

Адміністративні акти є найбільш численними (основними, з погляду правозастосування) конкретними індивідуальними рішеннями органів публічної адміністрації, що мають юридичні наслідки і спрямовані на реалізацію адміністративних функцій через ухвалення обов'язкових для виконання приписів [6]. О. Кашперський підкреслює, що ліцензування постає як важливий інструмент публічного адміністрування, спрямований на забезпечення дотримання нормативних вимог у певних сферах діяльності. Основні права суб'єктів, які здійснюють ліцензування, включають видання, переоформлення та анулювання ліцензій, а також контроль за дотриманням ліцензіатами встановлених умов [7].

Тим самим, адміністративні акти та ліцензування в Україні та Чехії забезпечують баланс між свободою підприємництва та суспільними інтересами, сприяючи ефективному регулюванню господарської діяльності.

У Чеській Республіці для ведення підприємницької діяльності потрібно отримати ліцензію відповідно до Закону № 455/1991 «Про промисли, ліцензування торговельної діяльності», яка поділяється на кілька видів: вільна торгівля не потребує спеціальної професійної кваліфікації та включає 82 сфери діяльності, які підприємець обирає під час реєстрації, а реміснича торгівля потребує підтвердження професійної компетентності, наприклад диплому про середню або вищу освіту або

шість років досвіду роботи у відповідній сфері [8].

Окрему увагу слід приділити підзаконним нормативно-правовим актам, які є ключовим інструментом публічного адміністрування. Саме вони забезпечують деталізацію положень законів і формують передумови для їх ефективного застосування в практичній діяльності адміністративних органів. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 затвердила Положення про Міністерство економіки України, визначивши його провідну роль у реалізації економічної політики, підтримці інновацій, розвитку публічних закупівель [2]. Не менш показовим є приклад Чехії, де нормативно-правовий наказ Міністерства промисловості та торгівлі № 218/2001 визначає порядок обліку електроенергії та передачі технічних даних [9]. Цей акт регламентує обов'язки щодо вимірювань, передачі даних та обліку споживання енергії, що забезпечує підприємцям прозорість розрахунків та сприяє енергетичній безпеці. Важливо, що подібний підхід дозволяє встановити баланс між публічними та приватними інтересами в чутливих до ринку галузях.

Серед сучасних інструментів публічного адміністрування особливого значення набувають інформаційно-комунікаційні технології. Що забезпечує не лише доступність, але й прозорість та відкритість адміністрування. Досвід України демонструє, що навіть в умовах воєнного стану цифровізація публічних послуг сприяє розвитку підприємництва. Водночас адміністративні акти залишаються основним інструментом реалізації адміністративної функції публічного адміністрування як в Україні, так і в Польщі та Чехії [10]. Вони забезпечують формалізацію управлінських рішень, створюючи правову визначеність для підприємців та інших учасників економічних процесів.

У країнах ЄС практика застосування адміністративних актів і ліцензування спрямована на балансування свободи підприємництва з дотриманням суспільних інтересів. У Чехії це закріплено у Законі № 455/1991 що встановлює спеціалізо-

вані вимоги для окремих видів господарської діяльності [11<sup>2</sup>]. Аналогічно в Україні процедури ліцензування дозволяють контролювати дотримання підприємцями встановлених нормативних вимог [7<sup>3</sup>]. Тим самим, адміністративні акти у формі програм підтримки, системи моніторингу та цифрові сервіси виступають не просто як формальні елементи, а як ефективні інструменти реалізації адміністративної політики, що забезпечують дотримання прав підприємців, стабільність господарських процесів і адаптацію адміністративної системи до сучасних викликів.

**Висновки:** Все вище зазначене дає можливість узальнити що інструменти публічного адміністрування характеризуються юридичною визначеністю, оскільки вони закріплені у правових нормах і регламентуються законодавчими або підзаконними актами. Цілеспрямованість цих інструментів виявляється в їхньому призначенні для забезпечення досягнення публічних інтересів та виконання державних завдань. Вони мають зовнішній вираз, тобто є конкретними діями, методами чи процедурами, що застосовуються публічною адміністрацією для реалізації своїх повноважень.

Вони є ключовим інструментом публічного адміністрування, що забезпечує деталізацію та конкретизацію норм законів для їх ефективного застосування. Так, Міністерство економіки України відповідно до своєї компетенції відіграє важливу роль у регулюванні економічної діяльності, підтримці інновацій, публічних закупівель та ціноутворення. Його функції включають координацію інноваційної політики, співпрацю з ЄС, нормування у сфері будівництва та управління державним майном, що сприяє економічній стабільності та розвитку національної економіки.

Підзаконні нормативно-правові акти, видані адміністративними органами, є важливим інструментом публічного адміністрування, що може сприяти захисту прав підприємців. Вони деталізують і конкретизують положення законів, надаючи підприємцям чіткі правила та процедури для їхньої діяльності. Такі акти виконують регуляторну функцію, забезпечуючи контроль і порядок у певних секторах економіки, що допомагає уникати правової невизначеності. Завдяки оперативності та гнучкості підзаконні акти можуть швидко

адаптуватися до змін у законодавстві або економічному середовищі, дозволяючи адміністративним органам реагувати на актуальні потреби підприємців.

У системі публічного адміністрування України, Польщі та Чехії активно застосовуються сучасні інструменти, як-от електронне урядування, моніторинг і контроль, що сприяють підвищенню прозорості й ефективності державного управління. В Україні впровадження програми «Робота через цифрові платформи» демонструє успішне використання електронного урядування для підтримки бізнесу та економічного розвитку. У Польщі та Чехії адміністративні акти, зокрема ліцензії у сфері екологічного контролю, є важливими інструментами регулювання та забезпечення дотримання європейських стандартів. Такі підходи забезпечують ефективне управління державними ресурсами та стимулюють економічну стабільність. Адміністративні акти та ліцензування є важливими інструментами публічного адміністрування, які врівноважують свободу підприємництва та суспільні інтереси. У Чеській Республіці адміністративні акти регулюють господарську діяльність, забезпечуючи баланс між економічною свободою та захистом громадських інтересів, тоді як в Україні ліцензування відіграє ключову роль у контролі за дотриманням нормативних вимог.

Отже, деякі інструменти публічного адміністрування відіграють важливу роль у забезпеченні правопорядку, захисту та підтримки підприємницької діяльності. Вони включають як правові, так і адаптивні підходи, що сприяють гнучкості адміністративних органів у реагуванні на зміни законодавства та суспільних потреб. Використання таких інструментів забезпечує прозорість, підзвітність та ефективність взаємодії між державними органами та підприємцями, створюючи умови для соціальної справедливості й економічного розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: навчальний посібник / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 622 с.
2. Положення про Міністерство економіки України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. *Урядовий кур'єр* від 24.09.2014. № 175
3. Opatření Ministerstva průmyslu a obchodu ke stanovení podrobností účtování elektřiny

<sup>2</sup> Vznik živnostenského oprávnění. Portál veřejné správy. 2024. URL: <https://portal.gov.cz/sluzby-vs/vznik-zivnostenskeho-opravneni-S757>

<sup>3</sup> Кашперський О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. 24 с.

- a předávání technických údajů. Schváleno vyhláškou Ministerstva průmyslu a obchodu ČR č. 218 ze dne 14. června 2001. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-218>
4. Царенко І, Красножон Н. Електронне урядування як інструмент посилення конкурентоспроможності країни. *Ефективна економіка*. 2021. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8123>. DOI: 10.32702/2307-2105-2020.8.74.
  5. Projektová Kontrola & Reporting 2023. URL: [https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/1381384/mod\\_resource/content/1/24.3.Projektova%20kontrola\\_reporting.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/1381384/mod_resource/content/1/24.3.Projektova%20kontrola_reporting.pdf)
  6. Nákup a dodavatelé. *SPOLANA*. 2023 URL; <https://www.spolana.cz/CZ/ONas/Stranky/N%c3%a1kup-a-dodavatel%c3%a9.aspx>
  7. Кашперський О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків: *Харківський національний університет внутрішніх справ*, 2011. 24 с.
  8. Vznik živnostenského oprávnění. *Portál veřejné správy*. 2024. URL: <https://portal.gov.cz/sluzby-vs/vznik-zivnostenskeho-opravneni-S757>
  9. Opatření Ministerstva průmyslu a obchodu ke stanovení podrobností účtování elektřiny a předávání technických údajů. *Schváleno vyhláškou Ministerstva průmyslu a obchodu ČR č. 218 ze dne 14. června 2001*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-218>
  10. Registr smluv. 2023. URL: <https://smlouvy.gov.cz/>
  11. Vznik živnostenského oprávnění. *Portál veřejné správy*. 2024. URL: <https://portal.gov.cz/sluzby-vs/vznik-zivnostenskeho-opravneni-S757>
- 

**Samosud Zh. O. Comparative analysis of using certain public administration instruments to ensure the rights and legitimate interests of entrepreneurs by administrative authorities in Ukraine, Poland and the Czech Republic**

*The article provides a comparative analysis of the use of certain public administration instruments for ensuring the rights and legitimate interests of entrepreneurs by administrative bodies in Ukraine, Poland, and the Czech Republic. Particular attention is paid to the legal certainty, purposefulness, and adaptability of the instruments applied within the system of public administration to achieve public interests and fulfill administrative tasks. It has been established that subordinate regulatory legal acts, administrative acts, the licensing institution, control and monitoring instruments, as well as e-government, play a crucial role in the legal regulation of the protection of entrepreneurs' rights. It is determined that these instruments are aimed not only at regulating entrepreneurial activity but also at creating prerequisites for economic stability, improving the quality of administrative services, and ensuring the protection of the rights of all participants in economic relations. The article analyzes the approaches to the application of these instruments in Poland and the Czech Republic, considering European standards, the experience of post-socialist transformations, and modern challenges related to economic recovery and integration into the EU market. It has been revealed that the legal systems of Poland and the Czech Republic are characterized by more stable practices for the protection of entrepreneurs' rights, which is achieved through digitalization, effective licensing, streamlined state aid procedures, and the implementation of systematic control over administrative decisions. At the same time, despite existing difficulties, Ukraine is gradually improving the legal regulation of entrepreneurial activity, through the introduction of electronic services, the reform of licensing procedures, and the development of grant programs to support businesses, which is especially relevant under martial law conditions. It is summarized that public administration instruments play an important role in forming a favorable legal environment, protecting the rights and legitimate interests of entrepreneurs, and enhancing the transparency, accountability, and efficiency of administrative activities in general.*

**Key word:** administrative acts, administrative bodies, administrative decisions, control, electronic services, efficiency, factual action, legal certainty, licensing, monitoring, public interests, subordinate legal acts.



УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.47>**С. О. Баранов**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права та безпеки  
Одеський державний університет внутрішніх справ

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЦЕНТРІВ КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ МОБІЛІЗАЦІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА МОБІЛІЗАЦІЇ**

*Охарактеризовано стан правового регулювання діяльності органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, яка є складовою національної безпеки, одним із завдань державної безпекової політики.*

*Досліджено поняття, ознаки та зміст публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Було формулюванні загальні ознаки мобілізаційної підготовки та мобілізації як об'єкту публічного адміністрування.*

*Визначено ознаки та зміст поняття правовий статус державного органу та було досліджено правовий статус територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі - ТЦК та СП) як суб'єкта публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.*

*Доведено, що структуру адміністративно-правового статусу територіальних ТЦК СП становлять цільовий, організаційний та компетенційний елементи; до нього також входять гарантії її діяльності та юридична відповідальність її особового складу.*

*Досліджено завдання, функції та структуру ТЦК СП. Визначено зміст поняття завдань діяльності ТЦК СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, як сукупності урегульованих нормами адміністративного права форм і методів діяльності органів військового управління, здійснення яких спрямоване на забезпечення цілей оборонної політики держави у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.*

*Розглянуто форми публічного адміністрування в діяльності ТЦК СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.*

*Визначено повноваження ТЦК СП, як урегульовану нормами адміністративного права сукупність прав та обов'язків органу та його посадових осіб, спрямованих на реалізацію завдань і функцій публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.*

*За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» та до окремих підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують різні аспекти діяльності ТЦК СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.*

*Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення завдань і напрямів діяльності ТЦК та СП у сфері мобілізації.*

**Ключові слова:** Збройні Сили України, органи військового управління, адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, правовий статус, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, мобілізаційна підготовка, мобілізаційні заходи.

**Постановка проблеми.** В умовах широкомасштабного вторгнення збройних сил росії в Україну правові та організаційні аспекти мобілізації та мобілізаційної підготовки набули особливого значення,

стали екзистенційними факторами існування держави загалом.

Слід відзначити, що питання щодо формування виваженої та ефективної державної політики, створення та належного

функціонування уповноважених державних органів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації постійно перебували серед першочергових завдань української держави.

Вітчизняна правова наука намагалася забезпечити вироблення політики держави необхідною кількістю досліджень у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Разом з тим, на теперішній час варто констатувати, що окреслений напрямок наукового пошуку відзначається недостатньою розробленістю серед фахівців у галузі адміністративного права.

Враховуючи багатоаспектність проблем, які виникли під час оголошення та проведення загальної мобілізації в Україні, сьогодні істотно зросла необхідність наукового осмислення адміністративно-правових аспектів мобілізації та мобілізаційної підготовки як складових публічного адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового та інституційного забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації постійно було у колі наукових досліджень вчених. Окремими аспектами публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації займалися О.О. Артюх, Б.В. Бойко, В.Ю. Богданович, Т.Д. Глушкова, Я.І. Євсюкова, М.Ф. Єжеєв, В.В. Єфімова, В.А. Іванченко, С.О. Кириченко, М.М. Лобко, М.Л. Лудченко, О.В. Перчук, О.М. Правдивець, В.А. Приймак, Д.В. Талалай, О.Ю. Савинець, В.С. Фролов, Ю.А. Шевчук та інші.

**Мета статті.** Метою даного дослідження є визначення правового статусу територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки як суб'єктів публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації та вироблення шляхів з удосконалення їх діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи дослідження правового статусу ТЦК СП як суб'єктів публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, слід одразу підкреслити явну відмінність наведених цих двох категорій, які за своєю сферою застосування є спорідненими, в той же час, слід зазначити про їх самостійність як окремих об'єк-

тів впливу з боку публічної адміністрації. Така відмінність полягає в умовах застосування передбачених змістом обох категорій відповідних заходів, а саме те, що мобілізаційна підготовка стосується механізмів, що реалізуються у період мирного часу, а мобілізація – у воєнний.

Етимологічний міст слова «мобілізація» потребує свого окремого розгляду та визначення. У «Тумачному словнику сучасної української мови», слово «мобілізація» (франц. mobilisation, від лат. mobilis – рухомий) вживається у кількох значеннях: 1) зосередження сил, засобів для досягнення певної мети; 2) переведення збройних сил держави на організацію і склад воєнного часу; 3) переведення промисловості, транспорту та ін. галузей економіки на воєнний стан. 4) залучення населення або певних галузей народного господарства до виконання якихось завдань; 5) призов військовозобов'язаних на службу в діючу армію у зв'язку із запровадженням воєнного стану; 6) у переносному значенні: залучення кого-небудь для виконання якогось важливого завдання; приведення чого-небудь до активного стану, що забезпечує виконання якогось важливого завдання, масового заходу [1, с. 682].

Законодавче визначення категорій «мобілізаційна підготовка» та «мобілізація», надається у профільному Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» де сформульовано, що мобілізаційна підготовка – це комплекс організаційних, політичних, економічних, фінансових, соціальних, правових та інших заходів, які здійснюються в мирний час з метою підготовки національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Держслужби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Держспецслужби транспорту, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій до своєчасного й організованого проведення мобілізації та задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можли-

вої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період [2].

Слід підкреслити, що у діючому вітчизняному законодавстві термін «мобілізація» вживається не тільки у контексті дії правового режиму воєнного стану, але й у нормах ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» де сформульовано положення, що з метою ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються Президентом України в Указі про введення надзвичайного стану [3].

У правовій науці з питання здійснення мобілізаційної діяльності є небагато наукових досліджень. У переважній більшості праць розкриваються лише окремі її аспекти та надаються суб'єктивні оцінки адміністративному механізму її реалізації.

Так дослідниця Я.І. Євсюкова зазначає, що «загальними рисами мобілізаційної підготовки та мобілізації є те, що вони нерозривно пов'язані з режимом воєнного стану, а їх першочергова мета – підготовка національної економіки до задоволення потреб оборони держави і захисту її території при введенні зазначеного надзвичайного режиму [4, с.103.].

За твердженням Я.Ф. Фокіна мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а ЗСУ, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано [5, с. 6].

О.Ю. Савинець на підставі аналізу законодавчих положень робить висновок, що під мобілізацією слід розуміти комплекс заходів, спрямованих на переведення національної економіки та вказаних у визначенні органів на функціонування в умовах особливого періоду, а ЗСУ й інших військових формувань – на організацію та штати воєнного часу.

У свою чергу, мобілізаційна підготовка, як видно з її законодавчого визначення,

здійснюється, на відміну від мобілізації, в мирний час і призначається для забезпечення своєчасного й організованого проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період. При цьому вона, підкреслює, що мобілізація та мобілізаційна підготовка є поняттями взаємопов'язаними, про що свідчить і те, що відповідно до закону їх принципи збігаються [6, с. 34].

Таким чином з аналізу думок науковців та змісту законодавчих актів, можна зробити узагальнення, що вказані категорії хоча і є тісно пов'язаними між собою, проте мають різні умови та підстави застосування їх механізмів.

Заміна державою центричної сутності державного управління на концепцію сервісної держави обумовило необхідність оновлення понятійного апарату адміністративного права. Виникла необхідність у обґрунтуванні змісту та ознак публічного адміністрування. Слід відзначити, що розуміння сутності публічного адміністрування у працях різних авторів є дещо відмінним.

На думку О.В. Кузьменко, «публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [7, с.23].

Інший вчений К. Л. Бугайчук надає більш розгорнуте розуміння його змісту і вважає, що «публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впровадження їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування» [8, с. 43].

О.Б. Зіборєва пропонує розуміти публічне адміністрування як сукупність дій уповноважених державою органів та

їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства [9, с.223-224].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що у науковій спільноті публічне адміністрування переважно розглядається як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної групи, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямована на досягнення загальносуспільних цілей.

Таким чином об'єктом публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації виступають певні суспільні відносини, а безпосередніми об'єктами можуть виступати – суб'єкти правовідносин. Здійснення публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації покладається на спеціально уповноважені державні органи.

За твердженням Бойко Б.В. мобілізація як об'єкт публічного адміністрування у широкому розумінні – це суспільні відносини, що виникають в умовах особливого періоду у процесі реалізації уповноваженими суб'єктами на підставі загальних, спеціальних правових принципів та з дотриманням розрахункових потреб заходів та інструментів, комплексного та планомірного характеру, що здійснюються з метою переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а ЗСУ, інших військових формувань, сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу.

Натомість у вузькому значенні мобілізація виступає безпосереднім об'єктом публічного адміністрування як процес реалізації уповноваженими суб'єктами заходів та інструментів, комплексного та планомірного характеру, спрямованих на досягнення конкретного характеру [10, с. 176].

Підсумовуючи зміст викладеного, можна сформулювати загальні ознаки мобіліза-

ційної підготовки та мобілізації як об'єкту публічного адміністрування, до них можна віднести: застосування сукупності законодавчих послідовних заходів, спрямованих на досягнення конкретного результату; здійснюється на підставі загальних та спеціальних правових принципів; має комплексний та багатовекторний характер; здійснюється з метою підготовки національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій до своєчасного й організованого проведення мобілізації та задоволення потреб оборони держави і захисту її території від агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період; період здійснення – мирний час; реалізується уповноваженими суб'єктами із ієрархічно вибудованою системою управління, яка є складовою частиною загальної системи управління державою; здійснюється за допомогою заходів та інструментів, передбачених законодавством України.

Питання визначення правового статусу публічних інституцій у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації потребує свого теоретичного обґрунтування. Слід зазначити, що фахівцями в галузі правових наук це питання, досліджено не в повній мірі, фрагментарно за певними напрямками діяльності.

Зокрема, на думку професора Т.О. Коломоєць, правові аспекти формування правового статусу органів військового управління посідають важливе місце у механізмі забезпечення обороноздатності держави та ефективного й дієвого функціонування ЗСУ, як спеціальної публічної державної інституції [11, с. 176].

Для вірного розуміння правового статусу суб'єктів на яких покладається завдання здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації спочатку треба зосередити увагу на термінологічних особливостях даної категорії та відштовхуватися від таких понять як «статус», «правовий статус», «правовий статус державного органу» тощо.



У перекладі з латинського «status» означає положення, стан чого-небудь або будь-кого. Юридична енциклопедія визначає статус, як правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [12, с. 626].

Слід зазначити, що поняття «правовий статус» має загальний характер, що відображає загальні характеристики суб'єкта права (фізичної чи юридичної особи) щодо інших індивідів або органів держави у певній системі. Тобто поняття «адміністративно-правовий статус» буде одним з видів загального поняття «правовий статус», і, в свою чергу, він також може бути конкретизований в залежності від виду суб'єктів зазначених адміністративно-правових відносин: фізичні або юридичні особи. Крім того, слід враховувати те, що у юридичних осіб є власна система, що дозволяє нам виділити органи державної влади та їх особливий вид – збройні сили.

Тому можна зробити наступний висновок, що складова «статус» визначає становище, положення відповідного суб'єкта у соціальній системі, що виражається, здебільшого у правах та обов'язках; а елемент «правовий» говорить нам про те, що ці права та обов'язки містяться у відповідних нормативних актах, тобто отримали закріплення у нормах права.

Наступне, що потребує свого визначення, це встановлення сутності адміністративно-правового статусу як елемента загального статусу органів державної влади і для цього слід звернутися до наукових праць у галузі адміністративного права та державного управління.

На думку В.Б. Авер'янова компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [13, с. 247].

В свою чергу, С.В. Ківалов, пропонує адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, розглядати через призму їх функцій, завдань, складових компетенції. [14, с. 159].

За твердженням Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [15, с. 64].

Аналіз досліджень у галузі військових наук дозволяє констатувати, що зміст правового статусу органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації полягає у реалізації наступних завдань: виробленні дієвих механізмів забезпечення боєздатності ЗСУ, яка досягається постійним знанням обстановки і передбаченням найбільш суттєвих її змін; своєчасним прийняттям рішення і його реалізацією; умілою організацією і чітким функціонуванням пунктів військового управління, забезпеченням їхньої життєздатності; наявністю стійкого зв'язку з підрозділами; чіткою роботою автоматизованих систем управління; розумним поєднанням централізації управління з наданням ініціативи підлеглим [16, с. 100].

На підставі наведеного можна визначити місце адміністративно-правового статусу ТЦК СП з мобілізаційної підготовки та мобілізації в загальній системі (ієрархії правових статусів) органів військового управління, відштовхуючись від того, що: по-перше, він є державним органом, по-друге, є складовою частиною ЗСУ, по-третє, мова йде про адміністративно-правовий статус, тобто про чітко визначену сферу державного управління та оборонної діяльності.

Нагадаємо, що органи військового управління, як суб'єкти публічного адміністрування у сфері державної служби, визначені Законом України «Про державну службу» [17]. Також, відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» працівники органів військового управління (органів управління), визначені в якості посадових осіб, які не підлягають призову на військову службу під час мобілізації [4].

При цьому, законодавець не розкриває змісту поняття органів військового управління, як суб'єктів публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, що, на нашу думку, є суттєвою прогалиною чинного адміністративного законодавства.

Отже, аналіз вищевказаних законодавчих актів дає підстави для висновку, що поняття «орган (органи) військового управління» в нормах законів України, наразі відсутнє, а рівно, як і не сформовано одноманітного підходу до цього питання серед науковців.

Наприклад, Г. А. Зміївський наголошує, що орган управління – це організаційно-штатний колектив, який складається із посадових осіб, що наділені певними правами і обов'язками з управління підпорядкованими підрозділами [18]. Однак, дискусійність такого твердження проявляється у відсутності чітких законодавчих підходів щодо визначення таких понять, як «організаційно-штатний колектив», «посадова особа», «підпорядковані підрозділи».

У цьому контексті, деякі вчені розглядають поняття органу військового управління з позиції правомірності віднесення зазначених публічно-правових інституцій до числа юридичних осіб. Зокрема, аналіз змісту Положення дозволяє стверджувати, що лише ТЦК та СП обласного рівня наділені статусом юридичних осіб публічного права, інші ж ТЦК та СП, будучи органами військового управління, не мають статусу юридичної особи публічного права, що, на нашу думку, є упущенням законодавця [19].

Саме з цієї позиції розглядає сукупність органів військового управління В.А. Приймак, який позначає зазначені військові інституції, як підсистему сектору безпеки і оборони, яка безперервно здійснює керівництво та управління визначеними силами і засобами з метою успішного досягнення поставлених цілей у визначені строки [20, с. 79].

Іншими словами, будучи підсистемою сектору безпеки і оборони, органи військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації самі виступають в якості упорядкованої, структурованої та унормованої нормами адміністративного

права системи суб'єктів, повноваження яких спрямовані на забезпечення виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації [21, с. 314].

Таким чином, структуру адміністративно-правового статусу територіальних ТЦК СП становлять цільовий, організаційний та компетенційний елементи, до нього також входять гарантії її діяльності та юридична відповідальність її особового складу.

Безпосередній статус територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації визначено державою у низці Законів України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» і в підзаконному акті «Положенні про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154.

У пунктах Положення міститься визначення поняття територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, під яким розуміються «органи військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації» [19].

Положенням прописана процедура створення «органів військового управління». Згідно до неї ТЦК СП утворюються, ліквідуються, реорганізуються за рішенням керівництва Міноборони України.

Управління підрозділами комплектування збройних сил передбачає багаторівневу систему. Безпосереднє керівництво ТЦК СП і контроль за їх діяльністю покладається на відповідні оперативні командування, а загальне – Командування Сухопутних військ ЗСУ, яке узгоджує основні питання діяльності ТЦК СП з відповідними структурними підрозділами Генерального штабу Збройних Сил та Міноборони.

ТЦК СП утворюються в АРК, областях, м. Києві та м. Севастополі, залежно від обсягів облікової, призовної та мобілізаційної роботи можуть утворюва-

тися районні (об'єднані районні), міські (районні у містах, об'єднані міські) територіальні центри комплектування та соціальної підтримки (далі - районні ТЦК СП).

Безпосереднє керівництво ТЦК СП здійснюють начальники, які організують діяльність територіальних центрів комплектування згідно до покладених завдань та планів діяльності підрозділів.

Структурно ТЦК СП підпорядковуються оперативному командуванню, в зоні відповідальності якого вони перебувають згідно з військово-адміністративним поділом території України. З організаційно-структурної складової ТЦК СП, що утворюються на обласному рівні є юридичними особами вони мають печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Проходження служби в підрозділах ТЦК СП передбачає поєднання військової служби за контрактом та цивільної служби за трудовим договором. Штатні посади територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки комплектуються військовослужбовцями, державними службовцями та працівниками Збройних Сил відповідно до їх штату та штатного розпису.

Добір військовослужбовців для комплектування ТЦК СП, їх призначення на посади, проходження військової служби та звільнення з неї здійснюються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [22] та «Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України, затвердженого Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153 [23] .

Призначення на посади та звільнення з посад керівників та інших військовослужбовців ТЦК СП здійснюються відповідно до номенклатури посад для призначення військовослужбовців.

Трудові відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби держслужбовцями і регулюються Законом України «Про державну службу» [17] та Кодексом законів про працю України [24].

Важливе місце у визначенні правового статусу державного органу займає визна-

чення переліку завдань, які покладаються на інституцію. Завданнями, які покладаються на ТЦК СП є виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації, керівництво військовим обліком призовників, військовозобов'язаних та резервістів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснення контролю за його станом, зокрема в місцевих держадміністраціях, органах місцевого самоврядування та в органах, що забезпечують функціонування системи військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (крім СБУ та розвідувальних органів України), забезпечення в межах своїх повноважень адміністрування (ТЦК СП АРК, областей, м. Києва та м. Севастополя) та ведення Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів, проведення заходів із взяття громадян України на військовий облік призовників, направлення громадян України для проходження базової військової служби, призову громадян на військову службу, проведення відбору кандидатів для прийняття на військову службу за контрактом, участь у відборі громадян для проходження служби у військовому резерві ЗСУ, підготовка та проведення в особливий період мобілізації людських і транспортних ресурсів, забезпечення організації соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори до ЗСУ, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з числа військовослужбовців ЗСУ та членів їх сімей, участь у військово-патріотичному вихованні громадян, здійснення інших заходів з питань оборони відповідно до законодавства [19].

З наведеного пропонуємо авторське визначення поняття завдань діяльності ТЦК СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, як сукупності урегульованих нормами адміністративного права форм і методів діяльності органів військового управління, здійснення яких спрямоване на забезпечення цілей оборонної

політики держави у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Отже, подальший аналіз предмету дослідження, вимагає сконцентрувати увагу безпосередньо на теоретичному аспекті розгляду повноважень органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Звернення до довідкової літератури дозволяє констатувати, що в загальному розумінні повноваження ототожнюються з правом суб'єкта владних повноважень на здійснення організаційно-розпорядчих дій. Причому, виходячи з наведеного нижче припущення випливає, що немає принципової різниці щодо належності цих правомочностей: право може належати як посадовій особі, так і органу публічного адміністрування. Іншими словами, термін «повноваження» розкривається через сукупність прав на здійснення суб'єктами публічного адміністрування, нормативно визначених управлінських дій. «Повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [1, с. 1000]».

Водночас, вищевказаний підхід щодо розуміння повноважень, в якості сукупності прав, наданих органу або посадовій особі, потребує уточнення. Представляється, що зазначений підхід дещо звужує розуміння повноважень, іншими словами, характерна властивість повноважень, наданих органу публічного адміністрування, полягає не тільки у можливості використання органом (посадовою особою) наданого права, але й обов'язку його застосування.

На нашу думку, під повноваженнями ТЦК СП, слід розуміти як урегульовану нормами адміністративного права сукупність прав та обов'язків органу та його посадових осіб, спрямованих на реалізацію завдань і функцій публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Отже, повноваження органів військового управління обумовлені змістом мобілізаційних заходів, а відтак – мають похідний характер від напрямів мобілізаційної підготовки та мобілізації.

На підставі зазначеного, можна виокремити напрями державної оборонної полі-

тики, які слугують об'єктами реалізації повноважень органів військового управління щодо здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації, зокрема: а) здійснення правотворчої діяльності, спрямованої на формування й реалізацію адміністративно - правового мобілізаційного механізму; б) забезпечення мобілізаційної і бойової готовності, а також належного комплектування ЗСУ професійним кадровим складом; в) формування мобілізаційного резерву ЗСУ; г) забезпечення законності та військової дисципліни у ЗСУ під час здійснення мобілізаційних заходів; д) взаємодія органів військового управління з іншими органами публічного адміністрування щодо забезпечення виконання мобілізаційних планів.

Ще одне питання здійснення повноважень ТЦК СП, а саме реалізації форм публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Для цього слід визначитися з науковим розумінням поняття форма публічного адміністрування

На думку В.К. Колпакова, під формою публічного адміністрування слід розуміти зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [26, с. 199].

Відтак, форми публічного адміністрування в діяльності ТЦК СП можуть бути представлені як врегульовані нормами адміністративного права сукупності одиниць за своїм характером і правовою природою зовнішніх управлінських дій органів військового управління та їх посадових осіб, здійснюваних з метою реалізації державної політики у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Прикладом дії адміністративних актів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації можуть бути накази керівників ТЦК СП. Відповідно до абзацу 7 п. 12 «Положення», керівник ТЦК та СП наділений правом видання наказів та розпоряджень, у межах своїх повноважень. За допомогою вищевказаної правової форми публічного адміністрування, керівники ТЦК та СП скеровують діяльність підпорядкованих підрозділів, відповідно до п. 13 Положення [19].



Таким чином, адміністративні акти військового управління виступають в якості специфічного різновиду форм публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, які використовують у службовій діяльності керівники ТЦК СП та являють собою виражене на основі та на виконання законів України, в межах компетенції органу, сукупність виконавчо-розпорядчих приписів (наказів, розпоряджень, інструкцій, вказівок, доручень), спрямованих на виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Вищевказаний висновок впливає з положень деяких законодавчих актів. Наприклад, сам факт невиконання наказу або розпорядження ТЦК та СП щодо мобілізації, містить склад кримінального правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 336 «Ухилення від призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період, на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період» Кримінального кодексу України [27].

Таким чином, правові акти ТЦК СП виступають у якості особливого різновиду правових форм публічного адміністрування суспільних відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Одним з важливих напрямів діяльності ТЦК СП у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації належить адміністративно-юрисдикційній діяльності, в рамках якої керівники центрів розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено статтями 210, 210-1 та 211 КУпАП, шляхом оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та винесення постанов про накладення адміністративних стягнень [28].

Ще одним із пріоритетних завдань діяльності ТЦК та СП у сфері мобілізаційної роботи, є здійснення керівництва військовим обліком призовників, військовозобов'язаних та резервістів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас, відповідно до ст. 210 КУпАП, порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку, в тому числі в особливий період, є підста-

вою для притягнення зазначених суб'єктів до адміністративної відповідальності посадовими особами ТЦК та СП, шляхом винесення індивідуальних актів управління у формі складання протоколів про адміністративні правопорушення та винесення постанов про накладення адміністративних стягнень.

Процедура складання територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки протоколів та оформлення матеріалів про вищевказані адміністративні правопорушення визначена Інструкцією, затвердженою наказом Міністерства оборони України від 01 січня 2024 року № 3 [29].

Проведений аналіз правового статусу ТЦК СП та його повноважень дозволяє зробити висновок про необхідність закріплення його окремих положень на законодавчому рівні, ця думка зумовлена тим, що у Положенні, в якому на теперішній час закріплені право обов'язки цього органу, які визначають правила поведінки ТЦК та СП і їх посадових осіб лише у внутрішньо організаційних адміністративних правовідносинах. Тим самим, Положення про ТЦК та СП не є зобов'язуючим юридичним документом для суб'єктів, які вступають у взаємовідносини з ТЦК та СП, тобто його нормами не встановлюється беззаперечне виконання прав та обов'язків для учасників цих відносин у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Виходячи зі змісту наведеного, пропонуємо доповнити Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» ст.18-1 «Повноваження територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки», за основу диспозиції статті можна взяти формування про завдання, права і обов'язки ТЦК СП викладені в Положенні [19].

**Висновки і пропозиції.** Підводячи підсумки проведеного дослідження, варто зробити висновки та узагальнення. На сьогодні, мобілізаційна підготовка та мобілізація виступають першочерговими напрямками державної безпекової політики, які потребують вирішення важливого завдання щодо вироблення дієвого механізму, визначення чіткого переліку суб'єктів та їх правового статусу, все це разом повинно забезпечити організацію та здійснення заходів мобілізаційної роботи. Однак, на сьогоднішній день, зміст зазна-

чених елементів, не в повній мірі є визначений у нормах діючого законодавства.

Окреслене завдання обумовлює потребу законодавчого визначення напрямів діяльності ТЦК та СП саме у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, оскільки в Положенні, такі напрями не були сформовані.

### Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь, 2001. 1440 с.
2. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
3. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.
4. Євсюкова Я.І. Мобілізаційна підготовка та мобілізація: українська та зарубіжна модель. *Форум права*. 2010. № 1. С. 100-106. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FPindex>.
5. Фокін Я.Ф. Розслідування злочинів у сфері забезпечення призову та мобілізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. ПВНЗ «Європ. ун-т». Київ, 2019. 20 с.
6. Савинець О. Ю. Адміністративно-правове забезпечення мобілізації Збройних Сил України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 256 с.
7. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття публічне адміністрування. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С.20-24, с.23.
8. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. №3 (66). С.38-44.
9. Зіборєва О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2021. Серія ПРАВО. Випуск 64. С. 220-223. <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/08/43-1.pdf>
10. Бойко Б.В. Мобілізаційна підготовка та мобілізація як об'єкти публічного адміністрування: теоретико - правові питання. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 6. С. 515 - 521. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/85.pdf>
11. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції: колективна монографія / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. 868 с.
12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П-С. 2003. – 736 с.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
14. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. – 792 с.
15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
16. Ліпатов І.І., Лавніченко О.В., Годлевський С.О. Діяльність органів військового управління і структур психологічного забезпечення з підтримання і відновлення боєздатності з'єднань (військових частин) національної гвардії України. *Честь і закон*. 2023. № 1 (84)/2. С. 97-101.
17. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
18. Зміївський Г.А. Військовий зв'язок як основний засіб управління військами: лекція. Харків, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. б/д. 13 с. URL: [http://nulau.edu.ua/materials/files/caf\\_v1/0200/01.pdf](http://nulau.edu.ua/materials/files/caf_v1/0200/01.pdf).
19. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 154. Офіційний вісник України. 2022. № 43. Ст. 2325.
20. Приймак В.А. Організаційно-правові засади запобігання корупції в органах військового управління : дис. ... доктора філософії у галузі знань 08 право за спеціальністю 081 «Право». Київ, 2024. 261 с.
21. Лудченко М.Л. Деякі проблеми правового регулювання діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 313-316.
22. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03

- 1992 року № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*, 1992, № 27, ст.385.
23. Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008#Text>.
24. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, додаток до № 50, ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
25. Лудченко М.Л. Система органів військового управління у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації як об'єкт науки адміністративного права. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 553-559.
26. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
27. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
28. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
29. Про затвердження Інструкції зі складання територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки протоколів та оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства оборони України від 01.01.2024 № 3. *Офіційний вісник України*. 2024. № 14. Ст. 922.

### **Baranov S. O. Legal status of territorial recruitment and social support centers in the system of administration of the sphere of mobilization training and mobilization**

*The state of legal regulation of the activities of military command bodies in the field of mobilization training and mobilization, which is a component of national security, one of the tasks of state security policy, is characterized.*

*The concept, features and content of public administration in the field of mobilization training and mobilization are studied. The general features of mobilization training and mobilization as an object of public administration are formulated.*

*The features and content of the concept of the legal status of a state body are determined and the legal status of territorial recruitment and social support centers (hereinafter referred to as CCC and SP) as a subject of public administration in the field of mobilization training and mobilization is studied.*

*The place of CCC SP in the system of public administration bodies for mobilization training and mobilization is considered.*

*It is proved that the structure of the administrative and legal status of territorial CCC SP is made up of target, organizational and competence elements; it also includes guarantees of its activity and legal liability of its personnel.*

*The tasks, functions and structure of the CCC of the Joint Stock Company are studied. The content of the concept of the tasks of the CCC of the Joint Stock Company in the field of mobilization training and mobilization is determined, as a set of forms and methods of activity of military management bodies regulated by the norms of administrative law, the implementation of which is aimed at ensuring the goals of the state's defense policy in the field of mobilization training and mobilization.*

*The forms of public administration in the activities of the CCC of the Joint Stock Company in the field of mobilization training and mobilization are considered.*

*The powers of the CCC of the Joint Stock Company are determined, as a set of rights and obligations of the body and its officials regulated by the norms of administrative law, aimed at implementing the tasks and functions of public administration in the field of mobilization training and mobilization.*

*Based on the results of the study, proposals were developed to make relevant amendments and supplements to the Law of Ukraine "On Mobilization Training and Mobilization" and to individual subordinate regulatory legal acts that regulate various aspects of the activities of the CCC of the Joint Stock Company in the field of mobilization training and mobilization.*

*The need for legislative consolidation of the tasks and areas of activity of the CCC and the Joint Stock Company in the field of mobilization was substantiated.*

**Key words:** *Armed Forces of Ukraine, military command bodies, administration in the field of mobilization training and mobilization, legal status, territorial recruitment and social support centers, mobilization training, mobilization measures.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.48>

О. М. Федушко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ НОТАРІУСІВ

Метою наукової статті визначено здійснення характеристики адміністративно-правового статусу державних та приватних нотаріусів. На основі узагальнення положень чинного законодавства України у сфері нотаріату засвідчено наявність спеціального правового статусу як у завідувачів державних контор, так і у завідувачів державних нотаріальних архівів, що обумовлюється відповідним колом організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій посадових осіб. При цьому акцентовано, що обсяг повноважень приватних і державних нотаріусів відповідно до Закону України «Про нотаріат» має визначатися як рівний та однаковий; підкреслено, що поділ нотаріусів на приватних та державних відбувається виключно виходячи із організаційної структури побудови відповідних контор і не залежить від обсягу повноважень, якими ці групи осіб володіють, але при цьому існують певні необґрунтовані відмінності у застосуванні заходів юридичної відповідальності до приватних та державних нотаріусів. Встановлено, що відповідно до ст. 21 Закону України «Про нотаріат» встановлено, що шкода, заподіяна особі внаслідок незаконних або недбалих дій державного нотаріуса, відшкодовується в порядку, передбаченому законодавством України; тоді як ст. 27 Закону України «Про нотаріат» визначає, що шкода, заподіяна особі внаслідок незаконних дій або недбалості приватного нотаріуса, відшкодовується в повному розмірі. Визначено диференційований підхід до застосування службової відповідальності приватного та державного нотаріуса за: подання неправдивої інформації щодо будь-якого питання, пов'язаного із вчиненням нотаріальної дії; подання недійсних та/або підроблених документів; не повідомлення про відсутність чи наявність осіб, прав чи інтересів яких може стосуватися нотаріальна дія, за вчиненням якої звернулася особа» (ст. 27 Закону України «Про нотаріат»).

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, службова відповідальність, нотаріус, нормативно-правове регулювання, правовий статус, інститут права.

**Постановка проблеми.** Правова природа нотаріату та визначення правового статусу нотаріуса залишаються спірними питаннями протягом тривалого часу. Чітке окреслення місця нотаріуса в системі публічної служби є важливим, оскільки від цього залежить визначення меж його юридичної відповідальності.

Проблема полягає в тому, що профільний Закон України «Про нотаріат» не містить однозначного визначення правового статусу нотаріуса—як приватного, так і державного. Це призводить до періодичних суперечностей щодо його належності до посадових або службових осіб, що, у свою чергу, може мати негативні правові наслідки. Така невизначеність простежується не лише в наукових диску-

сіях, а й у правозастосовній практиці [1; 2].

Здійснення нотаріальної діяльності характеризується дуальністю статусу її суб'єктів, що полягає водночас у гарантуванні їх незалежності від органів державної влади, і водночас неможливістю їх віднесення до механізму державної служби [3, с. 75-77].

**Стан наукової розробки проблеми.** Окремі загальнотеоретичні питання встановлення статусу нотаріуса при здійсненні функцій держави розглядалися у наукових розробках таких вчених, як О. Бакумов, В.Бевзенко, І. Бернацька, К. Білько, І. Бойко, С. Василів, О. Сорочкіна та ін..

Метою наукової статті є здійснення характеристики адміністративно-правового статусу державних та приватних нотаріусів.



**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи характеристики правового статусу нотаріуса, можна помітити, що науковці часто цитують та використовують для обґрунтування власних узагальнень дослідження, висновки яких були зроблені на основі чинного на той час законодавства у сфері нотаріату. При цьому вони не завжди аналізують або проводять паралелі щодо того, чому той чи інший науковець дійшов саме таких висновків.

Як наслідок, частина сучасних наукових праць, які мали б враховувати норми чинного законодавства та практику його застосування, ґрунтується на застарілих положеннях. Це, своєю чергою, спричиняє поширення «аксіоматичних» тверджень, що не відповідають сучасному стану речей.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» зазначено, що «нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов’язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності» [4].

Тлумачення цієї норми дозволяє зробити висновок, що нотаріат є органом влади, а відтак нотаріуси є службовими особами, тобто особами, які виконують функції та завдання, покладені на відповідний орган. До того ж редакція Закону України «Про нотаріат» до 01.10.2008 року взагалі оперувала такої категорією, як «нотаріуси та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії», «нотаріуси чи інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії» [5].

Чинна редакція ч. 1 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» встановлює, що «нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов’язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності».

Крім того у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про нотаріат» встановлюється, що «нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяль-

ність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності», і далі у Законі України «Про нотаріат» розміщується окремий розділ, присвячений повноваженням, що мають виконуватися нотаріусом.

Таким чином, чинне законодавство України має певні кореляційні підходи, в межах нотаріат може бути віднесено до системи органів, на які покладається виконання обов’язків, які мають важливе значення для держави та органів місцевого самоврядування, задоволення як приватних, так і публічних інтересів. Ускладняється розуміння змісту правового статусу нотаріуса через відсутність узгоджених єдиних підходів до розуміння категорії «посадова особа». Звернення до змісту Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII дозволяє встановити, що категорія «посадова особа» вживається до визначення керівника органу державної служби в державному органі: «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов’язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [6].

В іншому профільному Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III визначено, що посадовою особою органу місцевого самоврядування є «особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [7].

Керуючись роз’ясненнями, наданими Міністерством юстиції України, то «посадовою особою» особа, яка виконує «організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції» [8].

У постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» [9] на підставі узагальнень корупційних правопорушень, визначено організаційно-розпорядчі обов’язки як обов’язки,

що охоплюють керівництво галуззю промисловості, трудовим колективом, окремою ділянкою роботи чи виробничою діяльністю працівників на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності [8]. Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки, пов'язані з управлінням майном, ресурсами та матеріальними цінностями підприємства, установи чи організації. Вони включають контроль за використанням і збереженням майна, організацію постачання, забезпечення належних умов праці, ведення бухгалтерського та фінансового обліку, а також інші функції, спрямовані на ефективне господарське управління.

Ці обов'язки можуть виконувати керівники, завідувачі, матеріально відповідальні особи та інші посадові особи, які займаються організацією господарської діяльності в межах своїх повноважень [8].

У листі НАЗК від 5 травня 2017 року № 53-09/14227/128 зазначено, що нотаріуси не є суб'єктами декларування, але такий висновок не поширюється на посадових осіб органів публічного права [8].

Відповідно до цивільного законодавства України визначається, що утворення юридичної особи у такій організаційно-правовій формі як публічна установа має відбуватися на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України, указу Президента України, наказу ЦОВВ, чи рішення органу місцевої влади [10].

Визначення порядку утворення державних нотаріальних контор регламентується актом спеціального законодавства, і зокрема, положеннями Закону України «Про нотаріат». Утворення державних нотаріальних контор відбувається на підставі наказу Міністерства юстиції України; їх штатний розклад також затверджується територіальними управліннями Міністерства юстиції України<sup>1</sup>. За своїм статусом державна нотаріальна контора є юридичною особою публічного права, що функціонує в межах чинного законодавства та її діяльність вимагає державної реєстрації.

За внутрішньою організаційною будовою державна нотаріальна контора має свого

голову, яким є завідувач контори, який призначається з числа осіб, що мають свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю рішенням територіальних управлінь Міністерства юстиції України [11].

В Україні передбачено функціонування системи державних нотаріальних архівів, які також очолюють завідувачі, які наділяються необхідним обсягом повноважень через його призначення та звільнення з посади рішенням територіальних управлінь Міністерства юстиції України. Система державних нотаріальних контор затверджується Міністерством юстиції України. При цьому державний нотаріальний архів також має статус юридичної особи, із відповідними характеристиками – наявністю печатки із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням [13].

До основних завдань Державного нотаріального архіву відноситься:

здійснення комплектування документами, склад яких передбачено Положенням про державний нотаріальний архів;

забезпечення збереження та використання відомостей, що містяться в документах, які знаходяться на зберіганні;

створення і вдосконалення довідкового апарату до документів;

здійснення контролю за зберіганням документів та обліково-довідкового апарату до документів, які зберігаються у фондоутворювачів;

підготовка та своєчасна передача документів, внесених до Національного архівного фонду (далі - НАФ) на зберігання, до відповідного державного архіву з дотриманням вимог, передбачених нормативно-правовими актами Укрдержархіву [14].

Завідуючий архівом:

а) організовує діяльність архіву, несе персональну відповідальність за виконання покладених на архів завдань та функцій;

б) представляє архів у всіх установах і організаціях;

в) видає в межах своєї компетенції накази;

г) надає пропозиції до переліку послуг, що надаються архівом на договірних засадах, і подає їх до Міністерства юстиції;

г) розподіляє обов'язки між працівниками архіву та затверджує їх посадові інструкції;

<sup>1</sup> Прозатвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p#Text>

д) забезпечує належні умови для роботи і охорону праці працівників архіву;

е) проводить прийом та розглядає звернення фізичних і юридичних осіб, що належать до компетенції архіву;

є) вчиняє нотаріальні дії, передбачені Законом України «Про нотаріат»;

ж) організовує підвищення кваліфікації нотаріусів та інших працівників архіву, а також за дорученням територіального органу Міністерства юстиції бере участь у заходах щодо підвищення кваліфікації інших нотаріусів з питань, які віднесені до компетенції архіву [14].

Згідно із наказом Міністерства юстиції України від 18 травня 2009 року № 870/5 визначається, що державний нотаріальний архів створюється і ліквідується Міністерством юстиції України [14].

Отже, зазначені положення чинного законодавства України свідчать про наявність спеціального правового статусу як у завідувачів державних контор, так і у завідувачів державних нотаріальних архівів, що обумовлюється відповідним колом організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій посадових осіб.

**Висновки.** На основі узагальнення положень чинного законодавства України у сфері нотаріату засвідчено наявність спеціального правового статусу як у завідувачів державних контор, так і у завідувачів державних нотаріальних архівів, що обумовлюється відповідним колом організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій посадових осіб.

При цьому акцентовано, що обсяг повноважень приватних і державних нотаріусів відповідно до Закону України «Про нотаріат» має визначатися як рівний та однаковий; підкреслено, що поділ нотаріусів на приватних та державних відбувається виключно виходячи із організаційної структури побудови відповідних контор і не залежить від обсягу повноважень, якими ці групи осіб володіють, але при цьому існують певні необґрунтовані відмінності у застосуванні заходів юридичної відповідальності до приватних та державних нотаріусів. Встановлено, що відповідно до ст. 21 Закону України «Про нотаріат» встановлено, що шкода,

заподіяна особі внаслідок незаконних або недбалих дій державного нотаріуса, відшкодовується в порядку, передбаченому законодавством України; тоді як ст. 27 Закону України «Про нотаріат» визначає, що шкода, заподіяна особі внаслідок незаконних дій або недбалості приватного нотаріуса, відшкодовується в повному розмірі. Визначено диференційований підхід до застосування службової відповідальності приватного та державного нотаріуса за: подання неправдивої інформації щодо будь-якого питання, пов'язаного із вчиненням нотаріальної дії; подання недійсних та/або підроблених документів; не повідомлення про відсутність чи наявність осіб, прав чи інтересів яких може стосуватися нотаріальна дія, за вчиненням якої звернулася особа» (ст. 27 Закону України «Про нотаріат»).

#### Список використаної літератури:

1. Зайцев О., Марченко В. Аналітична довідка щодо питання визнання нотаріуса суб'єктом злочинів в сфері службової діяльності. Юридичний радник. 2008. URL: [http://yurradnik.com.ua/anal\\_and\\_comm/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0](http://yurradnik.com.ua/anal_and_comm/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0)
2. Легеза Ю.О. Система дисциплінарних стягнень як гарантія забезпечення службово-трудової дисципліни. *Право України*. 2023. №12. С. 29-38
3. Маржина А. Теоретико-правові аспекти механізму здійснення нотаріальної діяльності: дис. доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Київ, 2023. 247 с.
4. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 39, ст. 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#top>
5. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат»: Закон України від 7 жовтня 2008 року № 614-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-17#Text>
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст. 43.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. ст. 175.
8. Лист Міністерства юстиції України від 22 лютого 2013 року № 1332-0-26-13/11.

- URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13\\_1323-13#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13#Text)
9. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>
10. Лист Міністерства юстиції України від 22 лютого 2013 року № 1332-0-26-13/11. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13\\_1323-13#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13#Text)
11. Лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 05.05.2017 № 53-09/14227/128. URL: [http://npu.in.ua/uploads/files/user\\_2147483647/Docs/Letter\\_corruption\\_1505.pdf](http://npu.in.ua/uploads/files/user_2147483647/Docs/Letter_corruption_1505.pdf)
12. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
13. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>
14. Про затвердження Положення про державний нотаріальний архів: наказ Міністерства юстиції України від 18 травня 2009 року № 870/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-09#Text>
- 

### **Fedushko O. M. Administrative and legal status of public and private notaries**

*The purpose of the scientific article is to characterize the administrative and legal status of public and private notaries. Based on the generalization of the provisions of the current legislation of Ukraine in the field of notarial services, it is proven that both the heads of public offices and the heads of public notarial archives have a special legal status, which is determined by the corresponding range of organizational, managerial and administrative and economic functions of officials. It is emphasized that the scope of powers of private and public notaries in accordance with the Law of Ukraine «On Notarial Services» should be defined as equal and identical; it is emphasized that the division of notaries into private and public occurs exclusively based on the organizational structure of the construction of the relevant offices and does not depend on the scope of powers that these groups of persons possess, but at the same time there are certain unjustified differences in the application of legal liability measures to private and public notaries. It is established that in accordance with Art. 21 of the Law of Ukraine "On Notary Public" establishes that damage caused to a person as a result of illegal or negligent actions of a public notary shall be compensated in accordance with the procedure provided for by the legislation of Ukraine; while Art. 27 of the Law of Ukraine "On Notary Public" determines that damage caused to a person as a result of illegal actions or negligence of a private notary shall be compensated in full. A differentiated approach to the application of official liability of a private and public notary is determined for: submitting false information on any issue related to the performance of a notarial act; submitting invalid and/or forged documents; failing to report the absence or presence of persons whose rights or interests may be affected by the notarial act for which the person has applied" (Art. 27 of the Law of Ukraine "On Notary Public").*

**Key words:** administrative and legal status, official responsibility, notary, regulatory and legal regulation, legal status, institute of law.



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.49>**І. В. Яромій**

кандидат юридичних наук

## УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ

Стаття присвячена комплексному дослідженню форм участі громадськості у процесі формування державної митної політики в Україні.

Обґрунтовано важливість залучення громадськості як ключового елемента демократичного управління та ефективного формування державної митної політики.

Констатовано багатоаспектність існуючих форм громадської участі, що зумовлює необхідність їхньої подальшої класифікації та систематизації для більш глибокого розуміння їхнього потенціалу та особливостей застосування. Запропоновано класифікацію існуючих форм участі громадської у формуванні державної митної політики, яка базується на трьох основних критеріях: 1) рівень впливу громадськості на процес прийняття рішень; 2) організаційна форма участі; 3) сфера застосування конкретних механізмів. Відмічено, що запропонований підхід дозволяє впорядкувати існуючі форми участі громадської у митній сфері, всебічно охопити різноманітні інструменти громадського впливу та виявити їхні специфічні характеристики в контексті формування державної митної політики. Охарактеризовано кожний із виокремлених критеріїв.

Наголошено на важливості розробленої класифікації для подальшого аналізу ефективності різних форм громадської участі та розробки практичних рекомендацій щодо їхнього вдосконалення. Зазначається, що систематизоване розуміння існуючих механізмів громадського впливу є необхідною умовою для забезпечення більш демократичного, прозорого та ефективного формування державної митної політики в Україні, що відповідає інтересам як держави, так і суспільства.

**Ключові слова:** державна митна політика, класифікація, форми, митна справа, громадський контроль, громадськість, прозорість, підзвітність, громадські слухання, електронні петиції, громадські ради, публічні консультації, громадська експертиза, засоби масової інформації, звернення громадян.

**Постановка проблеми.** За роки незалежності України національна митна політика, митна система та митна справа істотно еволюціонували, про що свідчить міжнародне визнання України, її членство в авторитетних міжнародних інституціях, у тому числі з економічних та митних питань [7]. Особлива роль громадськості зросла з моменту трагічних подій на майдані під час «Революції гідності» та посилилась з часу повномасштабного вторгнення РФ в Україну. З цього часу можна констатувати активність громадського суспільства у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Актуальності набуло питання функціонування ефективного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з публічною адміні-

страцією (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) [13, с. 224].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблематики функціонування громадських рад при різних державних органах займалися такі науковці, як: Андрійчук Т., Береза А.В., Білак Н.І., Віхляєв М.Ю., Донченко К., Павлюк К.С., Попова Г.Л., Рудовська С.І., Рудницький С.В., Савченко О., Шайгородський Ю.Ж. та ін. Водночас питання громадських рад залишається актуальним для митної сфери з кількох ключових причин, серед яких: забезпечення прозорості та боротьба з корупцією, підвищення ефективності державної митної політики, врахування інтересів бізнесу та громадян, зміцнення довіри до митних органів, гар-

монізація з європейськими стандартами. Окрім цього, в умовах постійних змін у міжнародній торгівлі та необхідності адаптації митної системи до сучасних викликів, ефективна взаємодія з громадськістю через інститут громадських рад є важливим інструментом для забезпечення сталого розвитку та підвищення конкурентоздатності національної економіки.

**Виклад основного змісту.** Під формами участі громадськості у формуванні державної митної політики слід розуміти сукупність механізмів та процедур, за допомогою яких громадяни, їх об'єднання та інші зацікавлені сторони можуть впливати на процес розробки та прийняття рішень у сфері державної митної справи.

Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремити багатоаспектну кількість форми участі громадськості у формуванні державної митної політики. З урахуванням цього, проведемо класифікацію існуючих форм участі громадськості у формуванні державної митної політики за різними критеріями, а саме:

1) в залежності від рівня впливу: а) ті, що наділені прямим впливом (зокрема, громадські слухання, електронні петиції); б) ті що наділені консультативним впливом (зокрема, громадські ради, публічні консультації, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза); в) ті, що наділені інформаційним впливом (зокрема, засоби масової інформації, звернення громадян, проведення круглих столів, конференцій, семінарів, тощо);

2) в залежності від форми: а) організаційні форми (зокрема, громадські ради, громадські слухання, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп); б) неорганізовані форми (зокрема, електронні петиції, звернення громадян, засоби масової інформації, публічні консультації, громадська експертиза);

3) залежно від сфери застосування: а) безпосереднє формування державної митної політики (зокрема, громадські ради, публічні консультації, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза); б) контроль за реалізацією (зокрема, громадські слухання, електронні петиції, звернення

громадян, засоби масової інформації);

4) в залежності від суб'єкта участі: а) індивідуальна участь (електронні петиції, звернення громадян); б) колективна участь (зокрема громадські ради, громадські слухання, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза, засоби масової інформації, публічні консультації).

Запропонована класифікація покликана допомогти краще зрозуміти різноманітність форм участі громадськості та їхню роль у формуванні державної митної політики.

Охарактеризуємо більш детально окремі із наведених форм участі громадськості у формуванні державної митної політики.

Так, щодо громадських слухань, то під цим поняттям пропонується розуміти колективні зустрічі громадян з представниками місцевої влади, на яких обговорюються та ухвалюються пропозиції щодо вирішення актуальних проблем міста [2]. Натомість у Проекті Закону України «Про громадські слухання» від 06.07.2015 № 2295а термін «громадські слухання» розглядається як форма безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні та прийнятті рішень з найбільш важливих питань місцевого значення [14]. Громадські слухання як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики передбачають обговорення проєктів нормативно-правових актів з питань митної політики за участю представників громадськості, експертів, науковців із можливістю висловлення власної думки та внесення пропозицій.

Поширеною формою участі громадськості у формуванні державної митної політики є громадська рада, яка утворюється як тимчасово консультативно-дорадчий орган при центральному органу виконавчої влади, до відання якого віднесено реалізація державної митної політики. Наразі таким органом є Громадська Рада при Держмитслужбі України, яка створена для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної митної політики.

Діяльність Громадської ради при Держмитслужбі України здійснюється на підставі Положення про Громадську раду при Державній митній службі України, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 18.02.2021 року №110. Основні завдання Громадської ради при Держмитслужбі пропонуємо систематизувати у такі групи:

а) забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, що передбачає сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

б) сприяння врахуванню громадської думки при формуванні та реалізації державної політики, зокрема:

- сприяння врахуванню Держмитслужбою громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції Держмитслужби;

- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції Держмитслужби;

- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної політики у сферах діяльності Держмитслужби;

в) здійснення громадського контролю за діяльністю Держмитслужби [18].

Таким чином, через участь представників Громадської ради при Держмитслужбі України громадськість забезпечується впливом на розробку та обговорення проєктів рішень, які мають вплив на формування та реалізацію державної митної політики.

Щодо публічних консультацій, то ця категорія розглядається як етап постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення, у ході якого суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій [25]. Водночас на порталі «Дія. Освіта»

розміщено інформаційний пост, де вказано, що «публічні консультації» є інструментом громадської участі, який дозволяє швидко та ефективно обговорювати ініціативи в громаді. Наведено серіал, в якому експерти розповідають, як готуватися до публічних консультацій, як їх проводити та яким чином аналізувати результати, також проводиться навчання правильно формулювати питання та ефективно поширювати інформацію про майбутнє обговорення. Пропонується використовувати цей інструмент демократії у своїй роботі [26].

Публічні консультації як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики передбачають оприлюднення проєктів нормативно-правових актів на веб-сайтах митних органів, збір пропозицій та зауважень від громадськості в електронній формі. Дане питання не повною мірою впроваджено у практику митних органів. З огляду на що пропонується на офіційних веб сайтах Держмитслужби України та митниць розмішувати відповідні рубрики «Публічні консультації» та проводити роз'яснювальну роботу в цьому напрямі.

Щодо громадської експертизи та під цим терміном у вузькому значенні слід розуміти можливість для активних жителів міста самостійно: провести оцінку діяльності міської ради та її виконавчих органів; оцінити ефективність та якість прийняття рішень; надати пропозиції щодо вирішення проблем міста, покращення роботи влади [1]. Процедура проведення громадської експертизи врегульована Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначається як складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем

для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [22].

Наразі є чинним Наказ Держмитслужби України від 10.09.2004 р. № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи». [19]. Цей наказ прийнято відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [17] та Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. № 854/2004 року [16]. Втім, заначений Указ уже втратив чинність, тому слід внести відповідні зміни й в Наказ Держмитслужби України від 10.09.2004 р. № 658 «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» [19]. Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи регулює стосунки щодо реалізації права суб'єктів громадського обговорення на участь у підготовчій роботі з прийняття регуляторних актів з питань митної справи. [19]

Таким чином, громадська експертиза як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики передбачає залучення незалежних експертів до оцінки проектів нормативно-правових актів, а також надання висновків щодо їх відповідності інтересам суспільства.

Щодо звернення громадян як форми участі громадськості у формуванні державної митної політики, то вона реалізується в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації» [15], Закону України «Про звернення громадян» [23], Закону України «Про інформацію» [24], Митного кодексу України [8], в частині що стосується питань державної митної політики, надання інформації, роз'яснень та відповідей на запитання.

Співпраця з громадськими організаціями як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики може

відбуватись у вигляді спільних заходів, спрямованих на підвищення обізнаності громадян з питань державної митної політики. До прикладу, публічне обговорення теми «Митний реєстр об'єктів ІВ: нова митниця - нові виклики», організоване Комітетом з інтелектуальної власності Асоціації правників України [9], круглий стіл, присвячений темі «Впровадження митних процедур відповідно до європейської практики: яких змін очікувати українському бізнесу? Практичні аспекти» [3], Круглий стіл «Митна політика України в реаліях сьогодення» [6].

Прикладом залучення громадських організацій до моніторингу діяльності митних органів як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики може слугувати, проведення Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій спеціального опитування підприємств – учасників ЗЕД на тему «Спрощення процедур торгівлі – 2022» у ході якого було опитано 366 підприємств-учасників ЗЕД в більшості регіонів України, з метою дослідження оцінки ефективності роботи митниці в умовах дії воєнного стану в Україні, визначення проблем, з якими стикається бізнес, та підготовки відповідних рекомендацій [11]; проведення Моніторингу ефективності роботи Державної митної служби за 2020-2022 роки, що включало показники щодо: даних, отриманих від Держмитслужби України; розрахунках та аналізі даних; інших відомостях з відкритих джерел [10], проведення Круглого столу, присвяченого темі «Інституційна спроможність митних органів: кадрово-інструментальна складова», в якому прийняли участь Голова Професійної спілки працівників митних органів України, керівники обласних профспілкових органів, працівники митних органів, науковці, експерти, представники Громадських організацій «Молодіжний центр розвитку» та «Партнерство». Захід став унікальним у своєму роді, оскільки зміг стати платформою для прямого діалогу між представниками профспілкових органів центрального та обласного рівнів, посадових осіб митниці, наукової спільноти та громадськості в спільному інтересі до становлення ефективної державної політики в митній сфері, виявленні проблемних



кадрових питань та виробленні спільних шляхів їх вирішення [4].

Залучення представників громадськості до роботи комісій, які займаються розробкою та реалізацією митної політики як форма участі громадськості у формуванні державної митної політики може відбуватись у вигляді утворення Громадською радою при Держмитслужбі України постійних та тимчасових робочих органів (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо) [18]. Окрім цього, громадськість має змогу долучатись до роботи Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики. Для обговорення законопроектів на офіційному веб сайті Комітету створено публічну площадку для обговорення законопроектів, де відображається інформація про законопроекти, що перебувають в статусі «на обговоренні». Окрім цього, на публічній площадці для обговорення законопроектів є функціональна можливість запропонувати законопроект для обговорення. Водночас при переході за посиланням таких можливостей не відкривається, що потребує технічного доопрацювання. Із позитивного слід відмітити, що робота Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики є відкритою, а засідання транслюються у режимі відеоконференції [5]. Також є практика залучення до роботи Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики експертних груп в склад яких включаються представники громадськості, науковці та інші експерти, які мають відповідні знання та досвід у митній сфері. Така практика є позитивною, водночас потребує нормативного врегулювання у вигляді розробки відповідного порядку створення експертних груп при Комітеті Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики.

Варто відмітити, що раніше на нормативному рівні була можливість залучати радників при голові служби та начальника митниці. Це питання було врегульовано на рівні Наказів Держмитслужби України «Про затвердження положень про радників Голови Держмитслужби України та керівника митного органу на громад-

ських засадах» від 16.03.2005 року № 175 [20]; № 84 від 06.02.2006 року [21], які втратили чинність, а нових прийнято не було.

Впровадження інституту радників покликано залучати до діяльності митної служби України громадськість з питань захисту економічних інтересів держави, виконання та контролю за додержанням митного законодавства України, здійснення митної справи, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, недопущення корупційних діянь митників.

Гранична чисельність радників Голови Держмитслужби України на громадських засадах становила до 5 осіб; а радників начальників митних органів на громадських засадах - до 3. При цьому, до кандидата у радники висувались вимоги, серед яких статусність, що передбачала, що такі особи могли бути обраними із числа науковців, ветеранів митних органів, провідних фахівців різних галузей економіки, соціальної сфери з числа громадян України [21]. Завдання, функції та права радників Голови Держмитслужби України та начальників митних органів закріплювались у відповідних положеннях. До прикладу серед основних завдань радника начальника митного органу було віднесено здійснення: а) аналізу діяльності митного органу; б) підготовки пропозицій з питань безпосереднього здійснення митної справи, захисту економічних інтересів держави (за дорученням). Окрім цього, передбачалась можливість залучення радника начальника митного органу до здійснення експертизи проектів законів України, інших нормативно-правових актів, що надходять на розгляд начальнику митного органу [21].

**Висновки.** В Україні сформовано доволі потужну платформу для участі громадськості у формуванні та впровадженні ефективної державної митної політики. Водночас важливо відмітити на практичній стороні впровадження існуючих механізмів, відкритості, прозорості, та налагодження діалогу між громадськістю та митними органами.

Перспективним видається популяризація проведення електронних консультацій із використанням онлайн-платформ

для збору пропозицій та зауважень від громадськості. Процедура формування консультативно-дорадчих органів як і проведення громадських обговорень та консультацій має бути максимально прозорою, зрозумілою, відкритою та доступною. Окрім цього, при обранні форм участі громадськості у формуванні державної митної політики слід надавати перевагу тим, при яких забезпечується відкритий діалог та обмін думками.

Громадські ради повинні забезпечувати діяльність на принципах незалежності та неупередженості, а також забезпечувати створення ефективних механізмів для участі громадськості у прийнятті рішень. Важливо відмітити на необхідності утворення громадських рад на обласному рівні, що дозволить вирішувати проблеми децентралізовано, оскільки кожний регіон має певну специфіку та проблематику, яка може різнитись.

Необхідним є також впровадження на постійній основі інформаційних кампаній з метою підвищення обізнаності громадян з питань митної політики, підняття іміджу та довіри до митних органів, висвітлення позитивних аспектів та досягнень. З цією метою слід використовувати різні інформаційні канали комунікації (ЗМІ, соціальні мережі, веб-сайти).

Вважаємо за необхідне відновлення інституту радників Голови Держмитслужби України та начальників митних органів на громадських засадах з метою розширення форм участі громадськості у державній митниці політиці та відповідно підняття ефективності митниці. З огляду на що потрібно розробити та затвердити Положення про радників Голови Держмитслужби України та керівника митного органу на громадських засадах, передбачити порядок відкритого відбору таких осіб, їх граничну кількість, повноваження та інші питання.

Немало важливим є налагодження тісної співпраці із міжнародними організаціями, залучення міжнародних експертів до розробки та оцінки митної політики.

Загалом як підсумок слід відмітити, що участь громадськості у формуванні митної політики має бути системною та ефективною, передбачати прозорість та відкри-

тість процесу прийняття рішень, враховувати думку представників різних груп громадськості (включаючи бізнес-асоціацій, наукової спільноти, перевізників, митних брокерів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, громадських рад, профспілкових органів, громадських організацій тощо). Практичне впровадження форм участі громадськості та реалізація позитивних практик сприятиме формуванню ефективної та прозорої державної митної політики, яка відповідатиме інтересам суспільства та сприятиме економічному розвитку держави.

### Список використаної літератури:

1. Довідник громадського активіста Громадська експертиза - [http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57](http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=57)
2. Довідник громадського активіста. URL: [http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51](http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=51).
3. Запровадження європейських принципів роботи є одним з основних напрямків реформування митниці - круглий стіл, 2021 р. Офіційний веб сайт Держмитслужби України. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/zaprovadzhennia-ievropeiskikh-printsipiv-roboti-ie-odnim-z-osnovnikh-napriamkiv-reformuvannia-mitnitsi-kruglii-stil-644>.
4. Інституційна спроможність митних органів: кадрово-інструментальна складова: круглий стіл. ГО «Молодіжний центр розвитку». 2024. URL: <https://www.facebook.com/groups/426288814076785/>.
5. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики. URL: <https://komfinbank.rada.gov.ua/>.
6. Мережка Н. В. Круглий стіл «Митна політика України в реаліях сьогодення». 2024. URL: <https://knote.edu.ua/blog/read/?pid=47404&uk>
7. Митна енциклопедія: у трьох томах. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2014. 592 с.
8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
9. Митний реєстр об'єктів інтелектуальної власності: нова митниця - нові виклики. URL: <https://uba.ua/ukr/events/3384>.
10. Моніторинг ефективності роботи Державної митної служби за 2020-2022 роки.

- Веб сайт Громадської організації «Інститут соціально-економічної трансформації». 2023. URL: <https://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/202-monitorynh-efektyvnosti-dms-2022>.
11. Моніторинг роботи митниці очима бізнесу. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. 2022. URL: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports>.
  12. Положення про Громадську раду при Державній митній службі України: Наказ Державної митної служби України від 18.02.2021 року №110. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada#scrollTop=0>
  13. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2017. 224 с.
  14. Про громадські слухання: проект Закону України від 06.07.2015 № 2295а, що вноситься народними депутатами України Бойко О. П., Ледовських О. В., Федорук М. Т., Черненко О. М., Попов І. В., Кудлаєнко С. В., Денисенко В. І. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1RR68A>.
  15. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
  16. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики Указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text>.
  17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
  18. Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній митній службі України: наказ Державної митної служби України від 18.02.2021 №110. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada#scrollTop=0>.
  19. Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи: наказ Держмитслужби України від 10.09.2004 №658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1229-04#Text>.
  20. Про затвердження Положень про радників Голови Держмитслужби України та начальників митних органів на громадських засадах: Наказ Держмитслужби України від 16.03.2005 № 175 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0175342-05#Text>.
  21. Про затвердження положень про радників Голови Держмитслужби України та керівника митного органу на громадських засадах: Наказ Держмитслужби України від 06.02.2006 № 84 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0084342-06#Text>.
  22. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.
  23. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
  24. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
  25. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>.
  26. Публічні консультації на онлайн Порталі «Дія.Освіта». URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/e-consultations>.

### **Yaromii I. V. Public participation in forming state customs policy: concept and forms**

*The article is devoted to a comprehensive study of the forms of public participation in the process of forming state customs policy in Ukraine.*

*The importance of public involvement as a key element of democratic governance and effective formation of state customs policy is substantiated.*

*The multifaceted nature of existing forms of public participation is stated, which necessitates their further classification and systematization for a deeper understanding of their potential and features of application. A classification of existing forms of public participation in the formation of state customs policy is proposed, which is based on three main criteria: 1) the level of public influence on the decision-making process; 2) the organizational form*

*of participation; 3) the scope of application of specific mechanisms. It is noted that the proposed approach allows to streamline existing forms of public participation in the customs sphere, to comprehensively cover various instruments of public influence and to identify their specific characteristics in the context of the formation of state customs policy. Each of the identified criteria is characterized.*

*The importance of the developed classification for further analysis of the effectiveness of various forms of public participation and development of practical recommendations for their improvement is emphasized. It is noted that a systematic understanding of the existing mechanisms of public influence is a necessary condition for ensuring a more democratic, transparent and effective formation of state customs policy in Ukraine, which meets the interests of both the state and society.*

**Key words:** *state customs policy, classification, forms, customs, public control, public, transparency, accountability, public hearings, electronic petitions, public councils, public consultations, public expertise, mass media, citizens' appeals.*



УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.50>**К. В. Головка**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного і адміністративного права  
факультету права та міжнародних відносин  
Державного некомерційного підприємства  
«Державний університет «Київський авіаційний інститут»

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Розглянуто сутність організаційно-правових форм благодійних організацій. Встановлено, що на відміну від підприємницьких об'єднань, для об'єднань благодійних організацій не є необхідним встановлення окремих їхніх різновидів чи організаційних форм на рівні закону. Конкретика співпраці, мета створення, юридичний статус учасників об'єднання, права та обов'язки утвореного об'єднання, його відповідальність та інші аспекти – все це повинно бути відображено в договорі між благодійними організаціями-учасниками об'єднання (у разі, якщо воно створене та функціонує без набуття статусу юридичної особи), або у установчих документах такого об'єднання (у разі його створення та реєстрації як юридичної особи). Варто зосередитись на винятковій важливості коректного юридичного оформлення таких документів, адже це безпосередньо впливатиме на ефективність діяльності та досягнення поставлених цілей як благодійних організацій-учасниць об'єднання, так і об'єднання загалом.*

*Важливо підкреслити, що спілки, асоціації, інші добровільні об'єднання можуть бути утворені як на невизначений термін, так і з конкретно визначеною метою. З огляду на специфіку таких об'єднань, очевидним є специфічний склад їхніх учасників. Вважаємо, що, хоч це й не заборонено законодавством, до складу спілок, асоціацій та інших добровільних об'єднань не можуть входити фізичні особи, незалежно від їхнього статусу благодійника. Видається, що Закон робить акцент саме на об'єднанні, консолідації вже створених та зареєстрованих благодійних організацій. Якщо ж йдеться про поєднання зусиль благодійних організацій та фізичних осіб, то вони можуть спільно заснувати нову благодійну організацію згідно з положеннями чинного законодавства.*

*Неоднозначним є питання можливості створення благодійною організацією спілки, союзу, асоціації чи іншого добровільного об'єднання з іншою юридичною особою, наприклад, громадською організацією, кредитною спілкою чи взагалі підприємницькою юридичною особою. Буквальне трактування норм Закону призводить до висновку, що об'єднання благодійних організацій з будь-якими іншими юридичними особами, включаючи підприємницькі, не забороняється. При цьому до складу об'єднань можуть входити як національні юридичні особи, тобто ті, що утворені та зареєстровані на території України, так і іноземні, тобто ті, що створені та зареєстровані відповідно до законодавства інших країн.*

**Ключові слова:** благодійна діяльність, благодійні організації, види, орган публічної адміністрації, організаційно-правові форми, форма.

**Постановка проблеми.** Благодійництво зараз постає одним із ключових фінансових каналів для соціальної сфери. Сучасні умови суспільного буття вимагають від держави посиленої уваги до питань регулювання благодійних організацій, задля поліпшення політики в соціальній та культурній сферах, а також

в екологічній галузі. Бо нинішній економічний стан нашої країни не дозволяє їй повністю забезпечити матеріально-фінансову підтримку таким галузям суспільства, як: соціальний захист найвразливіших верств, освіта й наука, спорт, культура та мистецтво, екологічна безпека. Тим часом їх стабільне функціонування є важ-

ливою передумовою нормального життя та поступу українського суспільства. Певною мірою компенсувати таку державну фінансову неспроможність у згаданих сферах, а також забезпечити їм належну підтримку, можуть благодійні організації. Тому влада повинна створити всі необхідні умови для розширення мережі благодійних організацій та ефективного стимулювання їх роботи. Недотримання чіткої та змістовної державної управлінської політики у сфері благодійництва і меценатства призводить до появи так званого «тіньового благодійництва», тобто коли в цілому соціально відповідальні та законослухняні представники бізнесу, через відсутність підтримки від держави, таємно реалізують власні благодійні ініціативи.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності благодійних організацій в Україні ще не дістало належного теоретико-правового опрацювання. Окремі аспекти означеної проблеми були предметом наукових досліджень таких учених-правознавців як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, А. І. Берлач, В. М. Гаращук, О. П. Гетманець, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, К. Б. Левченко, М. В. Лошицький, М. А. Матузов, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, П. М. Рабинович, А. О. Селіванов, О. Ю. Синявська, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, Н. П. Христиненко, В. М. Шаповал, О. С. Юнін, О. М. Якуба та ін. Разом з тим у вітчизняній адміністративно-правовій літературі ці питання розглядаються фрагментарно, без комплексного підходу. Саме тому вдосконалення правового та організаційного забезпечення діяльності благодійних організацій в Україні наразі є надзвичайно актуальним.

**Мета** статті полягає в розкритті організаційно-правових форм благодійних організацій.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на відсутність на законодавчому рівні єдиного переліку всіх організацій-

но-правових форм юридичних осіб, нормативно-правовий акт, що на практиці виконує роль регулятора відповідних відносин – це Статистичний класифікатор організаційних форм суб'єктів економіки [1]. Не вдаючись до детального аналізу численних недоліків та прогалин вказаного документу, достатньо констатувати його застарілість та наявність великої кількості колізій з чинними нормативно-правовими актами. Наприклад, п. 3.8.9 цього Статистичного класифікатора визначає як форми благодійних організацій: членську благодійну організацію, благодійний фонд, благодійну установу, інші благодійні організації (фондації, місії, ліги тощо). Ця норма базується на Законі України «Про благодійництво та благодійні організації», який втратив чинність ще у 2012 році. Незважаючи на це, організаційно - правовою формою, відповідно до Статистичного класифікатора, є виключно благодійна організація. Отож, в процесі створення благодійного фонду, його засновники, дотримуючись вимог ст. 90 ЦК України, змушені в установчих документах та заяві вказувати найменування у такому форматі: «Благодійна організація «Благодійний фонд "Щастя"». Зважаючи на це, доцільно відображати у Статистичному класифікаторі організаційних форм суб'єктів економіки організаційно-правові форми юридичних осіб, що закріплені у ЦК України. Це дозволить привести зміст Статистичного класифікатора організаційних форм суб'єктів економіки у відповідність до вимог чинного законодавства України.

Крім того, важливо підкреслити, що сучасна система юридичних осіб потребує фундаментальних змін. У процесі її вдосконалення повинен бути сформований новий концептуальний підхід до формування системи організаційно-правових форм власне непідприємницьких юридичних осіб та їх відмежування від видів останніх.

Правознавці по-різному трактують поняття «організаційно-правова форма». Одні наполягають на тому, що це сукупність визначених у законодавстві суттєвих та несуттєвих ознак, які дозволяють відрізнити один вид юридичних осіб від інших [2, с. 4, 9-10]. Інші дотримуються

думки, що організаційно-правова форма юридичної особи визначає тип, структуру, побудову, способи внутрішніх відносин, режим формування волі та її вираження в організації. Треті підкреслюють, що організаційно-правова форма, як поняття ширше по відношенню до організаційної форми, передбачає поєднання організаційних і правових ознак, що характеризують особливості створення та діяльності юридичної особи. За допомогою цих ознак можна незалежно від конкретної економічної діяльності юридичних осіб чітко визначити особливості їх правових можливостей, обов'язків і юридичної відповідальності, за властивими їм загальними параметрами порівнювати різні юридичні особи між собою [3, с. 4].

Відповідно до ст. 83 ЦК України організаційно-правовими формами юридичних осіб є товариства, установи та інші форми, встановлені законом. Виходячи з цього положення, благодійна установа і благодійне товариство є видами таких організаційно-правових форм юридичних осіб, як установа і товариство відповідно. Однак, у такому випадку, відсутня правова основа для виокремлення такої організаційно-правової форми, як фонд.

Проте, некоректно говорити про благодійний фонд (установу, товариство) як про окрему організаційно-правову форму юридичної особи або організаційно-правову форму благодійної організації. Розподіл юридичних осіб на організаційно-правові форми дає змогу виділити загальні категорії, такі як товариство, установа, наділені певним комплексом характерних ознак, властивих саме цій формі. Тому неправильно розглядати, наприклад, благодійне товариство, як окрему організаційно-правову форму юридичної особи. Воно є видом такої організаційно-правової форми, як товариство.

З іншого боку, ми не поділяємо думку тих науковців, котрі вважають за доцільне у Законі застосувати термін «організаційно-правові форми благодійних організацій», як це робилося раніше [4, с. 375; 5, с. 61]. У такому разі для кожного виду юридичних осіб, до яких відносяться, зокрема, й благодійні організації, потрібно було б розробляти та законодавчо закрі-

плювати їх організаційно-правові форми. У такому випадку поділ юридичних осіб на організаційно-правові форми втратив би свою актуальність. На нашу думку, такий підхід є невиправданим та не сприяє формуванню чіткої та логічно структурованої системи юридичних осіб. Ми дотримуємось позиції, що в Законі мають бути представлені саме види благодійних організацій.

Наведене у Законі визначення поняття «благодійне товариство» співпадає з розумінням законодавцем такої організаційно-правової форми юридичної особи, як товариство. Так, відповідно до ч. 2 ст. 83 ЦК України товариством є організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Товариство може бути засновано однією особою, якщо інше не передбачено законом.

Щодо благодійного товариства, то ним визнається благодійна організація, заснована щонайменше двома засновниками та діє на підставі статуту. У зв'язку з відсутністю прямої вказівки закону, можна зробити висновок, що засновники благодійного товариства не зобов'язані передавати йому жодних активів. З іншого боку, беручи до уваги вищеобґрунтовану тезу про те, що благодійне товариство є різновидом такої організаційно-правової форми юридичних осіб, як товариство, а також ґрунтуючись на всебічному аналізі положень Закону, слід погодитись з тим, що засновники благодійного товариства мають право брати участь в його управлінні.

Другим видом благодійних організацій є благодійні установи. Будучи окремим різновидом установ, як організаційно-правової форми юридичних осіб, благодійні установи наділені рядом ознак, характерних й для інших установ.

В юридичній літературі існують різні підходи до виокремлення ознак установи як самостійної організаційно-правової форми юридичної особи. І. М. Кучеренко до ознак установи відносить такі: а) створення її одним або декількома засновниками; б) відсторонення засновників від управління нею; в) створення установи завдяки спеціально виділеному для цієї мети майна; г) досягнення поставленої засновниками мети [6, с. 272-273].

Варто погодитися з тим, що юридичний статус благодійних установ відповідає характеристикам, властивим установам загалом. Так, згідно з ч. 3 ст. 13 Закону, установчий акт благодійної установи визначає активи, що передаються одним або кількома засновниками для досягнення цілей благодійної діяльності за рахунок цих активів та/або доходів від них. При цьому установчий акт може міститися в заповіті.

Вказана норма підтверджує належність благодійних установ до унітарних юридичних осіб (некорпоративних). Об'єднання майна, як ключова характеристика благодійних установ, передбачає відсутність у засновника(-ів) права на участь в управлінні відповідною організацією.

Необхідно підтримати думку вітчизняних науковців, які ще на основі попереднього законодавства у сфері благодійності наголошували на тому, що на відміну від членських благодійних організацій, що базуються на корпоративному принципі, благодійні фонди та установи не передбачають членства [7, с. 220].

Проаналізуємо зарубіжний досвід правового регулювання цього питання. Європейські країни загалом закріплюють у законодавстві дві основні організаційні форми некомерційних організацій: об'єднання та фонди. Об'єднання – це організації, засновані учасниками, які керують ними безпосередньо або через обрані органи управління. Фонди традиційно передбачають наявність майна, призначеного для досягнення конкретної цілі. Фондом зазвичай не управляють його засновники, а цими повноваженнями наділена спеціально створена рада директорів [10].

Вивчення світової практики створення та функціонування благодійних організацій дає підстави стверджувати, що найпоширенішим видом благодійних організацій за кордоном є фонди. Водночас останні класифікуються на різні групи, залежно від кількості засновників, цілей, джерел фінансування та програм діяльності. Як демонструє дослідження, проведене Українським форумом благодійників, виділяють такі різновиди благодійних фондів: 1) корпоративні фонди; 2) приватні фонди; 3) фонди громад; 4) операційні фонди [8, с. 20].

Проте окремі країни (Чехія, Албанія) на додаток до зазначених організаційно-правових форм некомерційних юридичних осіб також передбачили в своєму законодавстві й інші форми. Їх розмежування базується на розмежуванні організацій, які надають фінансову, матеріальну допомогу (виділяють гранти), та організацій, що надають послуги (освітні, медичні тощо). Перша група об'єднана загальною назвою «фонд». Діяльність фондів зосереджена на акумуляції активів для подальшого фінансування соціально-пріоритетних програм або завдань. Друга група організацій має різні назви в кожній країні, де її існування закріплено законодавством. Вона виділяється специфікою своєї діяльності, а саме наданням різноманітних послуг [11].

На нашу думку, згадана вище закордонна практика виокремлення на законодавчому рівні окремої організаційної форми некомерційних юридичних осіб є, безумовно, цікавою. Однак можливість її застосування у вітчизняному законодавстві вимагає детального вивчення та аналізу цього питання, що виходить за рамки предмету дисертаційного дослідження [12].

На жаль, український законодавець при розробці нового Закону у сфері благодійності проігнорував як позиції науковців, так і зарубіжну практику правового регулювання, а також сутність терміна «фонд». І, як результат, на нормативному рівні благодійні фонди були знову визнані об'єднаннями осіб, а не майна, що не відповідає їх правовій природі. Згідно з ч. 4 ст. 13 Закону, благодійний фонд – це благодійна організація, яка діє на основі статуту, має учасників та управляється ними, і які не зобов'язані передавати цій організації якісь активи для досягнення цілей благодійної діяльності. Благодійний фонд може засновуватися одним або кількома засновниками. Активи благодійного фонду можуть формуватися учасниками та/або іншими благодійниками [13].

В першу чергу варто підкреслити, що з характерних ознак благодійного фонду, зазначених у Законі, практично неможливо виокремити ті, які відрізняли б його від інших видів благодійних організацій. Тут мова йде не про благодійну установу,



відмінність від якої зрозуміла, оскільки вона створюється як об'єднання майна, а про благодійне товариство. З вищевикладеного можна зробити висновок, що єдиною відмінністю між благодійним товариством та благодійним фондом є можливість створення останнього одним засновником.

Втім, звертаємо увагу на те, що в Цивільному кодексі України закріплено дві основні організаційно-правові форми юридичних осіб – товариства та установи. Різновидами цих форм є благодійне товариство та благодійна установа. Ми вважаємо, що охарактеризований в Законі благодійний фонд не може бути визнаний окремою організаційно-правовою формою юридичних осіб, адже не має комплексу ознак, які б могли принципово відрізнити його від товариств та установ. Проте, за сукупністю визначених законодавством ознак (хоча це не повністю відповідає його суті), благодійний фонд все ж таки належить до категорії некомерційних товариств [14].

У процесі діяльності благодійних організацій часто виникає необхідність у співпраці з іншими організаціями для досягнення спільних цілей. Така можливість передбачена законодавством України. Закон України у ч. 4 ст. 11 наділяє благодійні організації правом бути засновниками та учасниками інших благодійних організацій, а також спілок, асоціацій та інших добровільних об'єднань. Важливо з'ясувати, чи повинні відповідні об'єднання набувати статус юридичної особи, у яких формах може існувати таке об'єднання, хто може входити до його складу тощо.

Зважаючи на відсутність у вітчизняному законодавстві норм, які б давали відповіді на ці питання, можливим видається створення практичних рекомендацій, що сприяли б ефективній організації та діяльності таких об'єднань. На наш погляд, створення об'єднання благодійних організацій не вимагає реєстрації як юридичної особи. Законодавство України дозволяє здійснювати спільну діяльність благодійних організацій без набуття статусу юридичної особи. З іншого боку, юридична особа як суб'єкт цивільних правовідносин

має ширший спектр можливостей під час провадження своєї діяльності порівняно з об'єднанням юридичних осіб без такого статусу. Однак для реєстрації утвореного об'єднання благодійних організацій як юридичної особи необхідною є чітка нормативна база. Базуючись на положеннях Закону про засновників благодійної організації, можна припустити можливість створення відповідного об'єднання у формі благодійної організації. У той же час, не забороняється заснування об'єднання благодійних організацій у формі громадської спілки відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-УІ [9].

**Висновки.** Отже, на відміну від підприємницьких об'єднань, для об'єднань благодійних організацій не є необхідним встановлення окремих їхніх різновидів чи організаційних форм на рівні закону. Конкретика співпраці, мета створення, юридичний статус учасників об'єднання, права та обов'язки утвореного об'єднання, його відповідальність та інші аспекти – все це повинно бути відображено в договорі між благодійними організаціями-учасниками об'єднання (у разі, якщо воно створене та функціонує без набуття статусу юридичної особи), або у установчих документах такого об'єднання (у разі його створення та реєстрації як юридичної особи). Варто зосередитись на винятковій важливості коректного юридичного оформлення таких документів, адже це безпосередньо впливатиме на ефективність діяльності та досягнення поставлених цілей як благодійних організацій-учасниць об'єднання, так і об'єднання загалом.

Важливо підкреслити, що спілки, асоціації, інші добровільні об'єднання можуть бути утворені як на невизначений термін, так і з конкретно визначеною метою. З огляду на специфіку таких об'єднань, очевидним є специфічний склад їхніх учасників. Вважаємо, що, хоч це й не заборонено законодавством, до складу спілок, асоціацій та інших добровільних об'єднань не можуть входити фізичні особи, незалежно від їхнього статусу благодійника. Видається, що Закон робить акцент саме на об'єднанні, консолідації вже створених та зареєстрованих благодійних організа-

цій. Якщо ж йдеться про поєднання зусиль благодійних організацій та фізичних осіб, то вони можуть спільно заснувати нову благодійну організацію згідно з положеннями чинного законодавства.

Неоднозначним є питання можливості створення благодійною організацією спілки, союзу, асоціації чи іншого добровільного об'єднання з іншою юридичною особою, наприклад, громадською організацією, кредитною спілкою чи взагалі підприємницькою юридичною особою. Буквальне трактування норм Закону призводить до висновку, що об'єднання благодійних організацій з будь-якими іншими юридичними особами, включаючи підприємницькі, не забороняється. При цьому до складу об'єднань можуть входити як національні юридичні особи, тобто ті, що утворені та зареєстровані на території України, так і іноземні, тобто ті, що створені та зареєстровані відповідно до законодавства інших країн.

#### Список використаної літератури:

1. Статистичний класифікатор організаційних форм суб'єктів економіки, затверджений Наказом Держстату від 29.09.2014 р. № 271. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st\\_kls/op\\_skof\\_2016.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_skof_2016.htm)
2. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: автореф. дис. ... докт. юр. наук: 12.00.03. Київ, 2004. 30 с.
3. Блащук Т. В. Організаційно-правові форми юридичних осіб у сучасному цивільному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 8. С. 3–5.
4. Снісаренко Л. Ю. Організаційно-правова форма юридичної особи: теоретичне поняття та проблеми практичного застосування. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2015. С. 371–379
5. Литвин І. В. Принципово важливі новели регулювання діяльності благодійних організацій в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 60–64. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2013\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_4_13)
6. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія. К.: Юрид. вид-во «Аста», 2004. 328 с.
7. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини.; кол. авт.: О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина та ін. К.: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.
8. Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку (за результатами соціологічного дослідження) / О. В. Безпалько, Ю. М. Галустян, А. В. Гулевська-Черниш та ін. Київ: Книга плюс, 2008. 120 с.
9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Голос України*. 2012. № 70
10. Легеца Є. О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
11. Leheza, Yevhen; Filipenko, Tatiana; Sokolenko, Olha; Darahan, Valerii; Kucherenko, Oleksii. Ensuring human rights in ukraine: problematic issues and ways of their solution in the social and legal sphere. *Cuestiones políticas*. 2020. Vol. 37 № 64 (enero-junio 2020). pp. 123-136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>
12. Leheza, Yevhen; Shamara, Oleksandr; Chalavan, Viktor. Principios del poder judicial administrativo en Ucrania. *DIXI*, 2022. № 24(1), pp. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.01.08>
13. Leheza, Yevhen; Yerko, Iryna; Kolomiichuk, Viacheslav; Lisniak, Mariia. International Legal And Administrative-Criminal Regulation Of Service Relations. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. 2022. Vol. 10 No. 1, pp. 49-60, DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v10i1.25808>
14. Matviichuk, Anatolii. Shcherbak, Viktor. Sirko, Viktoria. Malieieva, Hanna. Leheza, Yevhen. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Políticas*, 2022. № 40(75). pp. 221-231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>

#### **Holovko K. V. The concept and characteristics of charitable activity in Ukraine**

*The essence of the organizational and legal forms of charitable organizations is considered. It is established that, unlike business associations, for associations of charitable organizations it is not necessary to establish their separate varieties or organizational forms at the level of the law. The specifics of cooperation, the purpose of creation, the legal status*

---

*of the participants of the association, the rights and obligations of the formed association, its responsibility and other aspects - all this should be reflected in the agreement between the charitable organizations participating in the association (if it is created and operates without acquiring the status of a legal entity), or in the constituent documents of such an association (if it is created and registered as a legal entity). It is worth focusing on the exceptional importance of the correct legal registration of such documents, because this will directly affect the effectiveness of the activities and achievement of the set goals of both the charitable organizations participating in the association and the association as a whole.*

*It is important to emphasize that unions, associations, and other voluntary associations can be established both for an indefinite period and for a specifically defined purpose. Given the specifics of such associations, the specific composition of their participants is obvious. We believe that, although this is not prohibited by law, unions, associations, and other voluntary associations cannot include individuals, regardless of their status as a benefactor. It seems that the Law focuses specifically on the unification and consolidation of already established and registered charitable organizations. If we are talking about combining the efforts of charitable organizations and individuals, they can jointly establish a new charitable organization in accordance with the provisions of current legislation.*

*The question of the possibility of a charitable organization creating a union, union, association, or other voluntary association with another legal entity, for example, a public organization, a credit union, or an entrepreneurial legal entity in general, is ambiguous. A literal interpretation of the provisions of the Law leads to the conclusion that the association of charitable organizations with any other legal entities, including business ones, is not prohibited. At the same time, associations can include both national legal entities, i.e. those established and registered in the territory of Ukraine, and foreign ones, i.e. those established and registered in accordance with the legislation of other countries.*

**Key words:** *charitable activities, charitable organizations, , public administration body, organization, service, project.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.51>

**О. І. Золотарьова**

аспірант кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ

## **ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ**

Актуальність статті полягає в тому, що питання протидії та запобігання домашньому насильству, на жаль, набуває все більшої актуальності, а від цього явище страждають мільйони людей щороку. А відтак, з огляду на свою значимість та складність, сфера профілактики та боротьби з домашнім насильством вимагає налагодженої та ефективної роботи адміністративно-правового механізму. Важливим елементом такого механізму нормативні рішення, які визнають алгоритм дій у разі виявлення фактів насильства, забезпечення правового захисту потерпілих, а також взаємодію між відповідальними органами. Розробка таких рішень потребує дотримання як процедурних стандартів, так і принципів результативності та дотримання прав людини. Мета статті полягає у наданні характеристики процедурам прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено та охарактеризовано ключові процедури прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Наголошено, що відповідні процедури є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Своєчасність реагування є критично важливим у забезпеченні безпеки постраждалих, адже оперативні дії дозволяють мінімізувати ризики повторних інцидентів. Водночас прозорість процедур забезпечує зрозумілість процесів для всіх зацікавлених сторін, а доступ до інформації сприяє формуванню довіри до органів влади. Пропорційність заходів забезпечує санкції, що відповідають тяжкості порушень, а прийняті рішення є обґрунтованими та адекватними. Зроблено висновок, що процедури прийняття адміністративних актів у сфері протидії домашньому насильству є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Досягнення ефективності цих процедур потребує постійного вдосконалення правового регулювання, підвищення рівня професіоналізму органів, які їх реалізують, а також активної міжвідомчої взаємодії. Важливу роль відіграє також інформування та підтримка постраждалих осіб, що дозволяє забезпечити реалізацію прав та захист від насильства, а також створити умови для швидкої реакції та ефективної превенції таких випадків.

**Ключові слова:** процедури, адміністративні акти, запобігання, протидія, домашнє насильство.

**Актуальність теми.** Сьогодні питання протидії та запобігання домашньому насильству, на жаль, набуває все більшої актуальності, а від цього явище страждають мільйони людей щороку. А відтак, з огляду на свою значимість та складність, сфера профілактики та боротьби з домашнім насильством вимагає налагодженої та ефективної роботи адміністративно-пра-

вового механізму. Важливим елементом такого механізму нормативні рішення, які визнають алгоритм дій у разі виявлення фактів насильства, забезпечення правового захисту потерпілих, а також взаємодію між відповідальними органами. Розробка таких рішень потребує дотримання як процедурних стандартів, так і принципів результативності та дотримання прав людини [1].



**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, присвячені застосуванню окремих інструментів запобігання та протидії домашньому насильству, у своїх наукових працях розглядали: К.С. Бельський, А.Б. Блага, А.І. Денисова, О.С. Дмитрашук, С.Я. Лихова, І.Ф. Літвінова, С.І. Мельник, К.Ю. Оболенська, Ю.А. Тихомиров та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим залишається питання процедур прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству

**Саме тому метою статті є:** надати характеристику процедурам прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, перш за все, необхідно звернути увагу, що тривалий час відбувалися наукові суперечки, щодо належного дотримання та оформлення процедури прийняття нормативно-правових актів в Україні, а основна увага приділялася необхідності створення Адміністративно-процедурного кодексу України, оскільки аспекти прийняття адміністративних актів регламентувалися численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Так, наразі, питання частково вирішено завдяки ухваленню Закону України «Про адміністративну процедуру», який вступив в дію 15 грудня 2023 року.

Також, даний закон визначає структуру прийняття адміністративних документів серед яких - верховенство права, законність, рівність перед законом, обґрунтованість, неупередженість та пропорційність. Іншими словами, адміністративний акт ухвалюється посадовою особою, уповноваженою, приймати такі рішення відповідно до закону або внутрішніх документів адміністративного органу, а недотримання вимог, які висуваються до посадової особи, уповноваженою розглядати та приймати рішення у справі, може бути підставою для визнання такого акту незаконним. Громадяни мають право подати звернення до адміністративного органу з вимогою ухвалення адміністративного акту, водночас адміністративний орган

несе відповідальність за акти, прийняті в автоматичному режимі. Зміст та форма адміністративного акта мають відповідати вимогам, закріпленими у розділі п'ятої частини цього закону. Порядок набуття чинності та припинення дії адміністративного акта визначається положенням другого розділу п'ятої частини, а передбачених законодавством випадках особа має право оскаржити такий акт відповідно до встановленої процедури [2].

Загалом, для початку процедури необхідно, щоб особа проявила ініціативу, прийнявши рішення звернутися із заявою до Національної поліції України. У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що стадії ініціювання провадження та його початок розглядаються як окремі етапи. Такий підхід зумовлений тим, що розгляд справи може розпочинатися як за заявою постраждалої особи, так і ініціативою Національної поліції України, якщо для цього існують обґрунтовані підстави, що свідчать про вчинення правопорушення [2].

Відповідно до чинного законодавства, поліцейські мають повноваження здійснювати заходи щодо запобігання та протидії домашньому насильству, мають обов'язок формувати матеріали за фактами таких правопорушень та інформувати про це керівників відповідних підрозділів поліції, це необхідно для постановки правопорушника на профілактичний облік із наданням та оформленням відповідних матеріалів. Взяття кривдника на профілактичний облік відбувається з моменту виявлення факту вчинення ним домашнього насильства, після чого, працівниками поліції протягом року, проводяться заходи індивідуальної профілактики стосовно кривдників [3].

Відповідно, ухвалення адміністративного акту про постановку на профілактичний облік вимагає наявності таких підстав: складення адміністративного протоколу за порушення, передбачене статтею 173-2 КУпАП; винесення термінового заборонного припису уповноваженим працівником поліції; отримання інформації про обмежувальний припис, виданий судом стосовно кривдника; судові рішення щодо адміністративного стягнення за правопорушення, передба-

чене статтею 173-2 КУпАП; відкриття кримінального провадження щодо кривдника через вчинення домашнього насильства; отримання інформації про звільнення з установи виконання покарань особи, засудженої за домашнє насильство. На вказаному етапі працівники перевіряють відповідність своїх дій предметній та територіальній компетенції для ухвалення відповідного рішення [4]. Подібний захід застосовується також при постановці дітей на профілактичний облік, відповідно до наказу МВС України від 19 грудня 2017 року № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» [5].

Отже, складання протоколу про адміністративне правопорушення можна розглядати як двозначний процес з точки зору юридичної природи. З одного боку, це є самостійна процедура ухвалення адміністративних актів, що реалізується, зокрема, у межах превентивної діяльності Національної поліції України. Хоча згадана нами процедура тісно пов'язана з припиненням адміністративних правопорушень, яка спрямована на те, щоб через примусові механізми спонукати порушника до відмови від подальших протиправних дій. Тому, іншого боку, протокол виконує роль інструменту забезпечення правопорядку, метою якого є відновлення порушеного законного порядку, відокремленого від превентивних заходів [6].

Розглядаючи заявний тип процедури прийняття адміністративних актів, варто зазначити, що форма і порядок подання заяви від індивідуальної особи регламентуються статтями 40–45 Закону України «Про адміністративну процедуру». У випадках, коли законом передбачено обов'язкову форму електронної заяви, до неї висуваються вимоги, встановлені Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [7].

Підготовка адміністративної справи до розгляду та ухвалення рішення є ключовою стадією, яка забезпечує необхідні передумови для належного і всебічного розгляду справи по суті та прийняття відповідного адміністративного акту. Саме на цьому етапі визначаються основи для

подальшого розвитку процедури. У процесі підготовки справи до розгляду Національна поліція України, крім випадків, що потребують негайного вирішення, має оцінити наявність та достатність матеріалів у справі [8].

Різні інструкції та нормативно-правові акти, що регулюють превентивну діяльність поліції, встановлюють також терміни для підготовки адміністративної справи перед прийняттям рішення. Наприклад, згідно з «Порядком взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України» [9], перевірка та формування матеріалів за фактом домашнього насильства мають бути виконані протягом 24 годин. Для підготовки рішення щодо взяття дитини на профілактичний облік передбачено термін у три доби.

Працівники поліції, які здійснюють профілактичну діяльність, можуть виконувати наступні додаткові кроки: запитувати необхідні документи та інформацію у відповідних органів влади чи установ, які належать до його компетенції; залучати учасника провадження, інформуючи про правові підстави початку провадження та можливі наслідки прийняття адміністративного акта; повідомляти зацікавленим особам про початок провадження та їхні права на участь у ньому; інформувати учасників про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки; надавати можливість подавати документи, клопотання, пояснення та зауваження, а також доводити обставини, що мають значення для справи; вирішувати питання про залучення осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи, огляду місця події чи речей, організації слухань; виконувати інші передбачені законом обов'язки в рамках адміністративного провадження [10].

На стадії розгляду адміністративного провадження та прийняття рішення, зокрема, працівник поліції, здійснює ретельний аналіз усіх важливих обставин провадження, також, здійснюється вивчення необхідної інформації, збір доказів, встановлення обставин події та

визначення відповідних заходів, які слід реалізувати, на основі отриманих даних виноситься обґрунтоване та законне рішення [8].

Зокрема, у низці нормативно-правових актів прямо зазначено, що рішення у провадженні приймає керівник відповідного уповноваженого підрозділу поліції, а саме постановка на профілактичний облік. На цьому етапі також може бути занесена інформація про ухвалене рішення до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України [11].

У наказі Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 року № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України», не вказано право оскаржити рішення щодо постановки на профілактичний облік. Водночас, хоча це рішення не позбавляє особу на оскарження такого рішення в суді, на нашу думку, доцільно закріпити зазначене право безпосередньо в нормативно-правових актах для створення більш чіткої правової основи [6].

У процесі реагування на домашнє насильство важливим етапом є виявлення самого факту інциденту, що може відбуватися різними засобами: через безпосереднє звернення постраждалої особи до відповідних органів, повідомлення третіх осіб (родичами, сусідами, свідками), або завдяки фіксації таких фактів працівниками правоохоронних органів [12]. На вказаному етапі ключовою завданням є забезпечення повної конфіденційності, аби уникнути небажаного розголосу, який може викликати додатковий стрес у постраждалої. Особливо важливо на цьому етапі уникати повторного травмування жертви під час з'ясування обставин провадження.

В подальшому, результати проведених перевірок та здобу необхідної інформації, координацію всіх залучених служб формують цілісні висновки про наявну ситуацію та надає можливість для пошуку необхідних рішень та невідкладних заходів, щодо припинення домашнього насильства [13, с.58-75].

Так, на підставі зібраних та ретельно проаналізованих даних розробляється

проект документа, який передбачає різноманітні заходи реагування на ситуацію домашнього насильства, наприклад, у разі необхідності термінового заборонного припису поліція встановлює обмеження для кривдника. До таких обмежень належать заборона на фізичний чи інший контакт із постраждалою особою, обмеження щодо наближення до неї на певну відстань або вимога негайного залишення місця спільного проживання. Такі заходи, які впроваджуються відповідними службами, спрямовані на запобігання повторному насильству та забезпечення безпеки постраждалої [14].

Разом із цим, уповноважений орган, аналізуючи зібрані докази, приймає адміністративний акт, який має відповідати чинним законодавчим нормам. Важливим є дотримання принципів необхідності й пропорційності, особливо коли застосовуються термінові заходи. Основний акцент здійснюється на забезпеченні безпеки особи, яка постраждала від насильства, навіть якщо це вимагає значних обмежень для кривдника, прийняття рішення передбачає повну відповідальність за його законність і правомірність [15].

Після ухвалення адміністративного акта здійснюється його негайне доведення до відома усіх зацікавлених сторін, яких це стосується. Вподальшому, інформування кривдника та постраждалої особи може відбуватися через вручення письмової копії документа, усне сповіщення на місці процедури або шляхом використання сучасних електронних засобів комунікації, таких як електронна пошта або мобільні додатки.

Також, уповноважений орган забезпечує роз'яснення постраждалій особі змісту ухваленого рішення, її прав і можливостей для подальших дій, включно з процедурами оскарження, інформація подається зрозуміло та доступно, що знижує ризик непорозумінь. Кривдника, в свою чергу, отримує інформацію про юридичні наслідки невиконання встановлених обмежень, включно з адміністративною або кримінальною відповідальністю [8]. Таким чином, процес ухвалення, оформлення і доведення адміністративного акту

охоплює кілька етапів та спрямований на захист прав постраждалої особи та забезпечення її безпеки.

Останній етап передбачає систематичний моніторинг виконання умов, викладених у прийнятому адміністративному акті. Зокрема, працівники поліції здійснюють контроль за обмеженнями, які встановлені щодо кривдника, таких як заборона на контакт із постраждалою особою або перебування в межах спільного місця проживання [5]. Так, у разі виявлення фактів недотримання положень припису уповноважені органи оперативно вживають відповідних заходів, до них можуть належати застосування адміністративних санкцій, що передбачають штрафи або обмеження волі, а в окремих випадках – притягнення до кримінальної відповідальності. Перераховані дії спрямовані на запобігання повторному насильству та забезпечення належного захисту постраждалої сторони.

Своєчасність реагування є критично важливим у забезпеченні безпеки постраждалих, адже оперативні дії дозволяють мінімізувати ризики повторних інцидентів. Водночас прозорість процедур забезпечує зрозумілість процесів для всіх зацікавлених сторін, а доступ до інформації сприяє формуванню довіри до органів влади. Пропорційність заходів забезпечує санкції, що відповідають тяжкості порушень, а прийняті рішення є обґрунтованими та адекватними.

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що процедура прийняття адміністративних актів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству включає кілька важливих етапів:

- першим етапом є фіксація факту насильства, а саме: виявлення порушень прав постраждалих осіб може здійснюватися як самими потерпілими, так і іншими громадянами чи органами влади. Важливою частиною є забезпечення конфіденційності інформації, що допомагає уникнути повторної віктимізації та зберегти безпеку постраждалих, як правило, про такі випадки можуть повідомляти поліцію, соціальні служби, медичні установи або ж безпосередньо особа, що зазнала насильства. Важливо, щоб одразу після повідом-

лення проводилось первинне оцінювання обставин і визначення рівня ризику для постраждалих.

- другим етапом є збір доказів для підтвердження фактів насильства, можуть бути свідчення потерпілої особи, медичні висновки, показання свідків або результати психологічних експертиз. Важливо, щоб усі докази були зібрані згідно з вимогами законодавства, адже на підставі цих даних приймається подальше рішення щодо захисту потерпілих та притягнення кривдника до відповідальності. Важливим аспектом є також визначення тяжкості насильства та можливих наслідків для здоров'я постраждалої особи.

Отже, процедури прийняття адміністративних актів у сфері протидії домашньому насильству є важливим елементом забезпечення прав людини та гарантування безпеки постраждалих, вони повинні відповідати принципам законності, своєчасності, прозорості та пропорційності. Досягнення ефективності цих процедур потребує постійного вдосконалення правового регулювання, підвищення рівня професіоналізму органів, які їх реалізують, а також активної міжвідомчої взаємодії. Важливу роль відіграє також інформування та підтримка постраждалих осіб, що дозволяє забезпечити реалізацію прав та захист від насильства, а також створити умови для швидкої реакції та ефективної превенції таких випадків.

### Список використаної літератури:

1. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 №119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ «Про затвердження Інструкції щодо порядку реагування на випадки домашнього насильства» від 1 серпня 2020 року № 650. Київ: МВС України, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
4. Гончарук О. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Київ:



- Видавничий дім «Київська наука», 2020. 250 с.
5. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19 грудня 2017 року № 1044. Київ: МВС України, 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
  6. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ від 7 листопада 2015 року № 1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції». Київ: МВС України, 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>
  7. Про електронні документи та електронний документообіг. Верховна Рада України; Закон України прийнятий 5 липня 2012 року, № 849-VI. Київ: Верховна Рада України, 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
  8. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильства стосовно жінок і домашнього насильства та боротьбу з цими явищами. Закон України від 20.06.2022 № 2319-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20#Text>
  9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 8 лютого 2020 року № 56 «Про затвердження Порядку накладення тимчасових обмежень на доступ агресора до місця проживання жертви». – Київ, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0102-19#Text>
  10. Про національну поліцію» Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII.
  11. Міністерство внутрішніх справ. Наказ від 04.09.2023 № 731 «Про внесення змін до Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Єдиний облік» інформаційно-комунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1653-23#Text>
  12. Міністерство внутрішніх справ України. Наказ від 27 квітня 2020 року № 357 «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20#Text>
  13. Гришина О.В. Сучасні підходи до реагування поліції на випадки домашнього насильства. Київ : Алерта, 2020. С. 58–75
  14. Про запобігання та протидію домашньому насильству Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII
  15. Тимчасові обмеження як інструмент захисту жертв домашнього насильства: аналіз і практичні аспекти. Харків, 2021. 187 с.

### **Zolotarova O. I. To the characteristics of procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence**

*The relevance of the article lies in the fact that the issue of combating and preventing domestic violence, unfortunately, is becoming increasingly relevant, and millions of people suffer from this phenomenon every year. Therefore, given its significance and complexity, the sphere of prevention and combating domestic violence requires well-established and effective work of the administrative and legal mechanism. An important element of such a mechanism are regulatory decisions that recognize the algorithm of actions in the event of detecting facts of violence, ensuring legal protection of victims, as well as interaction between responsible bodies. The development of such decisions requires compliance with both procedural standards and the principles of effectiveness and respect for human rights. The purpose of the article is to characterize the procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, identifies and characterizes the key procedures for adopting administrative acts in the field of preventing and combating domestic violence. It is emphasized that the relevant procedures are an important element of ensuring human rights and guaranteeing the safety of victims, they must comply with the principles of legality, timeliness, transparency and proportionality. Timeliness of response is critically important in ensuring the safety of victims, as prompt action minimizes the risks of repeated incidents. At the same time, transparency of procedures ensures that processes are understandable for all stakeholders, and access to information contributes to the formation of trust in the authorities. Proportionality of measures ensures that sanctions are commensurate with the severity of violations, and the decisions taken*

*are justified and adequate. It is concluded that the procedures for adopting administrative acts in the field of combating domestic violence are an important element of ensuring human rights and guaranteeing the safety of victims; they must comply with the principles of legality, timeliness, transparency and proportionality. Achieving the effectiveness of these procedures requires constant improvement of legal regulation, increasing the level of professionalism of the bodies implementing them, as well as active interagency cooperation. Informing and supporting victims also plays an important role, which allows ensuring the realization of rights and protection from violence, as well as creating conditions for a rapid response and effective prevention of such cases.*

**Key words:** *procedures, administrative acts, prevention, counteraction, domestic violence.*

УДК 347.77:346.26:005.591.6(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.52>

**Д. О. Розумейко**

аспірант кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0001-8206-1031

## ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ЕКОСИСТЕМІ СТАРТАПІВ

*Актуальність дослідження. Інноваційний характер стартапів зумовлює високу залежність від оригінальних концепцій, технологічних рішень і творчих результатів, які виступають ключовим активом стартапів. Зміцнення конкурентоздатності, залучення інвесторів та розширення ринків безпосередньо пов'язані з тим, наскільки ефективно захищена інтелектуальна власність (ІВ). Відсутність належного правового оформлення нематеріальних активів може призвести до втрати унікальних розробок і зниження інтересу вкладників.*

*Мета дослідження. Стаття спрямована на розкриття правових механізмів охорони ІВ у стартапах та визначення шляхів підвищення ефективності їх застосування в межах чинного законодавства України. Передбачається системний аналіз відносин, пов'язаних із патентуванням, авторським правом, договорами про конфіденційність і комерціалізацію інновацій.*

*Методи дослідження. Використано міждисциплінарний підхід, що поєднує елементи порівняльно-правового аналізу, догматичного тлумачення норм цивільного права та узагальнення судової практики. Методи аналізу й синтезу дозволили виокремити основні ризики, а метод формальної логіки допоміг узагальнити законодавчі норми й дослідити їх сумісність із потребами стартап-середовища.*

*Результати дослідження. Встановлено, що ІВ відіграє вирішальну роль у становленні й масштабуванні стартапів. Водночас на практиці процес набуття й реалізації прав ускладнюється високими витратами реєстраційних процедур, нечітким внутрішнім оформленням прав між співзасновниками і ризиками несанкціонованого копіювання продуктів. Запропоновано рекомендації щодо оптимального вибору між патентними та авторсько-правовими режимами, акцентовано важливість договорів NDA й ліцензій. Належне використання перелічених інструментів посилює юридичну захищеність інноваційних проєктів і стимулює їх економічний розвиток.*

*Висновки. Відсутність проактивної стратегії охорони ІВ послаблює конкурентні переваги стартапів. З метою збереження унікальних технологій і приваблення інвестицій необхідно поєднувати формальні процедури (патентування, реєстрації торговельних марок) з договірними механізмами (регулювання прав працівників, NDA, ліцензії). Такий комплексний підхід підвищує шанси на успішний вихід стартапів на внутрішній та міжнародні ринки.*

**Ключові слова:** інтелектуальна власність, стартап, патентування, авторське право, ліцензія, договір NDA, комерційна таємниця, інновації, нематеріальні активи.

**Постановка проблеми.** Інноваційна діяльність стартапів безпосередньо залежить від генерування оригінальних концепцій, новітніх технологій та інших продуктів інтелектуальної праці. Юридичне закріплення зазначених продуктів за допомогою системи прав інтелектуальної власності є визначальною умовою для залучення інвесторів, розширення присутності на ринку і створення

переваг над конкурентами. Відтак, об'єкти інтелектуальної власності відіграють ключову роль у становленні та успішному розвитку молодих інноваційних підприємств. Належне юридичне оформлення і чітке визначення правового статусу таких об'єктів забезпечує стартапам можливість повною мірою та без ризиків управляти нематеріальними активами, гарантуючи їх державну охорону і захист у судовому порядку в разі неправомірних дій третіх осіб.

Для стартапів грамотне здійснення управління та розпорядження правами на об'єкти інтелектуальної власності є ключовою передумовою їх економічного процвітання, оскільки саме нематеріальні активи найчастіше формують основну частину ринкової капіталізації таких підприємств. Відсутність своєчасних і комплексних заходів щодо захисту інноваційних рішень здатна призвести до значних втрат конкурентних переваг і уповільнення перспектив розвитку стартапу. Відтак, актуальність питання належного правового забезпечення сфери інтелектуальної власності у діяльності стартап-компаній зумовлена тим, що саме від юридичної захищеності та чітко визначеного режиму охорони нематеріальних активів залежить життєздатність та успішність бізнесу, натомість нехтування цим аспектом загрожує втратою ексклюзивних технологій, зниженням інтересу інвесторів і погіршенням ринкових позицій.

За умови неналежної охорони таких результатів інтелектуальної праці, як винаходи, ноу-хау чи технологічні рішення, конкурентні суб'єкти господарювання отримують можливість безперешкодно привласнити або відтворити інновації стартапу, тим самим знецінюючи його технологічну унікальність та потенційні доходи. Відсутність належно оформлених виняткових прав позбавляє стартапи ефективних юридичних механізмів для запобігання діям недобросовісних конкурентів, що спрямовані на копіювання комерційних моделей або продуктів. З огляду на вищевикладене, вирішення завдання ефективного правового забезпечення захисту інтелектуальної власності вимагає нагального та системного підходу, спрямованого на збереження інноваційного потенціалу стартап-компаній, забезпечення стабільності їх конкурентних переваг і підтримку динамічного зростання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика правового забезпечення та охорони результатів інтелектуальної праці активно дискутується як у науковому середовищі, так і серед практикуючих юристів, насамперед у контексті розвитку інформаційних технологій та інноваційного підприємництва. В україн-

ській юридичній науці низка дослідників предметно розглядала окремі складові цього питання. Зокрема, Д.В. Гнип зосередив увагу на актуальних аспектах захисту авторських прав у сфері діяльності стартапів [1], тоді як М.М. Потіп здійснив поглиблений аналіз проблематики судового захисту авторських прав, пов'язаних із комп'ютерними програмами [2], К.В. Єфремова детально досліджувала юридичну сутність програмного забезпечення, визначаючи ключові питання його правової охорони [3], а праці А.В. Ходоша присвячені комплексному вивченню режимів охорони прав на комп'ютерні програми як на національному, так і на міжнародному рівнях [4]. Названі наукові роботи містять глибокий аналіз теоретичних засад та практичних аспектів юридичного захисту інтелектуальної власності, створеної стартапами, і мають важливе значення для розвитку доктринального підходу й удосконалення практичних механізмів у цій сфері.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значну увагу науковців до питань охорони інтелектуальної власності у сфері стартапів, низка практичних та теоретичних проблем залишаються невирішеними. Передусім, слід наголосити на процедурних та фінансових бар'єрах, що виникають при набутті правової охорони об'єктів інтелектуальної власності. Складна та багатоступенева процедура реєстрації, яка передбачає взаємодію з Українським інститутом інтелектуальної власності, необхідність сплати державних мит, залучення патентних повірених тощо, часто стає серйозною перешкодою для стартапів із обмеженими ресурсами [5]. Як наслідок, частина підприємців свідомо відмовляється від реєстрації власних інноваційних рішень, чим послаблює свій правовий захист. Отже, актуальним залишається питання щодо оптимізації і здешевлення процедур набуття прав, аби стартапи могли на ранніх етапах забезпечити охорону своїх інноваційних розробок.

Окремо варто виокремити проблему недостатньої ефективності судового захисту прав інтелектуальної власності. В Україні спори щодо порушення інтелек-



туальних прав мають тенденцію до затягування розгляду, а визначений судами розмір компенсації збитків нерідко не відповідає фактичним втратам правласників [6]. Крім того, ситуацію ускладнює відсутність спеціалізованої судової інституції, оскільки Вищий суд з питань інтелектуальної власності, попри заплановане створення, досі не функціонує. Це спричиняє фрагментацію та суперечливість судової практики, що, відповідно, знижує прогнозованість результатів справ.

Не менш важливим фактором є недостатня правова обізнаність стартапів, які зазвичай відкладають юридичне оформлення прав на інтелектуальну власність до виникнення конкретних загроз чи конфліктів. Подібна практика значно ускладнює майбутній захист і створює вразливість перед недобросовісними конкурентами. Тому завдання підвищення рівня правової культури та впровадження превентивного підходу до охорони інтелектуальних прав серед підприємців є надзвичайно актуальним.

Окремою практичною проблемою є нечітке врегулювання розподілу майнових прав інтелектуальної власності всередині стартап-команд. Оскільки чинне українське законодавство не передбачає автоматичного переходу таких прав від працівників до роботодавця, відсутність належного договірної оформлення на ранніх стадіях співпраці створює потенційні ризики внутрішніх конфліктів і втрати контролю над створеними інноваціями [7]. Незважаючи на наукове висвітлення цього питання, стартапи продовжують допускати помилки у складанні трудових договорів або контрактів підряду, що підтверджує необхідність подальшого опрацювання цієї проблематики.

Отже, основні невирішені питання охорони інтелектуальної власності стартапів стосуються складності та дороговизни процедур набуття прав, низької ефективності механізмів судового захисту, недостатнього рівня правової свідомості засновників стартапів та неврегульованості внутрішнього розподілу прав на результати інтелектуальної діяльності. Виокремлення зазначених проблем дозволяє чіткіше визначити подальші напрями досліджень у цій сфері.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** У світлі окреслених вище проблем, стаття має на меті здійснення системного правового аналізу механізмів охорони інтелектуальної власності в контексті функціонування стартапів, а також формулювання практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності їх реалізації в межах чинного законодавства України.

Для досягнення зазначеної мети передбачено розв'язання таких основних завдань:

- дослідити чинну нормативно-правову базу, що регламентує охорону об'єктів інтелектуальної власності у сфері стартап-підприємництва, з урахуванням актуальних потреб інноваційного сектору;

- класифікувати основні види об'єктів інтелектуальної власності, які зазвичай створюються або використовуються стартапами (зокрема, винаходи, програмне забезпечення, ноу-хау), та охарактеризувати особливості їх правового режиму;

- виявити найбільш типові проблеми та юридичні ризики, що виникають у процесі набуття та реалізації прав на зазначені об'єкти, включаючи недосконалість правозастосування, законодавчі прогалини та внутрішні організаційно-правові недоліки;

- проаналізувати наявні практики захисту інтелектуальних прав, що застосовуються стартапами (патентування, авторсько-правова охорона, договірні інструменти, зокрема NDA та ліцензійні угоди), з урахуванням їх правової ефективності;

Актуальність обраної тематики зумовлена необхідністю посилення правової безпеки суб'єктів інноваційного підприємництва в Україні, що, у свою чергу, сприятиме зміцненню їх конкурентоспроможності, забезпеченню сталого розвитку та підвищенню інвестиційної привабливості національного інноваційного середовища. Реалізація зазначених завдань дозволить окреслити ефективну модель правового захисту інтелектуальної власності, адаптовану до специфіки стартапів у сучасних економіко-правових умовах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система правового регулювання

інтелектуальної власності в Україні являє собою комплексну нормативну структуру, яка в основному узгоджується з міжнародно-правовими зобов'язаннями, прийнятими державою. Законодавством до об'єктів інтелектуальної власності віднесено, зокрема, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, авторські твори та інші результати інтелектуальної і творчої діяльності [8]. Основоположні положення закріплено в Книзі четвертій Цивільного кодексу України, а також у спеціалізованих нормативно-правових актах, серед яких Закони України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про авторське право і суміжні права» та інші [9; 10; 11].

З формального погляду, інструменти правового захисту доступні для стартапів: можливо отримати правову охорону у формі патенту чи свідоцтва, укласти ліцензійні угоди, а також звертатися за судовим захистом у випадку порушення прав. Проте на практиці ефективність реалізації цих механізмів для стартапів значною мірою обмежується низкою чинників. Одним із ключових бар'єрів є складність та висока вартість патентно-реєстраційних процедур: вони потребують проведення патентних досліджень, підготовки технічно складної документації, сплати державних зборів і послуг патентних повірених ще на ранніх стадіях розробки [5].

Ураховуючи обмежені фінансові та часові ресурси, молоді інноваційні компанії часто змушені відмовлятися від патентування, надаючи перевагу альтернативним формам охорони результатів інтелектуальної діяльності, зокрема режиму комерційної таємниці або договірному регулюванню. Таким чином, наявність нормативної бази не завжди забезпечує належний рівень захисту інтелектуальних прав для стартапів у реальному секторі.

Стартапам необхідно обґрунтовано обирати механізми захисту інновацій: патентування, авторське право або їх поєднання. Патент надає виключні права на технічні рішення, але потребує новизни, експертизи та значних витрат [12]. Натомість авторське право виникає автоматично з моменту створення твору

й ефективно для охорони програмного забезпечення, дизайну та цифрового контенту [2].

Комбіноване використання обох режимів підвищує рівень правового захисту. Наприклад, стартап може патентувати технологію та водночас захищати код чи інтерфейс авторським правом. Патенти часто вважаються вагомішими для інвесторів, але їх відсутність робить розробки вразливими до копіювання.

Водночас безуспішне патентування невідповідних об'єктів призводить до зайвих витрат. Тому захисну стратегію слід будувати на аналізі патентоздатності, правових ризиків і економічної доцільності, забезпечуючи надійну охорону нематеріальних активів.

У процесі діяльності стартапи створюють об'єкти, що підлягають охороні авторським правом: програмний код, дизайн, технічну документацію, тексти, маркетингові матеріали, аудіовізуальний контент тощо. Згідно з чинним законодавством, авторське право виникає з моменту створення твору, без необхідності державної реєстрації [1]. Власник авторських прав — автор або роботодавець за належного оформлення — отримує виключне право контролювати використання твору, зокрема відтворення, розповсюдження, публічну демонстрацію та створення похідних творів.

Водночас, відповідно до українського законодавства, майнові права не переходять автоматично до роботодавця [7]. У разі відсутності належних договорів, права на розробки залишаються у найманих працівників. Це створює потенційні юридичні ризики, зокрема спори з колишніми співробітниками чи відмову інвесторів через невизначений правовий статус ІВ.

З метою запобігання таким ситуаціям, необхідно укласти трудові договори або договори підряду з умовами про передачу майнових прав, а також угоди про нерозголошення (NDA) для захисту комерційної таємниці та ноу-хау. Ефективне внутрішнє врегулювання ІВ є критичним для юридичної безпеки стартапу.

Стартап, що належним чином оформив права на об'єкти інтелектуальної власності — отримав патенти, зареєстрував

торговельну марку, уклав договори про передачу прав — закріплює за собою легітимну позицію на ринку інноваційних технологій.

Проте ефективна охорона потребує не лише формалізації прав, а й постійного моніторингу потенційних порушень. Основні ризики: копіювання продукту, неправомірне використання бренду, порушення патентних прав.

У випадку виявлення посягань стартап має право звернутися до суду з вимогою припинення порушення і компенсації збитків. Водночас, через складність доведення фактів, варто завчасно формувати доказову базу — зберігати версії коду, ескізи, технічні документи. У спорах щодо програмного забезпечення важливу роль відіграють експертні висновки.

Окремо слід враховувати ризик несвідомого порушення чужих патентів. Для його мінімізації необхідно проводити freedom-to-operate аналіз і патентні дослідження [13]. Уникнення правових конфліктів є складовою стратегії ефективного управління ІВ.

Оформлення прав інтелектуальної власності відкриває для стартапу не лише механізми правового захисту, а й можливості їх комерціалізації. Одним із ключових інструментів є ліцензування — передання дозволу іншій стороні на використання об'єкта ІВ на визначених умовах, зазвичай в обмін на роялті [14]. При цьому правовласник (ліцензіар) не відчужує права, а лише тимчасово надає їх для конкретного використання.

Для стартапів ліцензійні договори можуть бути джерелом сталого фінансування, дозволяючи монетизувати патенти, ноу-хау чи програмне забезпечення без необхідності самостійно запускати виробництво або виходити на всі ринки [15]. Ліцензування сприяє легальному обміну технологіями, масштабуванню через партнерства та збереженню контролю над об'єктами ІВ.

Розрізняють виключні та невиключні ліцензії [8]. У першому випадку правом користування володіє лише ліцензіат, що часто передбачає вищу винагороду. Невиключна ліцензія дозволяє ліцензіару користуватись об'єктом самостійно та надавати

права іншим, що характерно для масового поширення ПЗ [16].

Юридична точність умов договору (територія, строк, способи використання, роялті, захист інформації) є критично важливою. Угоди мають передбачати запобіжники: заборону зворотної інженерії, обмеження конкуренції тощо. Компетентне укладення ліцензійних договорів забезпечує баланс інтересів і мінімізує ризики для обох сторін.

Останніми роками в Україні здійснюється поступове вдосконалення механізмів охорони інтелектуальної власності, що має безпосереднє значення для стартапів. У рамках виконання Угоди про асоціацію з ЄС відбувається гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами. Прийнята у 2020 році Національна стратегія розвитку ІВ передбачає створення спеціалізованого суду, посилення відповідальності за порушення та впровадження оперативних засобів захисту [17]. Водночас самостійна ініціатива стартапів — у патентуванні, реєстрації брендів, договірному регулюванні — залишається ключовою умовою збереження інноваційного потенціалу.

**Висновки.** Результати проведеного аналізу підтверджують, що належна правова охорона інтелектуальної власності є фундаментальним чинником сталого розвитку стартапів та одним із ключових елементів їх ринкової життєздатності. Інтелектуальні активи — від технічних рішень і програмного забезпечення до брендів і креативного контенту — повинні бути своєчасно виявлені, класифіковані та оформлені відповідно до чинного законодавства.

Відсутність правового захисту створює численні ризики: від копіювання продуктів конкурентами до втрати інвестиційної привабливості. Стартапи зіштовхуються з викликами як зовнішнього характеру (складність процедур, глобальна конкуренція, недосконала судова практика), так і внутрішнього (неврегульованість прав у команді, незахищеність конфіденційної інформації).

Ефективна стратегія управління ІВ повинна охоплювати: вибір належного правового режиму для кожного об'єкта

(патенти, авторське право, комерційна таємниця, торговельні марки); договірне оформлення відносин з розробниками; превентивну охорону прав на ключових ринках і готовність до юридичного захисту. Додатково важливим є використання механізмів комерціалізації — передусім ліцензування — як засобу монетизації без відчуження прав.

Попри поступ реформ, вирішальну роль відіграє проактивна позиція самого бізнесу. Саме від системного підходу до охорони інтелектуальних активів залежить здатність стартапу не лише вижити, а й ефективно масштабуватися у конкурентному середовищі.

### Список використаної літератури:

1. Гнип Д. В. Сучасні проблеми захисту авторських прав стартапів. XV Всеукраїнська науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Ефективність інженерних рішень у приладобудуванні»: збірник праць конференції, Київ, Україна, 10–11 груд. 2019 / КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ: Центр учбової літератури, 2019. С. 428–431. URL: <https://surl.li/zisagt>
2. Потіп М. М. Судовий захист авторського права на комп'ютерні програми у сфері землеустрою: вітчизняний та міжнародний досвід. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. вип. 2. С. 34–44. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/5\\_2022/6.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/5_2022/6.pdf).
3. Єфремова К. В. Правова природа комп'ютерної програми та проблеми захисту прав на них. Правове регулювання інноваційних відносин: монографія / А. П. Гетьман та ін.. Харків: Юрайт, 2013. С. 255–262. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/12765>.
4. Ходош А. В. Режим правової охорони комп'ютерних програм: національний та міжнародний досвід. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. вип. 3. С. 205–208. URL: [http://lsej.org.ua/3\\_2023/46.pdf](http://lsej.org.ua/3_2023/46.pdf).
5. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування: практичний посібник / Д. Лонг та ін. Київ: К.І.С., 2007. 448 с. URL: <https://www.nsj.gov.ua/files/1378882678IPR%20Manual%20UKR.pdf>.
6. Огляд практики Верховного Суду у справах щодо захисту прав інтелектуальної власності (окремі питання) / Правове управління (II) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2020. 54 с. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/intel\\_vlasnist\\_27\\_05\\_2021.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/intel_vlasnist_27_05_2021.pdf).
7. Нормативні акти з питань охорони інтелектуальної власності та трансферу технологій: збірник / ред.: Ю. М. Капіца, І. І. Хоменко. Київ: Центр досліджень інтелектуальної власності та трансферу технологій НАН України, 2023. Ч. 3: Врегулювання прав інтелектуальної власності у договорах на виконання наукових досліджень та розробок та договорах про співробітництво з проведення наукових досліджень. 215 с. URL: [https://ipr.nas.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/Zbirnyk\\_akty\\_NAN\\_Ukrainy\\_IP\\_Vol\\_3\\_29\\_12\\_2023.pdf](https://ipr.nas.gov.ua/wp-content/uploads/2024/01/Zbirnyk_akty_NAN_Ukrainy_IP_Vol_3_29_12_2023.pdf).
8. Цивільний Кодекс України: Верховна Рада України від 16.01.2003, № 435-IV: станом на 10.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
9. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993, № 3687-XII: станом на 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12#Text>.
10. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15.12.1993, № 3689-XII: станом на 29.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12#Text>.
11. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 01.12.2022, № 2811-IX: станом на 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#Text>.
12. Патентознавство та інтелектуальна власність: Патентознавство: навчально-методичний комплекс / ред. С. О. Пермінова; КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2019. 58 с. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/262f4c4c-104f-4756-90da-3c8248e4f784/content#:~:text=спосіб%20речовина%20штамп%20винахід%20та,та%20оцінка%20ix>.
13. Arceo C. A. E. Freedom to Operate / TechTrans. Taguig: DOST-TAPI, 2006. 23 с. URL: <https://techtrans.gov.ph/sites/default/files/2021-02/FTO%20manual%20e-book%20copy.pdf>.
14. Hamano Y. Introduction to License. 2017. 28 с. URL: [https://www.wipo.int/edocs/mdocs/aspac/en/wipo\\_](https://www.wipo.int/edocs/mdocs/aspac/en/wipo_)



- ip\_bkk\_17/wipo\_ip\_bkk\_17\_19.pdf#:~:text=-%20A%20route%20of%20commercialization,extent%20of%20rights%20of%20exploitation.
15. Ткачук А. С. Правове регулювання ліцензійного договору. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2021. Т. 1, вип. 15. С. 15–19. URL: <https://media.neliti.com/media/publications/528216-legal-regulation-of-the-license-agreement-d7caf0fb.pdf#:~:text=Тема%20розпорядження%20майновими%20правами%20інтелектуальної,та%20внесення%20змін%20до%20законодавства>.
16. Анісімов К. Г. Обгорткові ліцензійні договори у цивільному праві та судовій практиці України, США і країн ЄС : дис. ... д-ра філософії у галузі 08 право : 081 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерство освіти і науки України. Харків, 2023. 231 с. URL: [https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/diss/anisimov/d\\_anisimov.pdf.p7s#:~:text=тотожним%20виключний%20ліцензії,license%20лише%20ліцензіат%20може%20користуватися](https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/diss/anisimov/d_anisimov.pdf.p7s#:~:text=тотожним%20виключний%20ліцензії,license%20лише%20ліцензіат%20може%20користуватися).
17. Парламентські Слухання : офіційний журнал / Верховна Рада України. Видавництво Верховної Ради України, 2019. Т. 5 : Національна стратегія розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період 2020-2025. 142 с. URL: <https://ukrpatent.org/atachs/IP-Strategy-2020-25.pdf>.

### **Rozumeiko D. O. Legal aspects of intellectual property management in the startup ecosystem**

*Relevance of the research. The innovative nature of startups entails a high dependence on original concepts, technological solutions, and creative outcomes, which serve as key assets for startups. Strengthening competitiveness, attracting investors, and expanding markets are directly linked to how effectively intellectual property (IP) is protected. The lack of proper legal formalization of intangible assets may lead to the loss of unique developments and a decrease in investor interest.*

*Purpose of the research. The article aims to uncover the legal mechanisms for safeguarding IP in startups and to identify ways to increase the effectiveness of their application within the framework of current Ukrainian legislation. A systematic analysis is proposed of relationships related to patenting, copyright, confidentiality agreements, and the commercialization of innovations.*

*Research methods. An interdisciplinary approach is used, combining elements of comparative legal analysis, dogmatic interpretation of civil law provisions, and the generalization of judicial practice. Methods of analysis and synthesis made it possible to single out the main risks, while the method of formal logic helped summarize legislative norms and explore their compatibility with the needs of the startup environment.*

*Research findings. It has been established that IP plays a decisive role in the formation and scaling of startups. At the same time, in practice, the process of acquiring and exercising rights is complicated by the high costs of registration procedures, unclear internal arrangements of rights among co-founders, and the risks of unauthorized product copying. Recommendations are offered regarding the optimal choice between patent and copyright regimes, with emphasis on the importance of NDA contracts and licenses. Proper use of the listed tools strengthens the legal security of innovative projects and stimulates their economic development.*

*Conclusions. The absence of a proactive IP protection strategy weakens startups' competitive advantages. To preserve unique technologies and attract investments, it is necessary to combine formal procedures (patenting, trademark registrations) with contractual mechanisms (regulation of employee rights, NDAs, licenses). This comprehensive approach increases the likelihood of successful startup entry into both domestic and international markets.*

**Key words:** intellectual property, startup, patenting, copyright, license, NDA contract, trade secret, innovation, intangible assets.

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.53>

**І. В. Козакова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри кримінального права,  
кримінології, цивільного та господарського права,  
ВНЗ «Національна академія управління»  
ORCID ID: 0000-0002-9145-8994

## ЕВТАНАЗІЯ АБО АСИСТОВАНЕ САМОГУБСТВО: МІЖ ЗАКОНОМ ТА МОРАЛЬНИМ ВИБОРОМ

Стаття присвячена комплексному міждисциплінарному дослідженню феномену евтаназії та асистованого самогубства як правових і морально-етичних категорій, що набувають особливої актуальності в контексті сучасних викликів, зокрема в умовах воєнного стану та інтеграції України до європейського правового простору. Акцентовано увагу на відсутності єдиного підходу до тлумачення понять, пов'язаних із припиненням життя невиліковно хворих осіб, що ускладнює формування чіткої правозастосовної практики. Проаналізовано основні форми евтаназії – активну, пасивну, дістаназію та ортоназію – та їх нормативно-правове трактування в національному й зарубіжному законодавстві. Розкрито дилему між професійним обов'язком лікаря зберігати життя і правом пацієнта на гідну смерть, з урахуванням меж медичного втручання в термінальних станах. Наведено дані соціологічних досліджень щодо ставлення медичної спільноти до легалізації евтаназії, порівняно досвід країн, де існує правове регулювання «права на смерть». Особливу увагу приділено клініко-юридичним критеріям визначення смерті мозку та обґрунтуванню припинення реанімаційних заходів у таких випадках. Автор розділяє позицію щодо неприпустимості легалізації евтаназії без чітких законодавчих обмежень і пропонує внесення до Кримінального кодексу України спеціальної норми, яка б регламентувала умови допустимості припинення життя виключно за суворими юридичними, етичними та медичними критеріями. Матеріал становить інтерес для правників, медиків, біоетиків, а також для науковців, які досліджують проблематику прав людини в умовах сучасних трансформацій.

**Ключові слова:** евтаназія, пасивна евтаназія, активна евтаназія, асистоване самогубство, право на смерть, смерть мозку, медичне право, біоетика, права людини, кримінальне законодавство.

**Вступ.** Євроінтеграційний курс України зумовлює необхідність врахування міжнародного досвіду щодо легалізації пасивної евтаназії, а також підготовку до вирішення цього складного питання, особливо в умовах війни. Водночас ускладнення полягає в тому, що й досі відсутній єдиний підхід до розуміння термінології, пов'язаної з даною темою – як серед вітчизняних, так і зарубіжних учених, а також серед широкої громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** Евтаназія (з грецької – «добра» або «легка смерть») означає навмисне пришвидшення смерті людини, яка страждає на невиліковну хворобу, з метою припинення

її страждань [1]. З юридичного погляду, це розглядається як свідоме позбавлення життя безнадійно хворого з метою полегшення його мук.

У науковій літературі прийнято розрізняти два види евтаназії. Активна (позитивна) евтаназія передбачає вчинення дій, спрямованих на прискорення смерті особи, що перебуває в термінальній стадії захворювання. Пасивна (негативна) евтаназія, навпаки, полягає у свідомій відмові від медичних втручань, які підтримують життя тяжкохворого пацієнта.

Деякі дослідники також вводять поняття ортонозії та дістаназії. Під дістаназією розуміють підтримання життя пацієнта, який хоча й не зазнає сильних страждань, але є невиліковним навіть при

застосуванні сучасних і дорогих методів лікування. У свою чергу, ортоназія означає припинення або обмеження лікувальних процедур, що зазвичай призводить до настання смерті природним шляхом [2, с. 57].

У цьому контексті розрізняють два підходи: «допомога при вмиранні», коли медик юридично зобов'язаний полегшити страждання хворого та надати йому психологічну підтримку, і «допомога для вмирання», яка включає активну й пасивну евтаназію, а також сприяння у випадку спроби самогубства [3, с. 98].

Розгляд зазначеної проблематики охоплює два ключові аспекти. Перший стосується обов'язку лікаря здійснювати реанімаційні заходи, тоді як другий пов'язаний із його правом припинити відповідні дії. У різних клінічних ситуаціях по-різному вирішується питання про допустимість відмови від реанімації та визначення меж професійної відповідальності лікаря. Характерним прикладом є випадок зупинки серцевої діяльності та дихання внаслідок невиліковного захворювання – як природного завершення біологічного процесу вмирання, спричиненого виснаженням життєвих функцій. У такій ситуації постає запитання: які саме дії та засоби мають бути застосовані при реанімації, якщо смерть є неминучою та незворотною?

Інша ситуація – прямо протилежна за змістом – має місце у випадках раптового припинення дихання і кровообігу внаслідок зовнішніх чинників (травма, спроба самогубства тощо), коли організм усе ще має ресурс для відновлення життєдіяльності.

Проблема евтаназії пронизує кілька сфер – політичну, юридичну, економічну, еugenічну та етичну. У правовому контексті вона охоплює з одного боку – оцінку дій медичних працівників з точки зору законодавства, зокрема, визначення меж професійного обов'язку лікаря при ухваленні рішень про доцільність або недоцільність тих чи інших медичних втручань, окреслення його повноважень та відповідальності. З іншого боку – це також питання захисту прав і законних інтересів осіб, які перебувають на завершальному етапі свого життя.

Етичні, моральні та правові аспекти евтаназії набувають дедалі більшої актуальності в сучасній зарубіжній науковій літературі [7, с. 64].

Життя людини, як відомо, має бути захищеним як на етапі народження, так і на етапі смерті – це є однією з гуманістичних засад кримінального права. Проте все частіше у науковому дискурсі порушується питання про недоцільність продовження страждань невиліковно хворого пацієнта.

У 1986 році на 56-му з'їзді німецьких юристів у Берліні, який відбувся спільно з представниками медичної спільноти, було піднято тему «Право на власну смерть? Протириччя між обов'язком збереження життя та особистою позицією в кримінальному праві». За результатами обговорення було запропоновано внести до Кримінального кодексу ФРН спеціальний розділ, присвячений наданню допомоги особам, що вмирають. Основні ідеї цієї ініціативи включали: а) допомога помираючим визнається загальнолюдським обов'язком; б) обов'язок лікаря полягає у полегшенні болю, а недбалість у знеболюванні має каратися законом; в) прямі дії, спрямовані на пришвидшення смерті, є неприпустимими; г) заповідальні висловлювання пацієнта мають оцінюватися критично, оскільки хворий не завжди може об'єктивно оцінити свою ситуацію; д) втручання адвоката має бути відхилено [11, с. 303–304].

У науковій та філософській літературі дедалі частіше висловлюється думка про потребу формування суспільства, де людина має право самостійно обирати момент власної смерті – суспільства, в якому самогубство не буде вважатися девіацією, а стане нормою [12].

У штаті Каліфорнія (США) діє закон «Про право на смерть», що дозволяє пацієнтам із хронічними захворюваннями письмово – у присутності двох свідків – відмовитися від застосування штучних засобів підтримання життя. У 23 штатах США на сьогодні офіційно затверджено документ «Життєва воля», який дає змогу особі заздалегідь визначити обсяг медичної допомоги, що має надаватися у разі безнадійного стану.

Зарубіжні соціологічні дослідження, проведені, зокрема, у США, демонструють

сформоване ставлення до евтаназії серед медичних працівників та пацієнтів: а) від 61 до 67% лікарів вважають прийнятною як активну, так і пасивну евтаназію; б) 86% опитаних медиків схиляються до використання пасивної форми евтаназії; в) серед протестантів і атеїстів виявлено більше прихильників евтаназії, ніж серед католиків; г) найбільше противників евтаназії серед педіатрів, хірургів та акушер-гінекологів; д) опитування громадської думки показало, що 53% респондентів підтримують активну евтаназію, тоді як 36% – проти; е) із 10 опитаних термінальних пацієнтів 7 висловилися на користь пасивної евтаназії; аналогічну позицію підтримали 60% лікарів і 70% родичів, однак 9 з 10 доглядальниць виступили проти.

Аналіз 40 випадків смерті від онкологічних захворювань виявив, що у 70% випадків фактично мала місце тактика пасивної евтаназії [16, с. 319–329].

Проведене авторами дослідження серед слухачів Національного університету охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика засвідчило, що понад 90% опитаних лікарів підтримують як активну, так і пасивну форми евтаназії.

Одним із прихильників евтаназії був відомий правознавець А. Ф. Коні. Він вважав, що її допустимість із моральної та правової точки зору можлива за умов: а) наявності свідомого і наполегливого прохання від пацієнта; б) відсутності можливостей полегшення страждань іншими засобами; в) беззаперечного встановлення невиліковності стану колегією лікарів за умови їх одноставного рішення; г) повідомлення про це органів прокуратури [17, с. 384].

Н. С. Малєїн підтримує позицію Коні, додаючи важливе уточнення: евтаназія є виключно правом самої людини, а не обов'язком чи правом лікаря, третіх осіб або установ [18, с. 84].

Законодавчі ініціативи, що стосуються «права на смерть», викликають значну критику серед науковців. Зокрема, польський дослідник Й. Богуш зауважує, що нечіткість формулювань у подібних законопроектах може сприяти зловживанням та нехтуванню реальними потребами смертельно хворих. «Лікар, – зазначає він, –

відповідає за збереження життя пацієнта. Прискорення смерті шляхом дії або бездіяльності є неприпустимим. Там, де врятувати пацієнта неможливо, а страждання є надмірними, обов'язок лікаря полягає у знеболенні» [19].

Історично активна евтаназія існувала як державна політика в нацистській Німеччині. Програма евтаназії розроблялася впродовж кількох років і ґрунтувалася на теоретичних засадах, сформульованих німецьким лікарем Клінгером. Він стверджував, що держава не має нести витрати на лікування безнадійно хворих, і тому вони повинні бути «усунені» шляхом швидкої безболісної смерті [22, с. 151]. Для реалізації програми було створено систему відбору пацієнтів та організації, що займалися її виконанням. Як засвідчив Нюрнберзький трибунал, лише протягом одного року під приводом евтаназії було вбито приблизно 275 тисяч осіб. Ці дії були засуджені як злочини проти людяності.

Правова оцінка окремих випадків активної евтаназії потребує розгляду в контексті пасивної форми цієї практики. Сьогодні смерть юридично констатується на підставі комплексу клінічних показників, основним з яких є повне та незворотне припинення функціонування головного мозку, навіть за умови штучної підтримки серцевої діяльності через реанімаційні заходи (зокрема, штучна вентиляція легень, кардіостимулятори).

Відомий нейрофізіолог Х. Піа зазначає, що критерієм встановлення смерті є незворотне порушення функцій, за які відповідає довгастий мозок, що призводить до повної втрати коркової активності. Реанімаційні процедури в таких випадках здатні підтримувати лише вегетативні функції тіла, тоді як свідомість безповоротно втрачена. Вмирання кори головного мозку ототожнюється з втратою людської сутності як такої [23]. У США, наприклад, питання доцільності застосування реанімації розглядається етичним комітетом, який формує групу пацієнтів, для яких такі заходи є недоцільними [24, с. 115].

Однак існують випадки, коли реанімаційні дії дозволяють відновити або підтримати серцеву діяльність завдяки роботі нижчих відділів центральної нервової системи,



проте функції головного мозку залишаються втраченими, що зумовлює стійкий коматозний стан. У таких ситуаціях розрізняють: а) стан декортикації з наявністю самостійного дихання; б) стан «смерті мозку», при якому втрачені всі функції головного мозку.

У першому випадку пацієнт вважається живим, тому залишаються чинними як його права, так і обов'язки медичного персоналу. У другому випадку, хоча серцева діяльність і кровообіг підтримуються апаратурою, це лише імітує життя. З точки зору медицини, людина вже мертва. Подальше проведення реанімаційних заходів фактично означає штучне перфузування організму і сприяє швидшому саморуйнуванню мозкової тканини (аутолізу).

З огляду на це можна спробувати юридично оцінити припинення реанімаційних заходів у разі встановлення загибелі головного мозку. Таке припинення спричиняє повне згасання життєвих функцій, що штучно підтримувалися. Формально це може бути кваліфіковано як: – ненадання допомоги хворому медичним працівником (ч. 2 ст. 139 КК України), якщо бездіяльність спричинила тяжкі наслідки (у даному разі – смерть), або – умисне вбивство з мотивів співчуття, коли надання допомоги є безглуздом через невиліковність хвороби.

Однак у подібній ситуації не можна говорити про наявність складу злочину, адже юридично вже відсутній об'єкт злочинного посягання – жива людина. Також не йдеться про агональний стан – тобто останню стадію вмирання з короткочасною мобілізацією компенсаторних механізмів [25, с. 61]. Реанімація в таких випадках виконується формально, без шансу на відновлення життя.

**Висновки.** На нашу думку, правомірність припинення реанімації визначається в межах професійної компетенції медичного працівника. При цьому відсутність згоди пацієнта або його представників не повинна мати вирішального значення, якщо мова йде про юридично встановлений факт смерті. В умовах сучасного суспільства застосування як активної, так і пасивної евтаназії без належного правового регулювання є неприйнятним. Життя

людини має зберігатися до природного завершення, адже навіть найсучасніша медицина не може гарантувати відсутність діагностичних помилок. Легалізація евтаназії без чітких меж і гарантій може посилити недовіру до системи охорони здоров'я та відкрити шлях до зловживань [30, с. 197].

Окремі випадки застосування пасивної евтаназії можуть бути допустимими лише у разі повної безперспективності лікування, тяжкого стану пацієнта, наявності згоди самого хворого або його законного представника, а також за умови одностайного рішення кваліфікованої медичної комісії. З метою забезпечення законності та зміцнення правових гарантій охорони життя і здоров'я громадян, доцільним є внесення до Кримінального кодексу України спеціальної норми, що регулюватиме випадки евтаназії як виняткові обставини.

#### Список використаної літератури:

1. Сучасна правова енциклопедія [Текст] / О. В. Зайчук [та ін.] ; відп. ред. О. В. Зайчук. К. : Юрінком Інтер, 2009. 382 с.
2. Реанімація: теорія і практика відновлення життя / За ред. М. Сиха. Варшава, 1976. 334 с.
3. Michael Fuchs, Lara Hönings. STERBEHILFE UND SELBSTBESTIMMTES STERBEN. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2014, 121 s.
4. Benner. Death as a human passage: Compassionate care for persons dying in critical care units. .American Journal of Critical Care; Aliso Viejo. № 10(5), (Sep 2001): 355-9.
5. Blendon R.J., Benson J.M., Hero J.O. Public Trust in Physicians – U.S. Medicine in International Perspective. New England Journal of Medicine. 2014. Vol. 371. No. 17. P. 1570–1572. DOI: 10.1056/NEJMp1407373
6. Miller Ph.J. Death with dignity and the right to die: Sometimes doctors have to hasten death. J Med Ethics. 1987 Jun; 13(2): 81–85. doi: 10.1136/jme.13.2.81
7. Коротких П.В. Питання лікарської етики в міжнародних і медичних документах. Рад. охорона здоров'я. 1982. № 2. С. 64–65.
8. Cassel Ch.K. Ethical issues in emergency care of elderly persons: A framework for decision making. Mt. Sinai J. Med. 1987. V. 54. N 1. P. 11-12.

9. Baskett P.L.P. The ethics of resuscitation. JAMA. Brit. med. J. 1986. V. 293. № 6540. P. 189 - 190.
10. Verbakel E., Jaspers E. A Comparative Study on Permissiveness Toward Euthanasia: Religiosity, Slippery Slope, Autonomy, and Death with Dignit. Public Opinion Quarterly. 2010. Vol. 74. No. 1. P. 109–139. DOI: 10.1093/poq/nfp074
11. Carstense G., Schreiber H.L. Weltgehende sachliche Übereinstimmung bei der Sterbehilfe zwischen Arzten und Juristen. Chirurg. 1987. H. 58. № 4. S. 303 - 304.
12. Hendry M., et al. Why do we want the right to die? A systematic review of the international literature on the views of patients, carers and the public on assisted dying. Palliat Med. 2013. Vol. 27. No. 1. P. 13–26. DOI: 10.1177/0269216312463623
13. Rudnev M., Magun V., Schwartz S. Relations Among Higher Order Values Around the World. Journal of Cross-Cultural Psychology. 2018. Vol. 49. Iss. 8. P. 1165–1182. DOI: 10.1177/0022022118782644
14. Bortnowska H. O polski model Hospiejum. Chorzy w stanach terminalnych a etyka zawodowa w medycynie. Budgoszcz, 1985. P. 49 - 57.
15. Захаров В., Шаповалова І. Право на смерть: деякі правові аспекти регулювання. Бюлетень з обміну досвідом роботи. МВС Україна. 2022. № 229. С. 42-51.
16. Brown N.K., Brown M.A., Tompson D. In Cancer: the behaviour. New York, 1976. P. 319 - 329.
17. Коні А.Ф. Зібрання творів у 8 томах. Т. 4. Юрид. літ., 1967. С. 384.
18. Малєїн М.С. Цивільний закон і права особистості. Юрид. літ., 1981. С. 84.
19. Bogusz J. Sumienie najwyzszym sedzia. Chorzy w stanach terminalnych... P. 1.1.
20. Brzezinski T. Prawo do prawdy czy ochrona psychiki chorego za zfa prognoza lekarska. Chorzy w stanach terminalnych... P. 25.
21. Белорусов О.С., Бочков М.П., Бунятян А.А. Загальна деонтологія / Деонтологія в медицині у 2-х томах. Т. 2. М.: Медицина, 1988. С. 282.
22. Хорват Т. Евтаназія – проблема медичної етики та кримінального права. Правові дослідження. 1977. С. 151–160.
23. Pia H.W. Brain death. Acta Neurochir. 1986. № 82. P. 5 - 6.
24. Дядюн К.В. Евтаназія: кримінально-правові аспекти. Питання сучасної юриспруденції. 2015. № 49–50. С. 112–122.
25. Erimia C.-L. Ethical and Legislative Aspects on the Legislation of Euthanasia from the Patient Rights Perspective. Journal of Law and Administrative. 2016. Issue 5. P. 49–62.
26. Köneke V. Trust increases euthanasia acceptance: a multilevel analysis using the European Values Study. BMC Medical Ethics. 2014. Vol. 15. P. 86. DOI: 10.1186/1472-6939-15-86
27. Маслинська Г. Проблема етосу і професійної етики медичних працівників у ПНР. Вісник Академії медичних наук. 1985. № 5. С. 77.
28. Красіков А.М. Сутність і значення згоди потерпілого в радянському кримінальному праві. С.: Вид-во Саратов. ун-ту, 1976. С. 79.
29. Жижиленко А.А. Злочин проти особи. М.; Л.: Держюрвидав, 1927. С. 12.
30. Zaharov V., Shapovalova I. Sociological and legal aspects of euthanasia. Scientific journal «Philosophy, Economics and Law Review». Volume 1 (1), Dnipro, 2021. P. 194-202

### **Kozakova I. V. Euthanasia or assisted suicide: between law and moral choice**

*The article presents a comprehensive interdisciplinary study of the phenomenon of euthanasia and assisted suicide as legal and moral-ethical categories, which are gaining particular relevance in the context of modern challenges, especially in conditions of martial law and Ukraine's integration into the European legal space. The study emphasizes the lack of a unified approach to the interpretation of terms related to the termination of life of terminally ill patients, which complicates the development of a consistent legal practice. The main forms of euthanasia – active, passive, dysthanasia, and orthothanasia – are analyzed, as well as their legal treatment in national and foreign legislation. The dilemma between the physician's professional duty to preserve life and the patient's right to a dignified death is explored, taking into account the limits of medical intervention in terminal conditions. Sociological data regarding the attitudes of medical professionals toward the legalization of euthanasia are presented, alongside a comparative analysis of international legal practices concerning the "right to die." Special attention is given to clinical and legal criteria for determining brain death and the justification for discontinuing resuscitative measures in such cases. The authors argue against the legalization of euthanasia without clearly defined legal safeguards and propose introducing a specific provision into the Criminal Code of Ukraine to regulate cases of euthanasia as exceptional legal circumstances, based on strict medical, ethical, and legal criteria. The material is of interest to legal scholars, medical professionals, bioethicists, and researchers focusing on human rights in the context of contemporary transformations.*

**Key words:** euthanasia, passive euthanasia, active euthanasia, assisted suicide, right to die, brain death, medical law, bioethics, human rights, criminal legislation.

УДК342.51

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.54>**В. В. Пригладь**аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права  
ORCID ID: 0009-0007-8337-5076

## ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

В статті виявлено та узагальнено принципи публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні, з урахуванням їхнього нормативно-правового змісту, функціонального призначення та ролі у формуванні ефективної, безпечної і стабільної системи публічного адміністрування в авіаційній галузі. Здійснено теоретико-правовий аналіз основних підходів до визначення сутності принципів, обґрунтовано їх значення як орієнтирів для правотворчої, регуляторної, виконавчої та контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Визначено доцільність класифікації принципів на загальні, особливі та спеціальні, залежно від рівня їхньої загальності, функцій та сфери застосування. Доведено, що загальні принципи включають верховенство права, законність і безпечність, які є фундаментальними елементами демократичного правопорядку, а також слугують критеріями ефективності адміністративної діяльності. Особливі принципи, що відображають засади належного врядування, передбачають відкритість, прозорість, обґрунтованість рішень, підзвітність органів влади, забезпечення рівного доступу до адміністративних послуг та пріоритет людиноцентризму. Спеціальні принципи, зокрема принцип суверенітету України над повітряним простором, авіаційної безпеки, міжнародної координації, економічної стабільності, екологічної відповідальності та інформаційної безпеки, деталізують механізми реалізації державної політики в авіаційній сфері в умовах глобалізації, цифровізації та інтеграції до європейського авіаційного простору. Зазначено, що принципи публічного адміністрування є не лише нормативними засадами, а й динамічними інструментами, здатними адаптуватися до технологічних змін, трансформації міжнародного авіаційного права та нових викликів безпеки. Акцент зроблено на їхній ролі в забезпеченні прав пасажирів, стабільного функціонування авіаційної інфраструктури, розвитку конкурентоспроможного ринку авіапослуг, а також у формуванні механізмів інтеграції до міжнародних авіаційних систем. У підсумку, запропоновано бачення принципів як універсальних регуляторів, що спрямовують дії держави у сфері авіаційного транспорту відповідно до сучасних вимог права, публічного адміністрування, безпеки та сталого розвитку.

**Ключова слова:** адміністративне право, авіаційна безпека, авіаційний транспорт, екологічна відповідальність, інформаційна безпека, міжнародні стандарти, належне врядування, публічна адміністрація, публічне право, правове регулювання, стандарти авіаційні.

**Вступ.** Актуальність наукового осмислення принципів публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні зумовлюється цілою низкою сучасних викликів, серед яких особливої ваги набуває необхідність сутнісного коригування системи безпеки авіаційної галузі в умовах повномасштабного терористичного вторгнення російської федерації. Складна безпекова ситуація вимагає перегляду підходів до публічного адміністрування,

координації авіаційної діяльності, а також посилення контролю за дотриманням міжнародних норм безпеки та стабільності авіаційної інфраструктури.

Водночас інтеграція України до Європейського Союзу потребує адаптації національного авіаційного законодавства до норм і стандартів, визнаних світовою спільнотою. Це стосується як загальних засад публічного адміністрування (прозорість, відкритість, належне врядування),

так і спеціальних вимог у сфері авіаційної безпеки, екологічної відповідальності, технічного обслуговування повітряних суден, сертифікації та функціонування аеропортів. У цьому контексті особливої ваги набуває концептуальне переосмислення принципів публічного адміністрування авіаційної галузі з метою їх приведення у відповідність до положень Чиказької конвенції, стандартів ІКАО, Європейського агентства з авіаційної безпеки (EASA), а також актів права Європейського Союзу.

Отже, науковий аналіз принципів публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні є вкрай необхідним для формування стабільної, ефективної та безпечної моделі публічного адміністрування, здатної забезпечити національні інтереси, інтеграцію до міжнародного авіаційного простору та відповідність сучасним глобальним викликам.

*Огляд останніх досліджень.* До певних аспектів публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні звертали свою увагу вітчизняні вчені, А. Берлач, О. Буханевич, В. Галуцько, Р. Герасимов, Н. Гришина, О. Гулак, П. Діхтієвський, Є. Дояр, О. Золотар, Н. Коваленко, В. Ковальов, Ю. Краснова, А. Кравцов, О. Петришин, А. Пухтецька, О. Ситников, Ю. Слюсаренко, С. Стеценко, О. І. Сироїд, А. Філіппов, О. Хороманська та ін. Проте, вони свої зусилля зосереджували не безпосередньо на предметі нашого аналізу, а на більш загальних чи спеціальних викликах.

**Виклад основних положень.** В інших наукових наших працях ми довели що авіаційний транспорт у контексті публічного адміністрування відіграє ключову роль у міжнародній логістиці, економіці та безпеці, забезпечуючи ефективне перевезення пасажирів і вантажів. Його публічне адміністрування охоплює регулювання діяльності авіаперевізників, організацію роботи інфраструктурних об'єктів, контроль за відповідністю міжнародним стандартам, екологічні ініціативи та впровадження інновацій. Важливим аспектом є адміністрування аеропортів, координація повітряного руху, забезпечення якісного сервісу та функціонування

допоміжних служб. Комплексний підхід до публічного адміністрування цієї сфери сприяє стабільності, безпеці та ефективності роботи авіаційного транспорту, що має стратегічне значення для глобальної інтеграції та розвитку суспільства [1].

Принцип як наукова категорія охоплює фундаментальні положення, що визначають основу наукових систем, теорій, ідеологічних концепцій та правових норм. Він може слугувати базовим орієнтиром у створенні та реалізації різних процесів, визначаючи особливості їхньої організації, функціонування та регулювання. Також принципи виступають нормами або правилами, що визначають поведінку, діяльність та управлінські підходи, формуючи основу для прийняття рішень у різних сферах. Вони можуть мати універсальний або спеціалізований характер, залежно від сфери застосування, і слугують критеріями оцінки ефективності, законності чи обґрунтованості дій [2].

На думку колективу вчених підручників з теорії держави і права принципи права становлять нормативно закріплену ідейну основу правової системи, визначаючи її структуру, функціонування, соціальну спрямованість та динаміку розвитку. Вони є стрижневими ідеями, що відображені у змісті норм права та впливають на його поділ, правотворчі процеси, застосування й тлумачення правових норм. Принципи права виступають критерієм для всіх правових форм та юридичної діяльності держави, зокрема правотворчої, правозастосовної та правоохоронної. Вони забезпечують системність права, внутрішню узгодженість його галузей, норм матеріального та процесуального характеру, а також визначають баланс уповноважувальних, зобов'язальних і заборонних положень [3;4].

В юридичній літературі існують певні тенденції щодо розкриття сутності та змісту принципів адміністративного права. Є. Дояр доводить, що принципи адміністративного права мають низку характерних ознак, які визначають їхню роль у правовому регулюванні та застосуванні. По-перше, вони є фундаментальними засадами, які формують основу адміністративного права та визначають зміст



і спрямованість адміністративно-правового регулювання. По-друге, вони мають загальний характер, що означає їхню універсальність та поширення на всі сфери публічного адміністрування незалежно від конкретних обставин або суб'єктів правовідносин. По-третє, вони відзначаються стабільністю та незмінністю, адже закріплені на рівні конституційних або загальноновизнаних міжнародних принципів, що гарантує їхню стійкість у правовій системі. По-четверте, принципи адміністративного права є обов'язковими для всіх суб'єктів, включаючи адміністративні органи, суди та осіб, що беруть участь в адміністративних правовідносинах. По-п'яте, вони виконують регулятивну та коригуючу функцію, оскільки є орієнтиром для правозастосування та тлумачення адміністративного законодавства, зокрема у випадках його неоднозначності або прогалин у праві. По-шосте, принципи адміністративного права є інструментом забезпечення справедливості та правомірності, оскільки слугують основою для судового та адміністративного контролю за діяльністю органів публічного адміністрування. Нарешті, вони мають динамізм, що проявляється в їхній адаптації до змін у суспільних відносинах та розвитку правової системи, зокрема через їх конкретизацію в судовій практиці [5].

Н. Гришина розкриває, що принципи адміністративного права – це найбільш загальні, фундаментальні засади, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання у сфері публічного адміністрування. Вони виступають концептуальними орієнтирами для правотворчої, правозастосовної та судової діяльності, забезпечуючи єдність і стабільність адміністративно-правового регулювання. Однією з ключових ознак принципів адміністративного права є їх загальність, тобто застосування до всіх адміністративно-правових відносин незалежно від конкретного суб'єкта чи предмета регулювання. Вони є обов'язковими для всіх суб'єктів адміністративного права, включаючи органи публічного адміністрування, судові установи, громадян та юридичних осіб. Принципи адміністративного права виконують регулятивну функцію, забезпечуючи ста-

більність і передбачуваність адміністративного регулювання, а також коригуючу функцію, оскільки використовуються для вирішення правових колізій та усунення прогалин у правовому регулюванні [6].

На думку О. Сироїд принципи адміністративного права – це основоположні ідеї та керівні засади, що визначають загальні правила організації та діяльності публічної адміністрації, забезпечуючи законність, ефективність та справедливість адміністративно-правового регулювання. Вони характеризуються загальністю, обов'язковістю, системністю та динамічністю, що дозволяє їм охоплювати всі правовідносини у сфері публічного адміністрування, мати імперативний характер для органів влади, взаємопов'язаність у правовій структурі та здатність до змін відповідно до суспільного розвитку. За рівнем узагальнення принципи поділяються на загальноправові (верховенство права, законність, рівність перед законом), міжгалузеві (прозорість, пропорційність, належне врядування) та галузеві (публічність, дискреційність, службова відповідальність). Змістові принципи включають добросовісність, рівність, належність мети, пропорційність, а процедурні – своєчасність, безсторонність, обґрунтованість, право на участь у прийнятті рішень. За джерелами закріплення розрізняють конституційні (правова визначеність, демократичне урядування), міжнародні (правова держава, права людини в адміністративному праві) та закріплені в законодавстві (принципи адміністративного судочинства, адміністративних процедур). Водночас за сферою застосування вони охоплюють принципи організації публічного адміністрування (службова дисципліна, контроль за адміністративними органами), адміністративних процедур (обґрунтованість, прозорість, пропорційність) та адміністративної відповідальності (справедливість, заборона подвійного покарання), забезпечуючи правомірність та ефективність функціонування системи публічного адміністрування [7].

А. Кравцов підкреслює, пріоритет прав і свобод людини та громадянина як фундаментальний принцип адміністративного права, що визначає межі публічного адмі-

ністрування в правовій державі. У європейській правовій системі цей принцип тісно пов'язаний із вимогами недискримінації та пропорційності. Державні органи можуть встановлювати лише ті зобов'язання, які є обґрунтовано необхідними для досягнення визначених суспільних цілей, забезпечуючи баланс між інтересами держави та правами громадян. Важливим критерієм правомірності адміністративних рішень є їхня відповідність принципу розумності, що вимагає мінімізації обмежень прав особи. Водночас принцип недискримінації передбачає застосування загальних і неупереджених правил, що забезпечують рівне та справедливе ставлення адміністрації до всіх громадян [8]. Така думка вченого підтверджується зокрема, нормами Конституція України, яка визначає, що засади використання повітряного простору, транспорту та зв'язку регулюються виключно законами (ст. 92), що гарантує належний правовий захист у цих сферах. Державна політика у сфері транспорту, включаючи авіаційний, спрямована на забезпечення ефективного функціонування та розвитку галузі, що покладається на Кабінет Міністрів України. Водночас місцеві державні адміністрації відповідають за дотримання законності, правопорядку, захист прав і свобод громадян, а також виконання державних і регіональних програм у сфері транспорту (ст. 119). Таким чином, нормативне регулювання транспорту та авіаційної галузі базується на принципі захисту прав громадян, що є основою публічного адміністрування [9].

Присвятивши окрему наукову студію проблемі оновлення системи принципів адміністративного права України А. Пухтецька доводить, що принципи адміністративного права формуються відповідно до сучасних демократичних стандартів, інтегруючи європейські підходи до публічного адміністрування. В їх основі лежать концепції публічної адміністрації, демократичного врядування та забезпечення прав громадян, що ґрунтуються на «людиноцентристському» підході. Це передбачає пріоритетність прав людини, ефективність адміністративних процедур і відповідальність органів публічної адмі-

ністрації. Основні принципи адміністративного права охоплюють такі аспекти, як верховенство права, законність, пропорційність, правова визначеність і недискримінація. Функціональні принципи публічної адміністрації включають належне урядування, підзвітність, ефективність, прозорість і рівний доступ до адміністративних послуг. Процедурні принципи акцентують увагу на належному адмініструванні, праві бути заслуханим, дотриманні розумних строків розгляду справ та обґрунтованості адміністративних рішень. Організаційні принципи спрямовані на забезпечення ефективного функціонування адміністративної системи, включаючи децентралізацію, автономію органів управління та субсидіарність. У сфері адміністративного судочинства пріоритетними є принципи незалежності, ефективного судового захисту, пропорційного примусу та відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією. Загалом, система принципів адміністративного права спрямована на баланс публічних і приватних інтересів, створення справедливих адміністративних процедур та посилення підзвітності державних органів [10].

Принципи публічного адміністрування авіаційної галузі в міжнародно-правовому контексті відображаються в ключових міжнародних актах і міжурядових угодах, що регулюють її діяльність. Основу становить принцип безпеки та впорядкованості авіаційної діяльності, закріплений у Чиказькій конвенції 1944 року. Важливими є також принципи міжнародного співробітництва, що реалізуються через понад 70 угод України про повітряне сполучення, та правового забезпечення міжнародних авіаперевезень, яке гарантує визначені права на здійснення польотів і посадок. Ліцензування та контроль передбачають державне регулювання діяльності авіаперевізників, тоді як дотримання міжнародних стандартів безпеки зобов'язує держави виконувати вимоги ІКАО. Економічна підтримка забезпечується через фінансове регулювання, включаючи звільнення від митних і податкових зборів на авіаційні ресурси. Важливу роль відіграє обмін інформацією та міжнародна взаємодія, що сприяє прозорості та ефективному адмініструванню.

Усі ці засади є фундаментальними принципами публічного адміністрування авіаційної галузі, забезпечуючи її стабільний розвиток, безпеку та ефективно регулювання в міжнародному просторі [11].

Формально визначені **принципи публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні закріплені в нормах** національного законодавства у сфері авіаційного транспорту. Зокрема Повітряному кодексі України, який встановлює правові засади функціонування авіаційної галузі, зокрема державне регулювання, сертифікацію, технічне обслуговування та експлуатацію повітряних суден, а також визначає правила функціонування аеропортів і здійснення заходів авіаційної безпеки [12]. Та нормах Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації», який закріплює комплексну систему заходів, спрямованих на захист цивільної авіації від актів незаконного втручання, терористичних загроз і техногенних ризиків. Закон передбачає заходи контролю, організацію перевірок, механізми реагування на порушення безпеки та відповідальність за недотримання встановлених норм, що гарантує належний рівень безпеки повітряних перевезень і сприяє дотриманню міжнародних стандартів у сфері авіаційної діяльності [13].

На наш погляд принципи публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні за рівнем загальності та спеціалізації слід поділити на: загальні, це принцип верховенства права та його складові; особливі, як засади належного врядування адміністративних органів; та спеціальні що відображають специфіку авіаційної галузі в сфері безпеки та інші складових.

**Висновки.** Все вище викладене дає можливість формувати наступні узагальнення що принципів публічного адміністрування авіаційного транспорту, як фундаментальних ідей та керівних засад, що визначають правила організації, функціонування та регулювання авіаційної галузі. Вони забезпечують законність, ефективність, безпеку та ефективність у сфері авіаційного транспорту, слугуючи нормативно закріпленими орієнтирами

для правотворчої, правозастосовної та контрольної діяльності. Основними ознаками цих принципів є фундаментальність, загальність, стабільність та обов'язковість, що гарантує їхнє застосування до всіх суб'єктів авіаційної діяльності, включаючи державні органи, авіаперевізників та пасажирів. Вони також виконують регулятивну функцію, забезпечуючи правомірність і справедливість адміністративних рішень, а також коригуючи правозастосування у випадках колізій або прогалин у законодавстві. Динамізм принципів дозволяє їм адаптуватися до змін у міжнародних стандартах, технологічному розвитку та суспільних викликах, що сприяє їхній актуальності. Вони забезпечують системність та внутрішню узгодженість правових норм у сфері авіаційного транспорту, а також сприяють міжнародній інтеграції, орієнтуючись на стандарти ІКАО та міжнародні угоди. Водночас людиноцентризм залишається ключовим елементом цих принципів, оскільки вони спрямовані на захист прав пасажирів, забезпечення безпеки, якісного сервісу та ефективної роботи авіаційної інфраструктури.

Принцип верховенства права – передбачає, що всі рішення та дії адміністративних органів у сфері авіації мають відповідати законодавству, міжнародним нормам та стандартам авіаційної безпеки. Принцип законності – діяльність державних органів та суб'єктів авіаційної діяльності має базуватися на чітких правових нормах, що виключають свавілля та забезпечують передбачуваність рішень. Принцип безпечності – передбачає, що всі заходи з адміністрування авіаційного транспорту повинні забезпечувати максимальний рівень безпеки польотів, відповідно до міжнародних стандартів ІКАО.

Принципи належного врядування передбачають засади дотримання встановлених процедур у процесі прийняття рішень, їх обґрунтованість та відповідність правовим стандартам. Принцип відкритості та прозорості – забезпечує доступ громадськості та зацікавлених сторін до інформації щодо регулювання авіаційного транспорту. Принцип рівного доступу до адміністративних послуг – гарантує справедливий і недискримінаційний доступ

усіх суб'єктів до державних послуг у сфері авіаційного транспорту.

Спеціальні принципи публічного адміністрування авіаційного транспорту базуються на принципі суверенітету України над повітряним простором – Україна здійснює виключний контроль над використанням свого повітряного простору, визначає його режими та правила експлуатації. Принцип авіаційної безпеки – включає державний контроль за безпекою польотів, сертифікацією, розслідуванням авіаційних подій, а також заходи з мінімізації ризиків та загроз. Принцип міжнародної координації – зобов'язує Україну дотримуватися міжнародних авіаційних стандартів, співпрацювати з ІКАО, Євроконтролем та Європейським агентством з безпеки польотів. Принцип економічної стабільності – спрямований на забезпечення сталого фінансування авіаційної інфраструктури, розвиток аеропортів, створення спеціалізованих фондів та залучення інвестицій. Принцип екологічної відповідальності – регулює заходи щодо мінімізації впливу авіаційного транспорту на навколишнє середовище, встановлення екологічних стандартів та моніторинг їх дотримання. Принцип інформаційної безпеки – передбачає захист даних та інформаційних систем, необхідних для безперебійного функціонування авіаційної галузі.

Отже, принципи публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні становлять комплексну систему природничих та нормативних орієнтирів, що визначають напрями діяльності держави у цій галузі. Їх класифікація на загальні, особливі та спеціальні принципи забезпечує можливість більш точного правового регулювання з урахуванням як загальносистемних засад, так і специфіки авіаційної сфери. Встановлено, що ці принципи не лише забезпечують правову визначеність, безпеку та ефективність авіаційної діяльності, а й сприяють адаптації публічного адміністрування до міжнародних стандартів, технологічних змін і суспільних очікувань. Особливу цінність вони мають у контексті забезпечення безпеки і захисту прав пасажирів та інших осіб, пов'язаних з авіаційною галуззю, забезпечення прозорості та відкритості, дотри-

мання екологічних вимог і гарантування стабільності розвитку інфраструктури. Принципи відіграють ключову роль у формуванні сучасної моделі публічного адміністрування, зорієнтованої на безпеку, справедливість та міжнародну інтеграцію.

### Список використаної літератури:

1. Пригладь В. Щодо предмету наукового аналізу публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні. Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19: національний та міжнародний досвід». Академія адміністративно-правових наук. 2020. URL: <https://www.ssaals.com.ua/wp-content/uploads/Pryhlad-V.pdf>
2. Принцип. Словник української мови. 2024. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF>.
3. Теорія держави і права: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2018. 416 с.
4. Загальна теорія держави і права: підручник. / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
5. Дояр Є. Принципи адміністративного права: засади тлумачення та конкретизація змісту. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2022. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-3-01-02>.
6. Гришина Н. В. Значення та роль принципів адміністративного права. Право та інновації. 2018. № 4. С. 64-68.
7. Сироїд О. І. Принципи адміністративного права та їх значення в діяльності публічної адміністрації. Актуальні проблеми держави і права. 2007. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/46.pdf>
8. Кравцов А. С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Луганськ: ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. 205 арк.
9. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141
10. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміні-



- стративного права України. Наукові записки. Том 155. Юридичні науки, 2014. С. 67–72.
11. Угода між Урядом України та Урядом Королівства Бельгія про повітряне сполучення. Офіційний вісник України, офіційне видання від 27 вересня 2006 р., № 37, стор. 90. стаття 2558, код акта 37323. 2006.
12. Повітряний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48-49. ст. 536.
13. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації. Закон України від 21 березня 2017 року № 1965-VII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 16. ст. 199.
- URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/056\\_013](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/056_013)

### **Pryhlad V. V. Principles of public administration of aviation transport in Ukraine**

*The article identifies and generalizes the principles of public administration of air transport in Ukraine, taking into account their regulatory and legal content, functional purpose, and role in shaping an effective, safe, and stable system of public administration in the aviation sector. A theoretical and legal analysis of the main approaches to defining the essence of these principles has been carried out. Their significance as guidelines for legislative, regulatory, executive, and supervisory activities of public administration entities has been substantiated. The feasibility of classifying the principles into general, specific, and special, depending on their level of generality, function, and scope of application, is determined. It has been proven that the general principles include the rule of law, legality, and safety, which are fundamental elements of democratic legal order and serve as criteria for evaluating the effectiveness of administrative activities. Specific principles, which reflect the foundations of good governance, include openness, transparency, reasonableness of decisions, accountability of public authorities, equal access to administrative services, and prioritization of human-centeredness. Special principles, such as the principle of Ukraine's sovereignty over its airspace, aviation safety, international coordination, economic stability, environmental responsibility, and information security, detail the mechanisms for implementing state policy in the aviation sector under conditions of globalization, digitalization, and integration into the European aviation space. It is noted that the principles of public administration are not only regulatory guidelines but also dynamic instruments capable of adapting to technological changes, transformations in international aviation law, and new security challenges. Emphasis is placed on their role in ensuring passengers' rights, the stable functioning of aviation infrastructure, the development of a competitive air services market, and the formation of mechanisms for integration into international aviation systems. Ultimately, a vision of these principles is proposed as universal regulators that guide the actions of the state in the field of air transport in accordance with current requirements of law, public administration, safety, and sustainable development.*

**Key words:** administrative law, air transport, aviation safety, environmental responsibility, good governance, information security, international standards, public administration, public law, regulatory policy, aviation standards.

УДК 531.746.1:351.862.4:340.11:001.82  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.55>

**О. М. Коваль**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри приватного та публічного права  
Київського національного університету технологій та дизайну

**І. А. Коваленко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри приватного та публічного права  
Київського національного університету технологій та дизайну

## ДИСКУРС-АНАЛІЗ ЯК МЕТОД ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

*Дослідження проблем державної безпеки є не тільки важливими у плані подальшої реалізації, а й такими, що потребують пошуку нових підходів до розуміння методологічного й методичного інструментарію. Одним з таких засобів виступає дискурс-аналіз.*

*У статті відстежено діахронічний аспект застосування дискурсивних практик у зарубіжній та вітчизняній науці. Деталізовано розглянути семантика кожного з елементів тріади «дискурс – дискурсивний підхід – дискурс-аналіз». Констатується, що поліваріантність дефініцій характерна для етапу термінологічного усталення нових галузей знань, а також для тих досліджень, які за своєю суттю є міждисциплінарними. Позитивно оцінюється ідея щодо виділення в якості окремої дисципліни «дискурсологію», що зумовлено необхідністю методологічної інтеграції нині розгалужених спеціалізованих дискурсів (політичного, юридичного, медичного тощо).*

*Підкреслюється, що дискурс виступає об'єктом для дискурс-аналізу. Особлива увага приділяється джерелам, які обробляються дослідником у процесі такого аналізу. В кожному випадку встановлюються «вузлові моменти», які саме мають братися до уваги дослідником. Виявлені компоненти, що можуть поєднувати у міждисциплінарному плані зусилля правників, політиків, соціологів, психологів, лінгвістів та інших фахівців. Встановлено, що не зважаючи на суттєвий потенціал як один з аналітичних методів, його ефективність значно зростає у поєднанні з іншими методами і технологіями.*

*Огляд діахронічного аспекту дослідження дискурсу дозволив виявити, що цей феномен з'явився як намагання розширити кордони, які стали тісними для академічного мовознавства. Доведено, що теорія дискурсу, і дискурсивний підхід, і дискурс-аналіз в результаті наукового обґрунтування і деталізації різних аспектів їхнього функціонування стали вкрай важливими з прагматичної точки зору. Встановлена не лише семантику кожного з ключових понять, а й наочно продемонстровані методологічні й методичні засади їхнього застосування в рамках безпекознавчого підходу. Це ще раз підтверджує важливість подібних наукових розробок для підвищення рівня забезпечення державної безпеки України й виграшу в російсько-українській війні, подоланні потенційно інших ворогів у традиційних і гібридних війнах.*

**Ключові слова:** державна безпека, методологія наукових досліджень, аналітичні методи науки, дискурс, політичний дискурс, безпековий дискурс, дискурсивний підхід, дискурс-аналіз, дескриптивний дискурс-аналіз, критичний дискурс-аналіз.

**Постановка проблеми.** Методологію наукового дослідження в форматі традицій, що склалися на вітчизняній ниві, можна порівняти з підводною частиною айсберга. На поверхні, у текстах дисертацій, монографій, статей є лише результати

проведеної роботи, а ось те, у якій спосіб все це здобувалося, на які концептуальні засади, парадигми, підходи спиралося, залишається лише означенням пунктиром у переліку застосованих методів. На відміну від закордонних видань, де окремою

структурною частиною публікації є методологія і методика проведення дослідження, у нас або взагалі про це не згадують (наприклад, у статтях), або наводять в якості однорідних членів речення, просто збираючи певний доволі традиційний набір. Натомість слід розуміти, що творче застосування того чи іншого методу може виступати як окремий аспект інновацій, який просуває науку вперед.

Оскільки теорія державної безпеки є інтегративною наукою, в рамках досліджень даної проблематики зазвичай комбінуються окремі філософські методи (наприклад, феноменологічний, синергетичний, герменевтичний), загальнонаукові методи (як загальнонаукові, так і емпіричні), окремі та дисциплінарні методи. У ряді випадків вчені застосовують методи міждисциплінарного дослідження. Цей шлях є доволі продуктивним, оскільки міждисциплінарність дозволяє збагатити арсенал усталених методів однієї науки методами інших галузей знань. Прикладом цьому може слугувати дискурс-аналіз. Тож в аспекті наукової творчості є вкрай важливим встановити, яким чином даний метод стати інструментом у дослідженні проблем державної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З кінця 80-х років ХХ століття дослідження дискурсу і пов'язаних із ним методів у глобальному масштабі стало своєрідним трендом, який відкривав нове «вікно можливостей» у наукових дослідженнях. На перших порах це було підхоплено лінгвістами, потім до них доєдналися психологи, соціологи, політологи, а згодом і юристи. З кожним роком публікацій на цю тематику стає все більше і більше. Серед вчених, хто присвятив свою творчість даній проблематиці, слід виділити таких, як: R. Anderson, E. Burman, R. De Beaugrande, P. Chilton, V. Coller, D. Hunter, Z. Kövecses, M. MacDonald, E. Semino, J. Wei та ін.

Українська школа дискурсу, насамперед, у семіотичному, прагматичному й лінгвістичному плані сформувалася завдяки науковим розвідкам Т. Андрієнко, Ф. Бацевича, А. Белової, Я. Бондаренко, М. Жуйкової, Г. Жуковець, П. Зернецького, О. Ільченко, Т. Ковалевської, Т. Космеди,

П. Крючкової, В. Паращук, Г. Почепцова, Т. Радзівської, О. Селіванової, К. Серажим, І. Шевченко та ін.

Дослідження вітчизняного безпекового дискурсу представлені досить фрагментарно. Український вчений В. Ліпкан досліджує питання геостратегічного дискурсу, акцентуючи на необхідності синтезу міждисциплінарної методології, а також теорії геостратегії та безпекознавства [1-3].

На певну увагу заслуговує стаття Ю. Загуменної «Передумови виникнення безпекового дискурсу в історії політико-правової думки» [4]. Виділення автором міфологічної, філософської, антропологічної, психологічної, соціологічної, історичної, теологічної парадигм заслуговують на те, щоб у подальшому кожний з вказаних напрямів став окремою темою досліджень у сфері безпекознавства.

Ю. Бобир безпековий дискурс аналізував у соціолінгвістичній парадигмі [5]. Автором зафіксовано, що цей дискурс лише нещодавно виокремився з рамок політичного, а також те, що за традицією він «вживається для позначення тематичної спрямованості досліджень з політології» [5, с. 27]. Зазначається й те, що у зарубіжних дослідженнях «the discourse of security / security discourse» «спирається на лінгвістичні методи, а саме науково-теоретичний метод, що поєднує інтуїтивний, ручний аналіз, властивий критичному дискурс-аналізу з машинною обробкою текстів» [5, с. 27]. Виявлені Ю. Бобир ознаки інституційності безпеки є суттєвими і для даного дослідження.

А. Юзик дослідила особливості сучасного безпекового дискурсу у міжнародних процесах [6] і визначила практичний вимір безпекового дискурсу на прикладі процесів сек'юритизації, десек'юритизації, стратегічних наративів, які виступають потужними інструментами у зовнішній політиці держав.

Враховуючи те, що у більшості публікацій останнього часу здебільшого йдеться більше про сам феномен дискурсу, аніж про дискурс-аналіз, виникає потреба дослідити механізм процедури застосування даного виду аналізу, його комбінаторні можливості в контексті безпекової проблематики. Відтак, **мета статті** – на

підставі порівняльного аналізу в триаді «дискурс – дискурсивний підхід – дискурсивний аналіз» виявити й представити методологію і методику застосування дискурс-аналізу при дослідженні проблем державної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Зазвичай майже усі дослідники дискурсу у різних його проявах звертаються до наукової спадщини нідерландського вченого Т. А. Ван Дейка, чії роботи стали майже хрестоматійними. З кінця 80-х років минулого століття він досліджував ідеологію крізь призму критичного соціо-когнітивного дискурс-аналізу [7-9]. Ідея полягала в тому, щоб не просто віднайти відповіді на питання, якими мовними засобами краще висловити ту чи іншу ідею. Спираючись на концепції Ф. де Сосюра щодо розподілу чинників на лінгвістичні й екстралінгвістичні, Т. А. Ван Дейк описував ментальні моделі, які імпліцитно відображають супутні фактори, що впливають на ідеологічний інструментарій. Було підмічено, що найбільш інформативними є семантичні й стилістичні структури, аніж словотворчі і граматичні, оскільки останні значно менше залежать від комунікативного контексту. Наукові праці цього вченого є зразком для усіх дослідників, не тільки лінгвістів і політологів, насамперед, як приклад того, у який спосіб збалансувати міждисциплінарність, послідовно й логічно вмотивовано застосовувати методи соціології, когнітивної і соціальної психології при аналізі емпіричних даних. Надзвичайно важливим висновком, що впливає з цих публікацій, є розуміння того, що дискурс не зводиться до тексту. Він охоплює комплекс чинників, які впливають на зміст і формулювання такого тексту. З цією позицією перегукуються погляди українського вченого Г. Почепцова, який вважає:

«Висловлення об'єднує в собі як власне речення, так і соціальний контекст його використання. На вищому рівні ці ж відношення повторюються у тексті і дискурсі» [10, с. 75].

Симптоматично наступне. Не зважаючи на те, що поняття «дискурс» функціонує у науковому стилі мов світу вже майже сорок років, ще й досі відсутня єдина думка щодо його тлумачення. Дехто

дорівнює дискурс мовленню, тобто вважає дискурсом будь-яке висловлювання. Інші вважають, що це таке висловлювання, яке впливає на слухача з урахуванням ситуації. Проте подібні точки зору дещо примітивізують саме поняття.

Відмінності у розумінні поняття «дискурс» добре простежується при порівнянні дефініцій, наданих різними авторами. Так, О. Семенюк, вказуючи на етимологію слова від лат. *discursus* – міркування, тлумачить його так: «Мисленнево-мовленнева діяльність комунікантів під час комунікативного акту, сукупність мовленнєвих дій, котрі вони створюють згідно з конвенціональними та неконвенціональними правилами комунікативної поведінки у процесі розв'язання комунікативних завдань» [11, с. 226].

У той же час Ф. Бацевич походження слова вбачає від франц. *discours* – мовлення і трактує його дещо інакше. На його думку, це «тип комунікативної діяльності, інтерактивне явище, мовленнєвий потік, що має різні форми вияву (усну, писемну, паралінгвальну), відбувається у межах конкретного аналізу спілкування, регулюється стратегіями і тактиками учасників; синтез когнітивних, мовних і позамовних (соціальних, психічних, психологічних тощо) чинників, які визначаються конкретним кодом «форм» життя, залежними від тематики спілкування, має своїм результатом формування різноманітних мовленнєвих жанрів» [12, с. 339].

Спільним для обох визначень є їхнє мовознавче підґрунтя, орієнтація на дискурс як на лінгвістичне явище. При цьому перше з них здебільшого стосується діалогічного характеру взаємодії. Логічно припустити, що виходячи з цього, поза межами дискурсу в такому випадку залишаються масиви документів (нормативних, наукових, публіцистичних, історичних і т. п.) та інші елементи масової комунікації. Значно більш ємним є друге визначення, оскільки в ньому йдеться і про різні форми вияву, і про тактики та стратегії учасників, і про чинники різного характеру з виходом на мовленнєві жанри. На нашу думку, воно є більш релевантним поняттям.

Звісно, що різноманітних визначень дискурсу у всьому світі за роки його вве-



дення до наукового обороту накопичилося десятки, якщо не сотні. Проте навіть порівняння двох наведених дефініцій є свідченням того, наскільки такі визначення можуть відрізнятися.

На підставі аналізу різних варіантів інтерпретації ключового поняття, яке розглядається, А. Карашук констатує, що термін «дискурс» «є багатозначним, але його численні визначення не суперечать, а доповнюють один одного» [13, с. 35].

Також узагальнюється, що до його ключових характеристик відносяться: «процесуальність, суб'єктивність, когерентність, залежність від комунікативної ситуації і прагматичного контексту, цілеспрямованість» [13, с. 35].

Аналізуючи поліваріативність дефініцій, розмаїття поглядів на дане явище, Н. Стефанова, посилаючись на А. Мартинюка, вважає, що усе це «є підтвердженням того, що в гуманітаристиці й соціальних науках формується нова міждисциплінарна дисципліна «дискурсологія», термінологічний апарат якої перебуває у стадії становлення» [14, с. 99]. Продовжуючи думку, авторка зазначає, що «дискурс виступає носієм та ретранслятором смислів, цінностей, ідей, образів, думок, інтерпретацій та інших ментальних та віртуальних утворень» [14, с. 99]. Не зважаючи на деяку стилістичну похибку у вигляді тавтології («міждисциплінарна дисципліна»), сама ідея інтегративної галузі знань є доволі слушною і заслуговує на увагу. Тим більше, що в залежності від сфери застосування на сьогодні прийнято виділяти політичний, юридичний, дипломатичний, медичний та ін. види дискурсу.

Більше того, натепер у вітчизняній науці навіть запропоноване визначення політичного дискурсу, під яким розуміється «складний комунікативний акт поєднання мови, значення та дії, пов'язаний із досягненням взаєморозуміння, як на інтраструктурному (внутрішньо-суб'єктному), так і на інтерструктурному (міжсуб'єктному) рівнях, між соціально-політичними групами, державами та народами»; він «означає певну здатність суб'єктів обговорювати, критикувати, рефлексувати, реконструювати політичну сферу» [15, с. 81].

Поняття, що розглядається, стало достатньо продуктивним із позицій словотвору. У зв'язку з цим варто розглянути одне з його похідних – а саме: дискурсивний підхід. Воно являє собою певну парадигму, методологічну рамку, що відображає засіб сприйняття і конструювання реальності у певній галузі знань. Підґрунтям такому підходу стали ідеї таких мислителів, як М. Фуко, Е. Лаклау, Н. Луман, Ш. Муфф та ін. Дане терміносполучення активно застосовується не тільки у політології, а й в культурології, соціології, етнології та ін. соціально-гуманітарних науках. Підставою цьому слугує переконання, що мова не просто відображає, а й формує соціальні практики. Завдяки цьому дискурсивний підхід у наукових дослідженнях передбачає звернення до таких понять, як ідентичність, самоідентифікація націй і народів, автентичність, соціальні норми, влада, ідеологія, засоби впливу на окрему людину і соціум в цілому. Наприклад, у політології дискурсивний підхід допомагає встановити, у який спосіб спрацьовує архісема «свій – чужий», яким чином через мову політики формується образ ворога або національної ідеї. Цим підходом скеровуються у діловій комунікації. Завдяки ньому встановлюються передумови соціальних конфліктів, відбувається прогнозування поведінки масової аудиторії, апробуються шляхи формування громадської думки тощо. У такий спосіб, дискурсивний підхід перетворюється на своєрідну «зброю», яка може спрацювати як із позитивними, так і з негативними наслідками.

Ще одне похідне терміносполучення – дискурсивний аналіз, або скорочено дискурс-аналіз – це конкретний метод, один зі спектру аналітичних наукових методів, який має на меті виявити, як через мовні засоби, що знаходяться під впливом екстралінгвістичних чинників, передаються смисли, ідеї, формуються переконання.

Трактуючи це поняття, Ф. Бацевич тлумачить його так: «Дискурс-аналіз – метод дослідження вияву суб'єктивного (передовсім соціального характеру) чинника в живому спілкуванні особистостей, результатом якого є дискурси [16, с. 281]. В даному випадку є сенс погодитися

лише з першою частиною визначення. Це дійсно є метод дослідження певного суб'єктивного чинника, а скоріш за все – групи чинників. Викликає заперечення те, що об'єкт дискурс-аналізу зводиться лише до живого спілкування особистостей. Подібне бачення безпідставно звужує призначення і сутність дискурс-аналізу, адже він виправдав себе і в соціолінгвістичних, і в психолінгвістичних, і в політичних, і у правничих дослідженнях. Так, доволі популярними є дослідження, що застосовують дискурс-аналіз публічних промов лідерів держав, матеріалів перемовин у міжнародних відносинах, текстів документів тощо. Для цього використовуються спеціальний інструментарій, запозичений з такої сфери, як теорія мовленнєвий актів. Це дозволяє інтерпретувати наративи, топоси та ін.

З позицій політичного дискурсу, важко не погодитися з баченням А. Карашук в тому, що «дискурс» для дискурс-аналізу є теоретичним об'єктом, який спонукає до роздумів про відношення мови та ідеології, та «розчиняє» мову в ідеології [17, с. 35].

Український вчений В. Ліпкан визначає *геостратегічний дискурс* як логічно цілісну, опосередковану, соціально обумовлену одиницю комунікації, що передбачає врахування не тільки змісту геостратегії (секторальних стратегій), а й усіх чинників, що її породжують і зумовлюють особливості процесу спілкування (взаємовідносин співрозмовників, комунікативної ситуації, цілей висловлювань тощо). Особливістю геостратегічного дискурсу на думку даного видатного вченого є те, що він становить єдність тексту стратегії, комунікативної ситуації її оприлюднення та реалізації [18, с. 46-47].

Скандинавські дослідники дискурсу і дискурс-аналізу М. Jorgensen і L. Philips підкреслюють: «аналіз дискурсу – це не просто один підхід, а ряд міждисциплінарних підходів, які можна застосовувати для вивчення багатьох соціальних сфер у множині різних типів досліджень» [19, с. 1]. Через всю працю вони проводять думку, що варто розрізняти дескриптивний (описовий) дискурс-аналіз, який просто констатує певні факти й надає їхній опис, і критичний дискурс-аналіз,

в якому міститься оцінка певних фактів, закарбованих у дискурсі. В останньому випадку застосування мови треба аналізувати у нерозривному зв'язку із соціальним контекстом.

Специфіка дискурс-аналізу полягає в тому, що він по суті виступає таким своєрідним «анатомом», що розбирає на складові усі задумки спічрайтерів, політичних діячів, очільників певних політичних сил, впливових для масової аудиторії аналітиків, експертів, а також опозиціонерів. За результатами такого аналізу можна віднайти їхні наміри (інтенції), навіть приховані, розпізнати стратегії і тактики, інтерпретувати наративи тощо. З іншого боку, своєчасне врахування найбільш важливих результатів подібного дискурс-аналізу надає органам влади можливість миттєвого реагування і вжиття тих чи інших заходів; вибору найбільш ефективних управлінських рішень; найшвидшої модернізації нормативних актів; експрес-прогнозування змін у міждержавних відносинах; попередження терористичних та інших насильницьких актів тощо. Це означає, що дискурс-аналіз є не просто забавою, «мистецтвом заради мистецтва». Він слугує потужним знаряддям в управлінні державою і її безпекою зокрема.

Для проведення дискурс-аналізу при дослідженні проблем державної безпеки важливо розуміти жанри і стилі сучасної комунікації й обирати ті, які на даний момент можна вважати найбільш інформативними і релевантними ситуації. Зазвичай одну з перших позицій у центрі уваги дослідників займають політичні й офіційні промови уповноважених осіб, зокрема, виступи і звернення Президента, міністра оборони, голови служби безпеки. У таких текстах аналізуються наративи щодо визначення загроз і ризиків, попередження, висловлення офіційної позиції з важливих питань або щодо резонансних подій, легітимації заходів безпеки, обмеження прав і т. п. Також частково можуть висвітлюватися мобілізаційні стратегії тощо. В умовах воєнного стану, в яких зараз перебуває Україна, дискурс-аналіз віддзеркалює найбільш точну картину стану справ, визначення кола партнерів, справжніх союзників та стратегічних парт-

нерів, недоброзичливців, недругів і ворогів, а також зумовлює обрання адекватних та відповідних тактик комунікативної поведінки щодо кожної з означених нами категорій.

Іншим, не менш важливим джерелом для проведення дискурс аналізу в контексті визначення проблем державної безпеки, є законодавчі й підзаконні акти, державні документи і стратегії, зокрема, Закон України «Про національну безпеку України», «Стратегія воєнної безпеки України» і т. ін. Доволі інформативними є ті документи, що розглядаються і затверджуються Радою національної безпеки і оборони України як консультативного органу при Президентові України. Усі перелічені матеріали дозволяють виявити офіційну точку зору на уявлення загроз, класифікацію ризиків, а також встановити, що з переліченого визначається як пріоритетне (наприклад, зовнішні, внутрішні або гібридні загрози). Аналіз мови нормотворчості сигналізує про реальне ставлення влади до таких проявів, як «сепаратизм», «колабораціонізм», «екстремізм», «ухиляння від служби в армії», дозволяє реконструювати, у який спосіб мовними засобами створюється образ ворога і наскільки суворими можуть бути репресивні заходи тощо.

Ще одним джерелом для дискурс-аналізу можуть слугувати матеріали парламентських виступів, щорічних послань Президента України до ВРУ, дебатів, стенограми засідань профільних комітетів Верховної Ради України. В них можна віднайти альтернативні точки зору, виявити конкурентні інтерпретації загроз, а також побачити предтечу політичної поляризації на рівні влади.

Традиційно до фокусу уваги при дискурс-аналізі потрапляють інтерв'ю, експертні коментарі, що розповсюджуються через новинні канали. В них є чимало інформації щодо оцінки загроз, їхньої інтерпретації та прогнозування подальших подій.

Доволі інформативними є прес-релізи, що видаються силовими структурами держави: Міністерством оборони, Міністерством внутрішніх справ, СБУ, прокуратурою тощо. З одного боку, в них також міститься інформація щодо розуміння

образу ворога, представляються наративи щодо позитивних іміджевих характеристик воїнів, щодо успішного захисту, нейтралізації загроз, конструювання патріотичного дискурсу і т. п. З іншого боку, формулюється, яким чином пояснюються силові, а часом і репресивні дії, виправдовуються авторитарні практики.

Мабуть, найбільш обсяжним з позицій дискурс-аналізу є медіа-дискурс (ЗМІ, інтернет-ресурси, соціальні мережі, месенджери тощо). Для соціологів, політологів, психологів, юристів, лінгвістів це — своєрідний «клондайк», де можна віднайти безліч підтверджень вже існуючим теоріям, а також встановити новітні тенденції, які ще не описані в науці. Тут представлений дуже широкий спектр обговорюваних питань: реальні і потенційні загрози, маніпуляції з метою підсилення почуття тривожності, плітки, чутки, фейки, прогнози, що надаються у всьому діапазоні від серйозних досвідчених аналітиків до доморощених екстрасенсів, «чаклунів» і гадалок на картах Таро. Це справжнє поле інформаційної війни, яка дорівнюється застосуванню кібернетичної психологічної зброї. Для дискурс-аналітика у цьому сегменті містяться ілюстрації для подальшої класифікації усіх міфів і «фобій» сучасного українського суспільства, а також приклади намагань управляти страхами й протистояти ним.

У всьому світі для даного виду аналізу репрезентативними є матеріали, отримані в ході опитувань, роботи із фокус-групами. Такі матеріали дозволяють встановити різноманітність поглядів на проблеми безпеки, прихильність до певних позицій, пріоритетність конфліктогенних чинників. Також це може слугувати сигналом, наскільки вдалими є ті чи інші технології формування громадської думки, наскільки глибоко наративи влади потрапляють до масової свідомості. Разом з тим, в умовах сучасної України, по-перше, значною мірою зменшилося фінансування подібних заходів, по-друге, самі люди мають деякі побоювання щодо щирого висловлення своїх думок, адже «свобода слова» набула дещо інших форм.

Врешті-решт для дискурс-аналізу важливими є й такі, на перший погляд, не дуже

примітні, але від цього не менш важливі джерела, як освітні і просвітницькі матеріали. У даному випадку дослідника можуть зацікавити вербальні й невербальні засоби переконання, особливо серед юнацтва та молоді. Сюди потрапляють не тільки брошури, як убезпечитися від мін, снарядів, а й матеріали на медичну тематику щодо збереження здоров'я і психічної рівноваги. На жаль, подібних матеріалів замало, до того ж вони не завжди належної якості з позиції психології сприйняття. Тож у даному випадку фахівці могли б надати практичні поради, яким чином це можна поліпшити, аби це адекватно і з зацікавленістю сприймалося адресатом.

З позицій самої методики проведення дослідження проблем державної безпеки, було б невірним зводити усе лише до дискурс-аналізу, хоча це, дійсно, потужний інструмент. Проте він стає в рази сильніше, коли комбінується з іншими видами аналізу.

**Висновки.** Огляд діахронічного аспекту дослідження дискурсу дозволив виявити, що цей феномен з'явився як намагання розширити кордони, які стали тісними для академічного мовознавства. Несподівано стало те, що і сама теорія дискурсу, і дискурсивний підхід, і дискурс-аналіз в результаті наукового обґрунтування і деталізації різних аспектів їхнього функціонування стали вкрай важливими з прагматичної точки зору. У даній статті не тільки встановлена семантика кожного з ключових понять, а й наочно продемонстровані методологічні й методичні засади їхнього застосування в рамках безпекознавчого підходу. Це ще раз підтверджує важливість подібних наукових розробок для зміцнення підвищення рівня державної безпеки України й подолання її ворогів у традиційних і гібридних війнах.

#### Список використаної літератури:

1. Ліпкан В. А. Щодо необхідності творення геостратегічного дискурсу. *Політикус*. 2022. № 3. С. 34—41. URL: [http://politicus.od.ua/3\\_2022/5.pdf](http://politicus.od.ua/3_2022/5.pdf) ; DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-3.5>.
2. Ліпкан В. А. Теорія геостратегії: дискурсивний аналіз. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4(48). С. 217-228. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.4.34>.
3. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави. монографія. Одеса : Видавничий дім „Гельветика”, 2024. 830 с.
4. Загуменна Ю. О. Передумови виникнення безпекового дискурсу в історії політико-правової думки. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. С. 70-76. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.4.11>
5. Бобир Ю. В. Безпековий дискурс у соціолінгвістичній парадигмі. *STUDIA LINGUISTICA*. 2021. Vol. 18. С. 24-38. URL: <https://doi.org/10.17721/StudLing2021.18.24-38>.
6. Юзик А. Особливості сучасного безпекового дискурсу у міжнародних процесах. Травневі студії: 2021: історія, міжнародні відносини, філософія. Львів. С. 14-18.
7. Dijk T.A.van. Discourse, semantics and ideology. *Discourse and society*. L. etc., 1995. Vol.6, N 2. P. 244.
8. Dijk T.A.van. Ideology and discourse: Internet course for the Universitat Oberta de Catalunya. URL: <http://www.uva.nl/teun/eda.htm>
9. Dijk T.A.van. Discourse, ideology and context. URL: <http://www.hum.uva.nl/teun/eda.htm>
10. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації. Київ : Видавничий центр «Київський університет». 1999. 301 с.
11. Семенюк О. А. Основи теорії мовної комунікації: навчальний посібник. Київ : Академія, 2010. 240 с.
12. Бацевич Ф. С. Основи комунікативної лінгвістики : підручник. 2-ге вида., доп. Київ : ВЦ «Академія». 2009. 376 с.
13. Каращук А. Я. Дистрибутивний аналіз і дискурс. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2015. Вип. 125 (частина II). С. 33-39.
14. Стефанова Н. О. Термінологічний апарат філологічної науки: навчально-методичний комплекс нормативної дисципліни (курс лекцій). Київ : Видавничий центр КНЛУ, 2024. 116 с.
15. Косенко Д. Дискурс політичний. Сучасна політична лексика: навч. енциклопед. словник-довідник. За наук. ред. Хоми Н. М. Львів: Новий світ-2000. 2015. 394 с.
16. Бацевич Ф. С. Вступ до лінгвістичної прагматики : підручник. К.: ВЦ «Академія», 2011. 304 с.
17. Каращук А. Я. Дистрибутивний аналіз і дискурс. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2015. Вип. 125 (частина II). С. 33-39.



- 
18. Ліпкан В. А. Стратегія державної інфраструктурної політики України : словник. Київ : В.А. Ліпкан, 2023. 252 с. URL: <https://doi.org/10.36059/978-966-97758-3-2>.
19. M. Jorgensen, L. Philips. Discourse Analysis as Theory and Method. Sage Publications London, Thousand Oaks, New Delhi. 2002. 229 p.
- 

**Koval O. M., Kovalenko I. A. Discourse analysis as a method of studying state security problems**

*Research on state security issues is not only important in terms of further implementation, but also requires the search for new approaches to understanding methodological and methodological tools. One of these tools is discourse analysis.*

*The article traces the diachronic aspect of the use of discursive practices in foreign and domestic science. The semantics of each of the elements of the triad "discourse - discursive approach - discourse analysis" is considered in detail. It is stated that the multivariance of definitions is characteristic of the stage of terminological establishment of new branches of knowledge, as well as for those studies that are inherently interdisciplinary. The author positively assesses the idea of distinguishing "discourse studies" as a separate discipline, which is due to the need for methodological integration of the currently extensive specialized discourses (political, legal, medical, etc.).*

*It is emphasized that discourse is the object of discourse analysis. Special attention is paid to the sources that are processed by the researcher in the process of such analysis. In each case, the "nodal points" that should be taken into account by the researcher are identified. The author identifies the components that can combine the efforts of lawyers, politicians, sociologists, psychologists, linguists and other specialists in an interdisciplinary manner. It is established that despite its significant potential as one of the analytical methods, its effectiveness increases significantly when combined with other methods and technologies.*

*A review of the diachronic aspect of discourse studies has revealed that this phenomenon emerged as an attempt to expand the boundaries that have become narrow for academic linguistics. It is proved that the theory of discourse, the discourse approach, and discourse analysis, as a result of scientific substantiation and detailing of various aspects of their functioning, have become extremely important from a pragmatic point of view. Not only has the semantics of each of the key concepts been established, but also the methodological and methodological foundations of their application within the framework of the security studies approach have been clearly demonstrated. This once again confirms the importance of such scientific developments for improving the level of state security of Ukraine and winning the Russian-Ukrainian war, overcoming potentially other enemies in traditional and hybrid wars.*

**Key words:** *state security, research methodology, analytical methods of science, discourse, political discourse, security discourse, discursive approach, discourse analysis, descriptive discourse analysis, critical discourse analysis*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.56>

**М. А. Стрілецький**

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0009-0007-2286-4597

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Статтю присвячено актуальному питанню реалізації конституційного права на рівний доступ особи до державної служби. Встановлено, що важливою складовою механізму забезпечення реалізації права на державну службу є запобігання та протидія дискримінації при вступі особи на державну службу. Акцентовано увагу на тому, що ряд важливих доктринальних аспектів досліджуваного питання, станом на теперішній час, залишаються без належного теоретичного забезпечення, що негативно впливає на реалізацію названого конституційного права.

Визначено та охарактеризовано три складові антидискримінаційного законодавства України у сфері державної служби: 1) міжнародні нормативно-правові акти; 2) засадничі антидискримінаційні закони України; 3) галузеві антидискримінаційні закони, у т.ч. у сфері державної служби.

Визначено зміст і здійснено зіставлення «принципу недискримінаційності» і «принципу рівності» і зазначено, що вони співвідносяться, як ціле і частка. Виокремлено дві групи ознак дискримінації: 1) ознаки, перелік яких визначено Законом «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»; 2) інші ознаки, визначені як спеціальними законами, так і рішеннями ЄСПЛ, перелік яких становлять: сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність (трансгендерність або транссексуальність), членство у профспілках, ВІЛ-статус, генетичні характеристики особи, належність до національної меншини тощо.

Встановлено, що мають місце ознаки, стосовно яких: 1) чинним законодавством про державну службу не передбачено жодних дискримінацій, і ними є: раса; колір шкіри; релігійні та інші переконання; етнічне та соціальне походження; сімейний і майновий стан; місце проживання; 2) правомірність обмеження є безпосередньо пов'язаною з професійними вимогами щодо особи як при вступі на державну службу, так і при її проходженні. Такими ознаками є: політичні переконання (практично для всієї державної служби); стать (в окремих випадках для державної кримінально-виконавчої служби); вік (для окремих підвидів спеціалізованої служби); інвалідність (для тих видів/підвидів державної служби, для яких встановлено вимогу щодо відповідного рівня фізичної підготовки); громадянство (тільки громадянство України для всієї державної служби); мовна ознака (володіння державною мовою для всіх державних службовців).

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, запобігання та протидія дискримінації у сфері державної служби, принцип рівності, принцип недискримінаційності, визначені ознаки дискримінації у державній службі, інші ознаки дискримінації у державній службі.

**Постановка проблеми.** Однією із важливих функцій правової і демократичної держави є створення належного інституційно-правового механізму забезпечення реалізації особою конституційного права рівного доступу до державної служби. Як видається, основоположне значення

у цьому механізмові мають умови реалізації права на державну службу, серед яких слід виокремити запобігання та протидію дискримінації. Як свідчать наукові доробки, питанням державної служби приділялася і приділяється певна увага, у тому числі і питанню реалізації права на

державну службу. При цьому слід зазначити, що питання запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби досліджувалося фрагментарно і стосувалося окремих підвидів державної служби. Водночас, це питання є досить важливим для теорії державної служби, зокрема, з огляду на необхідність його зіставлення з такими іншими умовами, як: вимоги до осіб, що реалізують право на державну службу; обмеження та заборони у державній й службі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Звернення до доктринальної характеристики досліджуваного питання свідчить про те, що ряд аспектів питання запобігання та протидії дискримінації були і залишаються об'єктом наукових досліджень як на загальнотеоретичному рівні (В. Березняк, О. Юнін, В. Шаблистий [1], З. Равлінко [2], І. Янковець [3]), так і на галузевому рівні (О. Бащук [4], Т. Кагановська [5], О. Пожарова [6], О. Серета, Я. Свічкарьова [7], Н. Уварова [8] та ін.). Окремі питання державної служби, які є дотичними до досліджуваної проблематики (громадянство, вік, державна мова, принцип рівності, принцип політичної неупередженості тощо) були об'єктом наукового пошуку Л. Білої-Тіунової [9; 10], Н. Панової [11], О. Стеця [12] та ін. Слід також зазначити, що наукових інтерес являють собою і зарубіжні наукові доробки з досліджуваної проблематики [13; 14].

**Метою статті є** визначення особливостей реалізації запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби з огляду на особливості її завдань і функцій, загальних і спеціальних вимог щодо осіб, які реалізують право на державну службу.

**Виклад основного матеріалу.** Однією із невід'ємних умов реалізації особою права на державну службу є створення механізму запобігання та протидії дискримінації щодо особи, яка реалізує свої права під час вступу на державну службу та її проходження. Як видається, характеристика цієї умови передбачає необхідність комплексного поєднання двох аспектів досліджуваної проблематики: доктринального та нормативного.

Стосовно законодавчої бази слід звернути увагу на те, що становлення та розвиток антидискримінаційного законодавства в Україні стало можливим завдяки таким нормативним актам міжнародного права, як ст.ст. 1, 2, 7 Загальної декларації прав людини [15]; ст.ст. 2, 3, 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [16]; ст.ст. 2, 3 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [17]; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [18]; Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [19]; Конвенція про права інвалідів [20]; ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [21] і Протокол № 12 до неї [22]; ст.ст. 4, 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [23]; ст. 4 Рамкової конвенції про захист прав національних меншин [24] тощо.

Важливо зазначити, що первинним законом України, який поклав початок формуванню законодавства про заборону та протидію дискримінації є Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» [25], у якому уперше було надано визначено таких важливих понять, як: «дискримінація за ознакою статі» (абз. 4 ст. 1); «запобігання насильству за ознакою статі» (абз. 12 ст. 1); «протидія насильству за ознакою статі» (абз. 13 ст. 1) тощо.

Наступним кроком стали зміни до Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [26], відповідно до яких, серед іншого, було встановлено, що поняття «дискримінація за ознакою інвалідності» вживається у значенні, наведеному в Конвенції про права осіб з інвалідністю та Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Основною подією у питанні законодавчого регулювання запобігання та протидії дискримінації стало прийняття у 2012 р. Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [27], який визначив «організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод

людини та громадянина». Саме у цьому Законі уперше було надано як визначення поняття «дискримінація», так і вичерпний перелік її форм, встановлено, що цей Закон поширює свою дію і на сферу державної служби тощо.

У подальшій законотворчій діяльності було внесено відповідні зміни до: КЗпП – додано такі ознаки, як сексуальна орієнтація і гендерна ідентичність [28]; Закону «Про медіа» – встановлення серед обмежень до поширення інформації критерій «висловлювання, що підбурюють до дискримінації чи утисків стосовно окремих осіб чи груп осіб за ознакою етнічного чи соціального походження, громадянства, національності, раси, релігії та вірувань, віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності, інвалідності або за іншими ознаками» [29].

Таким чином можна стверджувати, що в Україні було створено основу антидискримінаційного законодавства, на підставі якого встановлюються механізми щодо запобігання та протидії дискримінації галузевим законодавством (ч. 2 ст. 3 Закону «Про освіту» [30]; абз. 5 ст. 4 Закону «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [31]; ст. 14 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [32]), або законодавством щодо окремих вразливих груп, зокрема ст. 14 Закону «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [33] передбачено, що «ІЛ-інфіковані та хворі на СНІД громадяни України користуються всіма правами та свободами, передбаченими Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами України».

До категорії галузевих антидискримінаційних законів належить і Закон «Про державну службу», який передбачає дві основоположні статті щодо забезпечення антидискримінаційної політики у сфері державної служби:

1) уперше цим Законом передбачено відповідний принцип державної служби – забезпечення рівного доступу до державної служб (п. 7 ч. 1 ст. 4). Зміст цього принципу характеризують такі основні

положення: а) рівний доступ до державної служб має прояв як під час вступу на державну службу, так і під час її проходження; б) забороняються як всі форми, так і всі прояви дискримінації під час вступу на державну службу та її проходження; б) забезпечується відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження». При цьому слід звернути увагу на те, що у Законі «Про державну службу» (1993) [34] недискримінаційного принципу державної служби не було передбачено;

2) частина 5 ст. 19 цього Закону передбачає, що «під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством». При характеристиці цього положення слід звернути увагу на таке: по-перше, це положення має відсилочний характер до Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» у частині «будь-яких форм дискримінації»; по-друге, це положення, певною мірою, не співпадає із положенням відповідного принципу державної служби: у ньому йдеться тільки про «будь-які форми дискримінації», а відповідний принцип державної служби передбачає як «всі форми дискримінації», так і «всі прояви дискримінації». У контексті наведеного важливо звернути увагу на те, що Закон «Про державну службу (1993) один із перших, на той час, передбачав положення щодо запобігання дискримінації про реалізації права на державну службу положенням «... незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання» (ст. 4).

З огляду на те, що у чинному законодавстві використовуються два принципи «принцип недискримінації» і «принцип рівності», як видається, необхідним є здійснення їхнього зіставлення. Уперше поняття «принцип недискримінації» введено у нормативний обіг Законом «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (ст. 2). При цьому слід звернути увагу на те, що назва цього



принципу, на теперішній час, практично не використовується у чинному законодавстві і, насамперед, у спеціальних законах про державну службу. Натомість, або використовується «принцип рівності» (зокрема ст. 4 Закону «Про державну службу»), або передбачається положення у редакції: «незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання» без вказівки на конкретний принцип (ч. 1 ст. 49 Закону «Про Національну поліцію» [35]).

Враховуючи те, що Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не тільки передбачив «принцип недискримінації», але й визначив його зміст, який становлять: а) «забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб»; б) «забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб»; в) «повагу до гідності кожної людини»; г) «забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб» (ст. 2), слід визнати, що його складовою є поняття «рівність» у всіх її проявах («прав і свобод осіб та/або груп осіб», «... перед законом осіб та/або груп осіб», «... можливостей осіб та/або груп осіб»). Натомість, зміст «принципу рівності» становлять: а) рівне поводження з людьми, які мають різні ознаки в аналогічних умовах; б) забезпечення рівних можливостей для людей з різними ознаками; в) забезпечення таких способів та умов реалізації прав та свобод, які не передбачають приниження їхньої гідності та не дискримінують їх [36, с. 11]. Таким чином, слід зазначити, що «принцип недискримінації» є ширшим за «принцип рівності», тобто вони співвідносяться як ціле і частка.

Важливим у контексті цього дослідження є визначення сутності поняття «дискримінація», визначення якого передбачено у ст. 1 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», і яке становлять такі характеристики:

1) стосується особи та/або групи осіб, які мають певні ознаки, що відрізняють їх від інших осіб (напр., приналежність до певної раси, інвалідність, місце проживання, мова тощо);

2) це ситуація, коли особа зазнає обмеження або у реалізації права (напр., на: освіту, відпочинок, працю тощо), або на користування правами і свободами [напр., на: підвищення по службі; присвоєння чергового рангу (спеціального або військового звання); заохочення тощо] у будь-якій сфері суспільного життя (невичерпний перелік сфер таких суспільних відносин надано у ст. 4 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»);

3) обмеження можуть бути дійсними (тобто такими, що є очевидними: інвалідність, раса, колір шкіри тощо) або припущеними (тобто уявними: загоріле обличчя і тіло визнається за колір шкіри);

4) визначено невичерпний перелік ознак, яких можуть стосуватися ті чи інші обмеження. Йдеться про те, що Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» уперше визначив примірний невичерпний перелік ознак, за яких особу може бути піддано дискримінації;

5) мають місце випадки, коли обмеження ознак дискримінації має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. Так, особи з інвалідністю не можуть проходити службу у поліції, оскільки до претендентів на вступ до поліції висуваються вимоги щодо відповідного стану здоров'я і відповідного рівня фізичної підготовки з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст.ст. 1, 49 Закону «Про Національну поліцію»).

Як уже зазначалося вище, визначення поняття «дискримінація» є безпосередньо обумовленим певними ознаками, якими є ознаки, які можна виокремити у дві групи:

1) визначені Законом «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»: раса; колір шкіри; політичні, релігійні та інші переконання; стать; вік; інвалідність; етнічне та соціальне походження; громадянство; сімейний і майновий стан; місце проживання;

2) інші ознаки. Саме наявність цього словосполучення свідчить про те, що перелік ознак, наданий у Законі «Про

засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не є вичерпним. Для оцінки тієї чи іншої ознаки особи чи/або групи осіб у контексті принципу недискримінації слід користуватися загальним правилом, сформульованим на підставі практики Європейського суду з прав людини: «інші ознаки повинні відображати певну «персональну» характеристику (статус), за якою можна відрізнити осіб або групи осіб, та бути достатньо подібними до ознак, які зазначені у відповідних нормах антидискримінаційного законодавства (в національному контексті це стаття 24 Конституції України та стаття 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації»), зокрема бути невід’ємними, вродженими, незалежними від особи та майже або повністю незмінними характеристиками (як, напр., колір шкіри, стать, сексуальна орієнтація) або стосуватися визначального для особистої або групової ідентичності вибору (як, напр., релігійні або інші переконання, національна приналежність)» [37]. Так, Європейський суд з прав людини своїми рішеннями встановлює, що перелік інших ознак, за якими заборонена дискримінація, становлять: сексуальна орієнтація [38], ґендерна ідентичність (трансґендерність або транссексуальність) [39], членство у профспілках [40], ВІЛ-статус [41], генетичні характеристики особи [42], належність до національної меншини [43] тощо.

Проекція вищенаведених ознак дискримінації на державну службу свідчить про особливості їхнього законодавчого визначення та запровадження для різних видів і підвидів державної служби, що має прояв у такому.

1. Мають місце ознаки, щодо яких чинним законодавством про державну службу не передбачено жодних дискримінацій, і ними є: а) раса (тобто або група людей, що мають спільні фізичні характеристики, успадковані від своїх предків, які відрізняють її від інших рас; або велика група людей, яка об’єднана генетичними ознаками, що зумовлюють її фізичний тип (комплекс морфологічних ознак); б) колір шкіри (тобто характеристика особи з точки зору її приналежності до певної групи людей, які характеризу-

ються білим, жовтим, чорним кольором шкіри та їхніми варіаціями); в) релігійні переконання (тобто усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх релігійних уподобань: бути віруючою або атеїстом;) та інші переконання (тобто усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх інших потреб: відношення до військової служби, відношення щодо ідентифікаційного коду тощо [9, с. 207]); г) етнічне походження (тобто сукупність гомогенних, функціональних і статичних характеристик, які відрізняють одну групу людей від інших груп, що володіють іншим набором подібних характеристик: спільне територіальне й історичне походження, єдиної мови, спільні риси матеріальної та духовної культури тощо); та соціальне походження [тобто природжений статус особи, який характеризуються статусом його батьків (одного із батьків)]; д) сімейний стан [тобто офіційна, державно стандартизована форма, що описує стосунки людини зі значущими іншими у категоріях шлюбу (одружені, неодружені, розлучені, овдовілі)] і майновий стан (тобто характеристика особи з точки зору її рухомого і нерухомого майна, цінних паперів тощо. Слід звернути увагу на те, що ця ознака у деяких законах про державну службу не передбачається (напр., у ст. 49 Закону «Про Національну поліцію»); ж) місце проживання [житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо) у певному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово].

2. Чинне законодавство про державну службу передбачає обмеження окремих ознак дискримінації, що є зумовленим її особливостями. Так, однією із важливих умов введення обмеження ознаки дискримінації є обґрунтована правомірність мети такого обмеження. Йдеться про те, що така мета, насамперед, має бути визначеною законом. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до практики ЄСПЛ, поняття «закон» тлумачиться широко і припускає закріплення певної норми, вимоги або мети не тільки законами (у розумінні вітчизняного законодавства), але й підзаконними нормативно-право-

вими актами та судовою практикою, тобто усіма джерелами, які становить нормативно-правову базу держави. У контексті наведеного слід звернути увагу на те, що будь-яка правова норма, яка передбачає певну мету обмеження прав особи, має відповідати принципів «правової визначеності», тобто бути сформульованою із достатнім ступенем чіткості, що дало б змогу особі: по-перше, узгоджувати з нею свою поведінку; по-друге, передбачати, відповідно до обставин, наслідки вчинення конкретних дій.

При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що законними підставами для введення обмежень щодо реалізації певних прав особи у сфері державної служби можуть бути: «незалежність та територіальна цілісність України» (ст. 1 Закону «Про Військовий обов'язок і військову службу» [44]); «державний суверенітет, конституційний лад, науково-технічний і оборонний потенціал України, законні інтереси держави та права громадян» (ст. 2 Закону «Про Службу безпеки України» [45]); економіка держави (ст. 1 Закону «Про Бюро економічної безпеки України» [46]); інтереси держави і суспільства (Закон «Про державну службу»); запобігання розголошенню державної таємниці (Закон «Про державну таємницю» [47]); запобігання вчиненню злочинів (ст. 1 Закону «Про державне бюро розслідувань» [48]; ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [49]); «забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» (ст. 1 Закону «Про Національну поліцію») тощо.

Правомірність обмеження ознак дискримінації у державній службі є безпосередньо пов'язаною з професійними вимогами щодо особи як стосовно її вступу на державну службу, так і стосовно її проходження. Такими ознаками є:

а) політичні переконання (тобто усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх політичних уподобань: займатися політичною діяльністю чи бути осторонь неї, надавати допомогу політичним партіям або проявляти свою політичну нейтральність тощо). Оскільки у державній службі (у залежності від виду або під-

виду) запроваджено принцип або політичної неупередженості, або політичної нейтральності, або безпартійності, державні службовці не можуть використовувати свої політичні переконання у різних формах, перебуваючи на державній службі. Таким чином, така ознака, як політичні переконання будуть враховуватися при реалізації права на державну службу, що обумовлено відповідними принципами державної служби: політичної неупередженості (ч. 3 ст. 10 Закону «Про державну службу»); політичної нейтральності і позапартійності (п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»; п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону «Про Державне бюро розслідувань»; п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону «Про Бюро економічної безпеки України» тощо). Стосовно цієї ознаки слід зазначити, що її особливості у сфері державної служби мають прояв у запровадженні таких принципів, як безпартійності, або політичної неупередженості, або політичної нейтральності, механізмом реалізації яких є законодавче обмеження практично для всіх видів державних службовців (окрім державних службовців категорії «Б» і «В»): а) бути членом політичної партії або/чи обіймати посади в керівних органах політичної партії; в) залучати, використовуючи своє службове становище, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; г) суміщати державну службу (категорія «А») із статусом депутата місцевої ради; д) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

б) стать (тобто характеристика особи щодо її природженої приналежності до чоловічої або жіночої статі). Стосовно цієї ознаки дискримінації слід зазначити, що в окремих випадках може мати місце встановлення обмежень щодо неї у залежності від специфіки конкретного підвиду державної служби (напр., це може мати місце у державній кримінально-виконавчій службі для окремих посад державної служби, зокрема посад, передбачених для установ виконання покарань для чоловіків і для жінок);

в) вік (тобто тривалість періоду від моменту народження особи – до будь-

якого іншого певного моменту часу). При характеристиці цієї ознаки дискримінації у контексті державної служби слід звернути увагу на таке: по-перше, Закон «Про державну службу» (1993) не взагалі не передбачав віку, по досягненню якого особа мала право на державну службу, а тільки граничний вік, по досягненні якого, особа мала бути звільненою з державної служби; по-друге, чинний Закон «Про державну службу» передбачає два види віку: повноліття, по досягненні якого особа має право на державну службу, і граничний вік – 65 років, по досягненню якого припиняється державна служба, якщо інше не передбачено законодавством; по-третє, для окремих видів (підвидів) державної служби передбачаються спеціальні вимоги щодо віку; по-четверте, ця ознака у деяких спеціальних законах про державну службу не передбачається (напр., у ст. 49 Закону «Про Національну поліцію»);

г) інвалідність (тобто йдеться про обмеженість конкретної особи, яка впливає з дефекту, що перешкоджає або позбавляє її можливості виконувати дії, які вважають для цієї особи нормальними у залежності від вікових, статевих, соціальних і культурних факторів). Враховуючи те, що для спеціальної державної служби (ДБР, БЕБ, НАБУ, Нацполіція тощо) характерною є вимога до осіб щодо відповідного стану здоров'я і/або рівня фізичної підготовки, яка є обумовленою тими завданнями та функціями, що покладаються на ці підвиди державної служби, інвалідність, як правило, є несумісною із встановленою вимогою;

д) громадянство: категоричною вимогою для державної служби (незалежно від її видів і підвидів), на теперішній час, є належність до громадянства України, що нівелює таку ознаку дискримінації, як громадянство;

ж) мовна ознака: ще однією категоричною вимогою щодо державної служби є відповідний рівень володіння особою державною мовою. З огляду на те, що поняття «мовна ознака» у контексті принципу недискримінації немає свого визначення у чинному законодавстві, видається за необхідне зазначити, що йдеться про

володіння особою як державною мовою так і іноземними мовами.

2. Для адміністративної служби характерним є те, що Закон «Про державну службу» щодо питання запобігання та протидії дискримінації у державній службі передбачає посилання на Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», тобто у цьому разі має місце переважне сприйняття визначеного переліку ознак дискримінації з урахуванням особливостей їх імплементації у сферу державної служби, про що йшлося вище, окрім: політичних переконань, громадянства, мовної ознаки.

3. Для інших видів державної служби характерним є те, що:

а) ряд законів, які регулюють окремі підвиди спеціалізованої служби не передбачають ані принципу рівності, ані принципу недискримінації, ані положення «незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками», ані посилання на Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Це стосується служби у таких органах, як БЕБ, ДБР, НАБУ, система прокуратури тощо. Водночас, слід звернути увагу на окремі винятки, зокрема на те, що Закон «Про Бюро економічної безпеки України» передбачає посилання на Закон «Про державну службу», який застосовується до БЕБ та його працівників у частині, що не суперечить спеціальному Закону (ч. 2 ст. 1). Це надає підстави зазначити, що положення Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» все ж таки, за допомогою такого бланкетного способу, можуть поширюватися на працівників БЕБ з урахуванням особливостей цього державного органу та особливостей проходження державної служби у ньому;

б) для такого підвиду державної служби, як служба у поліції, характерним є те, що ст. 49 Закону «Про національну поліцію» передбачає таке недискримінаційне положення, як: «незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціаль-



ного походження, майнового стану, місця проживання». Це положення є адаптованим до служби у поліції, оскільки воно не передбачає такої ознаки дискримінації, як «інвалідність».

**Висновки.** Проекція досліджуваних ознак дискримінації на державну службу свідчить про особливості їхнього законодавчого визначення та запровадження для різних видів і підвидів державної служби, що має прояв у тому, що: а) у Законі «Про державну службу» і спеціальних законах про вид/підвид державної служби передбачається принцип рівності (а не принцип недискримінації) при вступі на державну службу, оскільки має місце обґрунтована правомірність застосування обмежень окремих ознак дискримінації, яка є обумовленою відповідною метою і яка є нормативно визначеною на рівні закону; б) перелік обмежень ознак дискримінації є залежним та обумовленим специфікою виду/підвиду державної служби.

#### Список використаної літератури:

1. Запобігання та протидія дискримінації в Україні. Множинна дискримінація : навч. посіб. / кол. авт. В.С. Березняк, О.С. Юнін, В.В. Шаблюстий та ін. Дніпро: Видавець Біла К.О., 2022. 236.
2. Равлінко, З. П. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 201 с.
3. Янковець І.В. Дискримінація та інституційний механізм її подолання в Україні: дис. ... д-ра філос. Одеса, 2020. 300 с.
4. Башук О.Р. Адміністративно-правові засади протидії проявів дискримінації дільничними офіцерами поліції в Україні: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2022.
5. Кагановська, Т. Є.. Сучасний стан реалізації принципу гендерної рівності на державній службі: організаційно правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна*. Серія «Право». 2017. Вип. 23. С. 6-8.
6. Пожарова, О.В. Щодо визначення поняття дискримінації. 2022. URL: <https://dpspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/bbf6e71a-80ad-427d-8456-eb2c92cd3d6a/content>.
7. Середа, О. Г., Свічкарьова, Я. В.. Значення діяльності правоохоронних органів у подоланні дискримінації. *Наукові записки*. Серія: Право. 2023. № 14. С. 80-84.
8. Уварова Н.В. Юридична відповідальність роботодавця за прояви дискримінації щодо працівника. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 26-30.
9. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.
10. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
11. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.
12. Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 436 с.
13. Jilke, S., Van Dooren, W., & Rys, S. Discrimination and administrative burden in public service markets: Does a public-private difference exist? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2018. №28(3), pp. 423-439. URL: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/28/3/423/4938536?login=false>.
14. McCandless, S., & Blessett, B. Dismantling racism and white supremacy in public service institutions and society: contextualizing the discussion and introducing the symposium. *Administrative Theory & Praxis*, 2022. № 44. pp. 91-104. URL: <https://doi.org/10.1080/10841806.2022.2043071>.
15. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
16. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
17. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text).
18. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 04.02.1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text).
19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 06.10.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text).
20. Конвенція про права інвалідів від 13.12.2006 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text).

21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
22. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_537#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537#Text).
23. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text).
24. Рамкова конвенція про захист прав національних меншин від 01.02.1995 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055#Text).
25. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. Дата оновлення: 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.
26. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>.
27. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.
28. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
29. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>.
30. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
31. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
32. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.
33. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України від 12.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1972-12#Text>.
34. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (не чинний).
35. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 16.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
36. Посібник із запобігання та протидії дискримінації для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і надавачів адміністративних послуг. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpccaipjcg/lclefindmkaj/https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/guide-to-preventing-discrimination19082024-1.pdf>.
37. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Кьельдсен, Буск Мадсен і Педерсен проти Данії» (Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Danmark) від 07.12.1976 №№ 5095/71, 5920/72, 5926/72. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-57509%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-57509%22]).
38. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Бачковський та інші проти Польщі» (Bączkowski and Others v. Poland) від 03.05.2007 № 1543/06. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001117242%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001117242%22]).
39. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства» (Christine Goodwin v. the United Kingdom) від 11.07.2002 № 28957/95. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-60596%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-60596%22]).
40. Рішення Європейського суду з прав людини по справах «Райніс Гаспаравічус проти Литви» (Rainis Gasparavicius v. Lithuania) від 07.04.2005 №№ 70665/01, 74345/01. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-68749%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-68749%22]).
41. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Кіютін проти Росії» (Kiyutin v. Russia) від 10.03.2011 № 2700/10. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-103904%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-103904%22]).
42. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Дж.Н. та інші проти Італії» (G.N. et autres c. Italy) від 01.12.2009 № 43134/05. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-95926%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-95926%22]).
43. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Сейдіч і Фінчі проти Боснії і Герцеговіни» (Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina) від 22.12.2009 №№ 27996/06, 34836/06. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-96491%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-96491%22]).
44. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від

- 25.03.1992 р. Дата оновлення: 20.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
45. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 13.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
46. Про Бюро економічної безпеки: Закон України від 28.01.2021 р. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.
47. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>.
48. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. Дата оновлення: 30.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

### **Striletskyi M. A. Certain aspects of prevention and counteraction of discrimination as a condition for the realization of the right to civil service**

*The article is devoted to the actual issue of realization of the constitutional right to equal access of a person to the civil service. It has been determined that the prevention and counteraction of discrimination on the entry of a person into the civil service is an important component of the mechanism for ensuring the realization of the right to the civil service. Attention is focused on the fact that a number of important doctrinal aspects of the studied issue, as of today, remain without proper theoretical support, which has a negative impact on the implementation of this constitutional right.*

*Three components of anti-discrimination legislation of Ukraine in the field of civil service are defined and characterized: 1) international normative legal acts; 2) fundamental anti-discrimination laws of Ukraine; 3) sectoral anti-discrimination laws including in the field of the civil service.*

*The content of the "principle of non-discrimination" and the "principle of equality" is determined and their comparison is carried out, it is noted that they relate as a whole and a part. Two groups of characteristics of discrimination are distinguished: 1) characteristics, the list of which is determined by the Law of Ukraine "On the principles of preventing and combating discrimination in Ukraine"; 2) other characteristics determined just as by special laws so by decisions of the ECHR, the list of which is: sexual orientation, gender identity (transgenderism or transsexuality), trade union membership, HIV status, person's genetic characteristics, belonging to a national minority etc.*

*It has been determined that there are characteristics for which: 1) the current legislation on the civil service doesn't provide for any restrictions, and they are: race; skin color; religious and other beliefs; ethnic and social origin; family and property status; place of residence; 2) the legality of the restriction is directly related to the professional requirements for the person just as upon entry into civil service so during civil service. Such characteristics are: political beliefs (almost for the entire civil service); gender (in some cases for the state criminal executive service); age (for certain species of specialized service); disability (for those species/subspecies of civil service for which it is established a requirement for an appropriate level of physical training); citizenship (only Ukrainian citizenship for the entire civil service); language (knowledge of the state language for all civil servants).*

**Key words:** *civil service, civil servant, prevention and counteraction of discrimination in the field of civil service, principle of equality, principle of non-discrimination, defined characteristics of discrimination in the civil service, other characteristics of discrimination in the civil service.*

## ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Встановлено, що особливе значення у забезпеченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування відіграє нормативне регулювання виконання ними делегованих повноважень, що розширює коло їх можливостей та обсяг владного впливу, надає відповідну систему адміністративно-управлінських засобів реалізації функцій та задач, що стоять перед сучасною державою. Встановлено, що нормативно-правове регулювання делегування необхідне для забезпечення чітких правових гарантій у відносинах між різними рівнями влади. Визначено, що чинне законодавство України повинно закріплювати механізми фінансування делегованих повноважень і відповідальність держави за надання ресурсів, яка фінансувати здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або шляхом закріплення за місцевими бюджетами окремих загальнодержавних податків, що означає, що центральна влада зобов'язана забезпечити громади фінансовими ресурсами (або майном) для виконання доручених їм державних функцій. Визначено, що реалізація системи делегованих повноважень вимагає звітності органів місцевої влади, що зобов'язані інформувати державу про хід їх виконання, дотримуватися встановлених процедур, а держава має інструменти втручання у разі порушень чи неефективності. Встановлено, що російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. З'ясовано, що за результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід. Встановлено, що відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року.*

**Ключові слова:** реформа децентралізації, інституційно спроможні територіальні громади, спроможність, інформаційна відкритість органів публічної влади, інституційне забезпечення, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Відповідно до міжнародного концепту, проголошеного у Програмі дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку, прийнятій в Каїрі в 1994 році саме люди є центром сталого розвитку [1].

При цьому російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кор-

дон. Відповідно до даних Порталу оперативних даних УВКБ ООН, де розміщуються відомості про рух населення задля вчасного реагування на такі міграційні процеси та усунення їх шкідливих наслідків, зазначається, що понад 6.5 млн. українців є біженцями в різних країнах світу [2]. Крім того в Україні міграційна криза поєднується із демографічною, що призводить до праксеологічних проблем сучасного



суспільства. Якщо на початку повномасштабного вторгнення у 2022 році кількість населення України складало близько 40 млн, і при цьому індекс приросту населення був 14.3, при середній тривалості життя 70 років та міграції  $-6.763.580204$ , то після повномасштабного вторгнення ці показники суттєво змінились у негативний бік [3].

#### **Стан наукової розробки проблеми.**

Вивчення теорій встановлення змісту інституційної спроможності органів місцевого самоврядування має базуватися на наукових працях таких вчених, як В.В. Копейчиков, О.В. Петришин, Ю.С. Шемчушенко, В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, Т.П. Мінка, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, М. М. Тищенко, В.К. Шкарупа, В.Г. Чорна та ін.

Питання формування інституційної спроможності також вивчались в окремих наукових публікаціях представників науки конституційного та муніципального права, а саме у працях В. В. Борденюка, О.В. Батанова, М.А. Баймуратова, Н.В. Мішиної, В.Ф. Погорілка, та ін.

*Метою наукової статті є здійснення характеристики формування людських ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.*

**Виклад основного матеріалу.** За результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році [4] визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід [4]. Відповідно до даних, наведених у Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року, визначено, що «з урахуванням викладених викликів і загроз, дія яких продовжуватиметься

і після завершення бойових дій або припинення чи скасування воєнного стану в Україні, чисельність населення України, за оцінкою Інституту демографії та проблем якості життя Національної академії наук, до 2041 року може скоротитися до 28,9 млн. осіб, а до 2051 року - до 25,2 млн. осіб. Прогнозування чисельності населення ускладнюється через відсутність необхідних статистичних даних, зокрема через неможливість обліку демографічних показників на тимчасово окупованих територіях, багатоваріантність сценаріїв перебігу воєнних подій» [5].

Як зазначає Л.Ф. Купіна реалізація найбільш трагічного сценарію – тривалої війни – призведе до подальших процесів зниження кількості населення ще на 31%. При цьому реалізація найбільш оптимістичного сценарію все одно до 2052 року показує зниження кількості населення України на 21% до 2052 року [6, с. 145-146].

Спроби удосконалити міграційну політику в Україні є триваючими, і почалися ще до 2014 року, коли у 2010 році у проєкті Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» були унормовні процеси повернення емігрантів до держави походження. До пріоритетів здійснення міграційної політики в Україні у проєкті Закону «Про основні засади державної міграційної політики України» було віднесено створення «сприятливих соціально-економічних умов для зменшення еміграції населення та для його рееміграції, участь держави в рееміграції, у тому числі шляхом розробки та реалізації відповідних програм» [7].

Зазначений проєкт Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» не було прийнято. Активізація міграційних процесів, пов'язаних із анексією Криму та окупацією окремих регіонів Донецької та Луганської областей у 2014 році вимагає визначення пріоритетів подолання кризи зниження населення від держави, що навіть в сучасних умовах ще не було здійснено [7]. Зокрема, у Плані заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року не визначено відповідні пріоритети, що

полягають у поверненні українських іммігрантів та їх реінтеграції в українське суспільство [7; 8; 9].

Так само відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року [10]. В ухваленій Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року до демографічних викликів та загроз для розвитку України було віднесено такі фактори, як:

«швидке скорочення чисельності населення внаслідок депопуляції (перевищення кількості померлих над кількістю новонароджених) та масштабної трудової міграції, яка часто переходить в постійну, тимчасової окупації частини території України, нових викликів і загроз, обумовлених збройною агресією. За даними Держстату, чисельність наявного населення України на дату проведення Всеукраїнського перепису населення (5 грудня 2001 р.) становила 48,5 млн. осіб. За оцінкою Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук (нині Інститут демографії та проблем якості життя Національної академії наук), на 1 січня 2022 р. чисельність населення України становила 42 млн. осіб, на липень 2024 р. - 35,8 млн. осіб, у тому числі на територіях, на яких органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, - 31,1 млн. осіб; низький рівень народжуваності. У 2020 році (напередодні відчутних наслідків в Україні гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2) сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні становив 1,22 на одну жінку проти 1,53 у 2012 році, що майже вдвічі нижче за його показник, який забезпечує просте відтворення населення (2,2). За період збройної агресії (за експертними оцінками) через безпекові ризики, невизначеність щодо майбутнього, розділення сімей тощо цей показник став нижче 1» та ін.

Оскільки серед осіб, які були вимушені виїхати за межі України внаслідок

збройної агресії, значну частину становлять діти та підлітки, їх неповернення призведе до непоправних демографічних втрат, подальшого погіршення і без того несприятливої демографічної ситуації та зниження демографічного потенціалу України.

Ситуація ускладнюється тим, що частина українських сімей після припинення або скасування воєнного стану та обмежень на виїзд може возз'єднатися за межами України: жінки, які матимуть прийнятну роботу і житло, мотивуватимуть своїх чоловіків до переїзду. Водночас імовірно збільшення кількості розлучень зменшуватиме шанси на повернення жінок.

За даними Центру економічної стратегії, станом на січень 2024 р. планували повернутися в Україну 52,5 відсотка опитаних, не планували - 7,3 відсотка, 15,8 відсотка - скоріше не планували повертатись, 24,5 відсотка - вагались з відповіддю, але реальна кількість українців, що залишаться за кордоном, може становити від 1,3 млн. до 3,3 млн. осіб залежно від подальшого розвитку ситуації: чим довше триватиме збройна агресія, тим менша частка осіб, які були вимушені виїхати за межі України внаслідок збройної агресії, повернеться на Батьківщину.

Головними причинами неповернення українців є: невпевненість у безпеці в Україні (47 відсотків), відсутність роботи та засобів до існування (31 відсоток), недостатній рівень доступу до базових послуг (охорона здоров'я, вода, електроенергія, інфраструктура) (22 відсотки), недоступність якісної освіти для дітей (15 відсотків) [10].

Зазначене вище свідчить про надзвичайно складну ситуацію із забезпеченням процесів зростання людських ресурсів в регіонах, що негативно відображується на рівні інституційної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Відсутність механізмів реінтеграції українських мігрантів, що свідчить про відповідні положення чинного законодавства України, сприяють не лише «усталеній соціалізації та економічній інтеграції наших громадян в країнах тимчасового

захисту, а й погіршує можливості України у примноженні людського капіталу, впливає на обсяг національного багатства і демонструє низьку інституційну спроможність влади у вирішенні першочергових для країни питань» [6, с. 151-152].

Ситуація поглиблюється наявністю зацікавленості в окремих країнах із інтеграції українських мігрантів та їх прагненням до створення умов для їх адаптації та подальшого проживання в країнах тимчасового захисту. європейські програми розробляються задля успішної інтеграції українців до європейського простору.

До важливих причин позитивного ставлення багатьох країн Європейського Союзу до українських біженців та мігрантів є саме їхня швидка соціокультурна інтеграція. У порівнянні з мігрантами з країн Близького Сходу, українці: мають ближчі культурні та релігійні цінності, що спрощує адаптацію до європейських норм і стилю життя; частіше вже володіють або швидко вивчають європейські мови; демонструють високу мотивацію до праці та самозабезпечення; зазвичай не мають суттєвих проблем із прийняттям гендерної рівності чи демократичних принципів. Ці фактори сприяють тому, що українці легше адаптуються в місцевих громадах, швидше входять до ринку праці та менше викликають соціального напруження, що, своєю чергою, формує більш толерантне та сприятливе ставлення до них з боку європейських суспільств та урядів [11].

До напрямів, впровадження яких має бути пов'язано із вирішенням завдання повернення українців, є створення інформаційного порталу із пошуку роботи на місцях, проведення роз'яснювальних заходів із створення привабливості регіонів, залучення інвестицій для розвитку інфраструктури сел та селищ, та вирішення проблем їх транспортного сполучення із іншими населеними пунктами [15]. Подібний підхід діє в країнах ЄС, і спрямований він також на те, щоб сприяти інтеграції українських мігрантів до країн Європи, їх подальшого проживання в регіонах. Таким проектом є EU TalentPool [12; 13] – платформа із підбору кадрів в ЄС [14].

Зокрема, економіка Німеччини відчуває гостру нестачу кваліфікованих кадрів. Від-

повідно до поточного звіту DIHK про кваліфікованих працівників, більше половини німецьких компаній не можуть заповнити свої вакансії в довгостроковій перспективі – це призводить до загальної кількості відкритих вакансій у 1,8 мільйона. Проблема стосується не лише Німеччини, як найбільшої економіки ЄС, але й інших держав-членів, а отже, конфедерації держав у цілому. До 2030 року працездатне населення ЄС скоротиться на сім мільйонів осіб порівняно з 2022 роком. Щоб протистояти дефіциту, ЄС та його країни-члени зосереджені насамперед на найкращому використанні потенціалу працездатного населення. Відправні точки включають навчання та підвищення кваліфікації наявної робочої сили, а також успішну інтеграцію недостатньо представлених груп, таких як люди з обмеженими можливостями чи біженці. Однак одних лише цих дуже важливих і розумних заходів буде недостатньо з огляду на демографічний розвиток. Тому імміграція кваліфікованих працівників з-за кордону є надзвичайно важливою. У листопаді 2023 року Європейська комісія представила законодавчу пропозицію щодо резерву кадрів ЄС у формі регламенту, який має пряму дію в державах-членах. Цей пул талантів (EU TalentPool) має стати першою загальноєвропейською онлайн-платформою, яка дає змогу підбирати – тобто об'єднувати – робітників і кваліфікованих робітників із третіх країн із компаніями в ЄС. Основна увага зосереджена на найпоширеніших дефіцитних професіях в Союзі; враховуються всі рівні кваліфікації [15].

Враховуючи дефіцит кваліфікованих працівників у Європі, це важливий підхід до сприяння імміграції з третіх країн і позиціонування ЄС у цілому як привабливого місця імміграції для робітників і кваліфікованих працівників.

Однак досвід показує, що наймання персоналу з третіх країн є особливо складним і дорогим, особливо для малих і середніх підприємств (МСП). Таким чином, практичне впровадження та взаємодія з існуючими системами є вирішальними для успіху резерву кадрів ЄС. При цьому платформа EU TalentPool не повинна базуватися на заздалегідь визначеному списку дефіцит-

них професій. Компанії повинні і можуть набагато краще оцінювати, для яких професій вони потребують і хочуть залучати майбутніх працівників із третіх країн. Крім того, інструмент має супроводжуватися ефективним розглядом імміграційних заяв, швидким визнанням кваліфікацій та відповідними заходами щодо інтеграції кваліфікованих працівників [16].

Країни-члени можуть вільно вирішувати, чи брати участь у резерві кадрів ЄС. Якщо так, їхні компанії можуть подавати оголошення про роботу через національні контактні пункти. Зареєстровані шукачі роботи мають можливість створити профіль та подати заявку на оголошення про роботу на порталі. Цей процес підтримує автоматичний інструмент зіставлення.

**Висновок.** Отже, російсько-українська війна стала тим негативним фактором, що спричинив масові переміщення українського населення, як в межах країни, так і за кордон. З'ясовано, що за результатами дослідження «Майбутнє населення України після російського вторгнення. Роль міграції для демографічних змін», проведеного у Люксембурзі у 2023 році визначено, що можливими сценаріями розвитку демографічної та міграційної ситуацій в Україні до 2052 року є такі варіанти: першим сценарієм є продовження війни та низький показник повернення українців; другим сценарієм є постійні міграційні рухи; третім сценарієм є побудов міграційних процесів на основі циркулярного руху; четвертим сценарієм є міграційний перехід. Встановлено, що відновлення людського капіталу як пріоритет розвитку української держави не визначено у Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року, яка була розроблена на початку 2024 року та перебувала на громадському обговоренні до червня поточного року.

#### Список використаної літератури:

1. Program of action adopted at the International Conference on Population and Development Cairo 5–13 September 1994. URL: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA\\_en.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf)
2. Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
3. The World Bank. Data. Ukraine. URL: <https://data.worldbank.org/country/ukraine?view=chart>
4. Ueffing, P., Adhikari, S., K.C., S., Poznyak, O., Goujon, A. and Natale, F., Ukraine's population future after the Russian Invasion. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5217277abe30-11ed8912-01aa75ed71a1/language-en>
5. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-p#Text>
6. Купіна Л.Ф. Людський капітал як основа національного багатства України. *Правовий вимір та охорона національного багатства України*: монографія / за загальною редакцією О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2024. С. 134-187.
7. Проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF56900A>
8. Інформаційне повідомлення про оприлюднення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024–2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/public-consultation/discussion/15959.html>
9. Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2024 р. № 837-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-2024-p#Text>
10. Легеза Ю.О., Гладій О.В. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №9. С. 620-623.
11. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-p#Text>
12. Вплив міграційних процесів на перебіг повоєнного відновлення України,



- міграційну політику ЄС та країн Східного партнерства / О. Піщуліна. В. Юрчишин та інші. Центр Разумкова. Київ, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/10/25/2023-RyshchulinaMIGRACIA.pdf>
13. План для реалізації Ukraine Facility 2024–2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>
14. EU Talent Pool Pilot. URL: [https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot\\_en](https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en)
15. Der EU-Talentpool: eine Lösung für Europas Fachkräftemangel? URL: <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tdw/der-eu-talentpool-eine-loesung-fuer-europas-fachkraeftemangel--115658>
16. Міграційна політика України: чи може уживати в одному документі євроінтеграція та повернення українців. URL: <https://ants.org.ua/migracijna-polityka-ukrayiny-chy-mozhezhytysya-v-odnomu-dokumenty-yevrointegracziya-ta-povernennya-ukrayincziv/>

### **Krahlevych O. V. Formation of human resources of the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies**

*It has been established that the regulatory regulation of the implementation of delegated powers by them plays a special role in ensuring the institutional capacity of local self-government bodies, which expands the range of their capabilities and the scope of power influence, provides an appropriate system of administrative and managerial means for implementing the functions and tasks facing the modern state. It has been established that regulatory and legal regulation of delegation is necessary to ensure clear legal guarantees in relations between different levels of government. It is determined that the current legislation of Ukraine should establish mechanisms for financing delegated powers and the state's responsibility for providing resources to finance the exercise of delegated powers in full from the State Budget or by assigning certain state taxes to local budgets, which means that the central government is obliged to provide communities with financial resources (or property) to perform the state functions assigned to them. It is determined that the implementation of the system of delegated powers requires reporting by local authorities, which are obliged to inform the state about the progress of their implementation, adhere to established procedures, and the state has tools for intervention in case of violations or inefficiency. It is established that the Russian-Ukrainian war became the negative factor that caused the mass displacement of the Ukrainian population, both within the country and abroad. It is found that according to the results of the study "The Future of the Population of Ukraine after the Russian Invasion. The role of migration for demographic changes", held in Luxembourg in 2023, it was determined that the following are possible scenarios for the development of the demographic and migration situations in Ukraine until 2052: the first scenario is the continuation of the war and a low rate of return of Ukrainians; the second scenario is permanent migration movements; the third scenario is the construction of migration processes based on circular movement; the fourth scenario is migration transition. It was established that the restoration of human capital as a priority for the development of the Ukrainian state was not defined in the Strategy for the Demographic Development of Ukraine until 2040, which was developed in early 2024 and was under public discussion until June of this year.*

**Key words:** decentralization reform, institutionally capable territorial communities, capacity, information openness of public authorities, institutional support, regulatory and legal support, local self-government bodies.

УДК 342.951:656.7(560+477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.58>

**А. А. Іванищук**

доктор юридичних наук професор,  
директор Науково-дослідного інституту морського і космічного права  
ORCID ID: 0000-0001-9664-3120

**І. Є. Підберезних**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри історії факультету політичних наук  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили  
ORCID ID: 0000-0001-9906-4327

**Є. В. Сердюк**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»  
ORCID ID: 0000-0002-5467-7207

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТУРЕЧЧИНІ ТА УКРАЇНИ

У статті здійснено компаративістичний аналіз особливостей публічного адміністрування авіаційним транспортом у Туреччині та Україні. Розкрито доктринальні витоки адміністративного права обох держав, зокрема акцентовано на тому, що адміністративне право Туреччини сформувалося під впливом французької моделі, яка передбачає централізоване публічне адміністрування, ієрархічний контроль та нормативну орієнтацію на публічну службу. Натомість адміністративне право України, що особливо проявилось після здобуття незалежності, ґрунтується на німецькій правовій традиції з акцентом на формальну законність, процедурну деталізацію та пріоритет захисту прав суб'єкта в публічно-правових відносинах. У межах аналізу законодавчого забезпечення авіаційної галузі Турецької Республіки охарактеризовано базові акти, зокрема Закон № 2920 про цивільну авіацію та низку спеціалізованих підзаконних нормативно-правових актів. Продемонстровано, що чинне турецьке законодавство формує послідовну правову модель, у якій поєднано принципи публічного порядку, національного суверенітету, безпеки, а також регламентовано порядок доступу до авіаційного простору, ліцензування, сертифікації, контролю за технічним станом повітряних суден та умовами експлуатації аеропортів. Особливу увагу в роботі приділено аналізу адміністративних органів, що здійснюють публічне адміністрування авіаційної галузі в Туреччині. Визначено провідну роль Міністерства транспорту та інфраструктури, яке формує стратегічні напрямки політики, контролює маршрути та виконує функції міжвідомчого координатора. Розкрито компетенції Генеральної дирекції цивільної авіації, відповідальної за технічний нагляд, сертифікацію, інспекції та аудит безпеки польотів. Зазначено, що Генеральна дирекція державних аеропортів Туреччини реалізує функції щодо експлуатації, модернізації та адміністрування державної аеропортової інфраструктури. Здійснено певний аналіз практичних інструментів публічного адміністрування, що застосовуються в Туреччині, включаючи цифрові сервіси, електронний документообіг, механізми інспекційного нагляду та регуляторного контролю. Особливу увагу приділено нормативу SHY-YOLCU, який передбачає комплекс заходів щодо захисту прав пасажирів у разі скасування, затримки чи відмови в посадці, зокрема обов'язкове інформування, надання компенсацій та допомоги. У контексті розвитку технологій розглянуто правовий режим використання безпілотних літальних апаратів, який передбачає їхню реєстрацію, погодження польотів та обмеження щодо зон застосування.

**Ключові слова:** авіаційна галузь, аеродромна інфраструктура, адміністративний орган, доктрина, електронне врядування, концепція, національна безпека, національний суверенітет, обмеження, публічна адміністрація, правовий режим, права пасажирів, реєстрація, сертифікація.

**Вступ.** Науковий аналіз публічного адміністрування авіаційного транспорту в Туреччині та Україні набуває особливої актуальності в умовах глибоких трансформацій безпекової архітектури Європи, спричинених повномасштабною російсько-українською війною. Обидві держави виступають ключовими регіональними суб'єктами з високим потенціалом розвитку транспортної інфраструктури, обороноздатності та стратегічного партнерства. Туреччина — держава-член НАТО з одними з найпотужніших збройних сил в Альянсі, а Україна — країна, що стала форпостом захисту європейських цінностей і прагне до інтеграції в ЄС. Очевидно, що після завершення війни обидві країни залишатимуться головними акторами європейської безпеки із відповідною логістичною та адміністративною спроможністю.

У цьому контексті порівняльне дослідження моделей публічного адміністрування авіаційного транспорту в Туреччині та Україні виходить за межі суто наукової інтересу — воно має прикладне значення як для формування спільних підходів до розвитку інфраструктури, так і для створення умов взаємодії у сфері цивільної авіації, з урахуванням норм ICAO та європейського права. Водночас для України важливо не лише адаптувати позитивні інституційні й процедурні практики Туреччини (зокрема в частині електронного врядування, цифрових сервісів та системи авіаційної безпеки), а й критично осмислити ті аспекти, які стали перешкодою для інтеграції Туреччини до Європейського Союзу. Такий конструктивно-прагматичний підхід дозволяє уникнути системних помилок у процесі модернізації власної моделі публічного адміністрування.

Отже, актуальність теми обумовлена не лише потребою теоретичного осмислення порівняльно-правових особливостей адміністративного регулювання авіаційного сектору, але й вимогою практичної адаптації систем публічного адміністрування до нових геополітичних реалій, перспектив інтеграції, реформування галузі та розбудови євроатлантичного простору безпеки, у якому і Україна, і Туреччина відіграватимуть провідну роль.

Огляд останніх досліджень. До окремих аспектів адміністративно-правового регулювання авіаційного транспорту в контексті європейських інтеграційних процесів та безпекової політики зверталися у своїх працях турецькі, українські та зарубіжні вчені. Зокрема, відповідні положення опосередковано висвітлювали у своїх наукових дослідженнях О. Маєр, Б. Мельниченко, В. Пригладь, О. Петрашин, Р. Чаґлаян. У їхніх роботах розглядалися проблеми становлення адміністративного права, правового регулювання публічних послуг, інституційної трансформації адміністративних органів, а також окремі аспекти взаємодії у сфері безпеки цивільної авіації. Водночас, безпосередній предмет наукового аналізу, пов'язаний із сучасною моделлю публічного адміністрування в галузі авіаційного транспорту, зокрема на прикладі Турецької Республіки та України, залишився поза межами цілісного порівняльного розгляду. Саме тому комплексне вивчення цієї теми є актуальним і необхідним як для розвитку національної доктрини публічного адміністрування, так і для наповнення наявної наукової лакуни.

Отже, здійснення повноцінного наукового аналізу адміністративно-правових механізмів публічного адміністрування авіаційного транспорту в Республіці Туреччина та в Україні є актуальним.

**Метою статті** є здійснення наукового аналізу публічного адміністрування авіаційного транспорту в Турецькій Республіці та Україні шляхом вивчення адміністративно-правових механізмів регулювання, функціонування відповідних інституцій і нормативно-правової бази. Дослідження спрямоване на виявлення спільних і відмінних рис моделей публічного адміністрування, зокрема в аспектах організації системи органів, цифровізації процедур, захисту прав пасажирів та регулювання використання безпілотних літальних апаратів. На основі компаративного підходу стаття має на меті не лише відтворити сучасний стан правового регулювання, а й окреслити перспективи адаптації ефективних адміністративних практик у національне правове поле України.

**Виклад основних положень.** Адміністративне право Туреччини, яке сформувалося в умовах реформаційного періоду Танзимату у XIX столітті, значною мірою базувалося на французькій адміністративно-правовій традиції. Це зумовлено тим, що після Французької революції 1789 року у Франції було створено Державну раду, якій у 1872 році надано судовий статус, що сприяло розбудові адміністративної юстиції. Саме через цей орган адміністративне право почало набувати системності як автономна галузь. Французька модель передбачала поділ державної влади, верховенство права та спеціалізовану систему судового контролю за публічними органами. Ці ідеї знайшли пряме відображення у підходах Османської імперії, яка однією з перших у мусульманському світі започаткувала формальне викладання адміністративного права. У програмі Школи публічного адміністрування (Мюлькіє), заснованої у 1859 році, предмет «адміністративне право» з'явився вже у 1877 році. Його впровадження та перші підручники, зокрема твір Сакизли Оганнеса Ефенді (1892), демонструють орієнтацію на французькі концепції державної служби, повноважень адміністрації, акцент на регулювання відносин між державою та індивідом. Інакше кажучи, адміністративне право Туреччини спочатку засвоїло ключові положення французької правової доктрини початку XIX століття [1].

Сучасне адміністративне право України, особливо з урахуванням його розвитку на початку XX століття та після відновлення незалежності, значною мірою ґрунтується на німецькій адміністративно-правовій традиції. Це проявляється у пріоритеті доктрини правового статусу суб'єкта, чіткій систематизації адміністративних проваджень, нормативному регулюванні публічних послуг та процедур, а також у побудові адміністративного процесу як логічно структурованої сукупності формальних актів. Українська доктрина активно сприймає німецьке розуміння «Rechtsstaat» (правова держава), яке зосереджене на формальній законності та захисті прав особи перед адміністрацією [2].

Таким чином, адміністративне право Туреччини історично спирається на фран-

цузьку модель з акцентом на централізоване публічне адміністрування та публічну службу, тоді як в Україні домінує вплив німецької доктрини, яка розвивалася на початку XX століття і відзначається аналітичністю, інституційною деталізацією та правозахисним вектором [3].

Законодавче регулювання авіаційної галузі Турецької Республіки ґрунтується на принципах публічного адміністрування в авіаційному транспорті, зокрема на засадах національного суверенітету, безпеки, публічного порядку та захисту державних інтересів. Публічне адміністрування реалізується через комплекс правових і технічних механізмів, які забезпечують рівний і контрольований доступ до повітряного простору. Одним із провідних принципів є верховенство права, що виявляється у вимогах до попереднього погодження комерційної діяльності в авіаційній сфері через ліцензування, сертифікацію, нагляд та регуляторні процедури. Забезпечується також належний баланс між свободою підприємництва та суспільним добром, що передбачає участь державних органів у погодженні умов експлуатації повітряного простору. Адміністративні органи, що здійснюють публічне регулювання авіаційної галузі Туреччини, формують єдину систему, у межах якої провідну роль відіграє Міністерство транспорту та інфраструктури Турецької Республіки. Воно відповідає за стратегічне планування, надання дозволів, контроль за маршрутами, тарифну політику, нагляд за інфраструктурою та виконання міжнародних зобов'язань. Ключовим виконавчим органом є Генеральна дирекція цивільної авіації, яка забезпечує технічний нагляд, сертифікацію, інспекції, аудит безпеки польотів і контроль відповідності авіаційної діяльності міжнародним стандартам. У процесі регулювання беруть участь і інші інституції: Міністерство внутрішніх справ, Генеральний штаб, митні й прикордонні органи, які спільно забезпечують комплексну міжвідомчу координацію. Значну роль у забезпеченні авіаційної безпеки відіграє також Національна рада авіаційної безпеки, яка координує заходи у сфері запобігання загрозам цивільній авіації [4].

Генеральна дирекція цивільної авіації



Турецької Республіки через інфраструктуру електронного уряду забезпечує надання широкого спектра адміністративних послуг, спрямованих на ефективне регулювання авіаційної галузі та обслуговування громадян. До ключових напрямів діяльності належать електронний документообіг, перевірка документів, видача сертифікатів для авіаційного персоналу, ліцензування пілотів і безпілотних літальних апаратів, а також реєстрація повітряних суден. Особлива увага приділяється сервісам для організацій, що здійснюють наземне обслуговування, іспитам з авіаційної безпеки та аеронавігації, а також системам обробки інформації у сфері цивільної авіації. Громадянам надається можливість подавати звернення, запити та пропозиції через Президентський комунікаційний центр (CIMER), брати участь у процесах публічного адміністрування та долучатися до вдосконалення політики у сфері авіації. Завдяки інтеграції цифрових технологій і прозорості процедур Генеральна дирекція цивільної авіації сприяє розвитку безпечного, сучасного й інклюзивного середовища в галузі авіаційного транспорту [5; 6].

Адміністративна діяльність Генеральної дирекції державних аеропортів Туреччини (DHMI) є важливою складовою системи публічного адміністрування у сфері авіаційного транспорту, оскільки саме ця установа забезпечує організацію, експлуатацію та контроль за функціонуванням державної аеропортової інфраструктури, включно з адмініструванням повітряного руху на національному рівні. У межах покладених повноважень DHMI виконує функції, пов'язані з плануванням, будівництвом, модернізацією, технічним обслуговуванням та адмініструванням аеропортів, що перебувають у публічній власності. Вона відповідає за реалізацію державної політики у сфері розвитку аеропортової мережі та дотримання стандартів авіаційної безпеки й ефективності. Особливу увагу DHMI приділяє адаптації аеропортової діяльності до міжнародних зобов'язань Туреччини у сфері цивільної авіації, зокрема до стандартів ICAO та ЄС. Її функціональне навантаження охоплює матеріально-технічне забезпечення

інфраструктури, нормативно-правовий супровід, сертифікацію аеропортів, встановлення умов експлуатації, регламентацію наземного обслуговування та контроль за відповідними суб'єктами. DHMI виконує також кадрові та адміністративні функції: планування розвитку персоналу, встановлення умов просування, інспекційну діяльність. Така інтегрована модель дозволяє забезпечити стабільність, безперервність і відповідність сучасним стандартам [6; 7].

У Туреччині правове регулювання прав пасажирів цивільної авіації здійснюється відповідно до нормативу SHY-YOLCU (SHY-PASSENGER), розробленого Генеральною дирекцією цивільної авіації. Регламент визначає права пасажирів у разі затримки, скасування рейсів або відмови в посадці. Документ зобов'язує авіакомпанії надавати компенсацію, інформування та допомогу відповідно до тривалості затримки або відхилення від маршруту. Регламент відповідає європейським стандартам, зокрема Регламенту (ЄС) № 261/2004. Особливу увагу приділено обов'язку перевізників інформувати пасажирів, забезпечити харчування, проживання, трансфер та комфорт. Врегульовано також права осіб з обмеженою мобільністю та механізми подання скарг. Контроль за дотриманням прав пасажирів покладено на SHGM, що сприяє імплементації європейських підходів до захисту споживачів у повітряному транспорті [8].

Правовий режим використання безпілотних літальних апаратів у Туреччині визначено Законом № 2920 та підзаконними актами SHGM. Основними вимогами є реєстрація дронів, дозвіл на польоти, дотримання обмежень щодо висоти, зон польоту, мінімальних відстаней до населених пунктів. Законодавство розрізняє комерційне та приватне використання дронів і покладає обов'язки щодо забезпечення публічної безпеки та поваги до приватного життя. Особливу увагу приділено інтеграції БПЛА з системою авіаційного простору для уникнення конфліктів із пілотованими суднами. Правове регулювання підтримує інноваційність, водночас гарантує ефективний контроль за безпекою та правопорядком [9].

У підсумку, слід відзначити, що публічне регулювання авіаційної галузі Туреччини охоплює широке коло адміністративно-правових інструментів — від нормотворчої діяльності до реалізації процедур інспекцій, аудиту та тимчасового призупинення діяльності. Важливими напрямками є сертифікація, ліцензування, встановлення тарифів, адміністрування авіаційної інфраструктури, координація повітряного руху та забезпечення відповідності міжнародним вимогам. Усі ці інструменти формують комплексну систему ефективного й прозорого публічного адміністрування авіаційного транспорту, яка відповідає сучасним викликам і міжнародним стандартам [10].

В Україні найбільш лаконічно предмет публічного адміністрування авіаційного транспорту розкрив В. Пригладь, який доводить, що авіаційний транспорт у контексті публічного адміністрування відіграє ключову роль у міжнародній логістиці, економіці та безпеці, забезпечуючи ефективно перевезення пасажирів і вантажів. Його публічне адміністрування охоплює регулювання діяльності авіаперевізників, організацію роботи інфраструктурних об'єктів, контроль за відповідністю міжнародним стандартам, реалізацію екологічних ініціатив та впровадження інновацій. Важливим аспектом є адміністрування аеропортів, координація повітряного руху, забезпечення якісного сервісу та функціонування допоміжних служб. Комплексний підхід до публічного адміністрування цієї сфери сприяє стабільності, безпеці та ефективності роботи авіаційного транспорту, що має стратегічне значення для глобальної інтеграції та сталого розвитку суспільства [11].

**Висновки.** Публічне адміністрування в системі адміністративного права Туреччини й України має спільну цільову спрямованість, але базується на різних правових доктринах. Адміністративне право Туреччини, яке зародилося в період Танзимату, значною мірою спирається на французьку традицію, що проявляється в централізованій моделі публічного адміністрування, домінуванні виконавчої влади та правовому регулюванні через нормативні акти, орієнтовані на публічну

службу. На противагу цьому, українське адміністративне право, особливо після здобуття незалежності, наслідує німецьку правову традицію, в основі якої — принцип формальної законності, процедурна деталізація, захист прав особи та домінування концепції правової держави (Rechtsstaat). У результаті, адміністративна модель Туреччини тяжіє до ієрархічного контролю та адміністративної ефективності, тоді як в Україні підкреслено гарантії прав громадян і прозорість процесів.

Законодавче регулювання публічного адміністрування авіаційного транспорту в Туреччині є системним і базується на Законі № 2920 про цивільну авіацію, а також численних підзаконних актах, зокрема SHY-14A, SHY-22, SHY-YOLCU. У законодавстві закріплені принципи національного суверенітету, публічного порядку, безпеки, регламентації авіаційного простору, погодження умов комерційної експлуатації, сертифікації та ліцензування. У нормативних актах чітко визначені правила доступу до ринку, контроль технічного стану повітряних суден, умови обслуговування аеропортів, порядок надання наземних послуг. Особлива увага приділяється забезпеченню відповідності міжнародним зобов'язанням, зокрема вимогам ICAO та ЄС. Таким чином, законодавча основа Туреччини у сфері авіації формує структуровану та централізовану модель публічного адміністрування, в межах якої забезпечується баланс між публічною безпекою та економічною ефективністю.

Публічне адміністрування авіаційної галузі Туреччини здійснюється через низку адміністративних органів, які взаємодіють у межах вертикально скоординованої моделі. Ключову роль у цьому процесі відіграє Міністерство транспорту та інфраструктури, що відповідає за стратегічне планування, встановлення маршрутів, тарифну політику та зовнішні зв'язки. Генеральна дирекція цивільної авіації (SHGM) виконує виконавчі функції з технічного контролю, сертифікації, інспекцій та нагляду за безпекою польотів. Важливою ланкою системи є Генеральна дирекція державних аеропортів Туреччини (DHMI), яка управляє державною аеропортовою інфра-

структурою та забезпечує експлуатацію, модернізацію, обслуговування і кадрову політику. У систему також входять прикордонні, митні та безпекові органи, які координують дії щодо забезпечення авіаційної безпеки, включаючи участь Національної ради авіаційної безпеки.

Публічне адміністрування в авіаційній галузі Туреччини передбачає використання різноманітних адміністративно-правових засобів, зокрема цифрових інструментів, електронного врядування, інспекцій, процедур сертифікації та регламентованого ліцензування. Для захисту прав пасажирів розроблено норматив SHY-YOLCU, який встановлює обов'язки авіаперевізників щодо інформування, компенсацій, сервісного забезпечення та подання скарг. Аналогічно, використання безпілотних літальних апаратів регулюється положеннями закону та підзаконних актів, що передбачають обов'язкову реєстрацію, дозвіл на польоти, визначення зон обмежень і забезпечення публічної безпеки. У цих процесах значну роль відіграє Генеральна дирекція цивільної авіації, яка інтегрує цифрові послуги, впроваджує системи електронного документообігу, надає сертифікати та координує звернення громадян. Така багатофункціональна модель публічного адміністрування дозволяє забезпечити правопорядок, безпеку та відповідність авіаційної системи міжнародним стандартам.

У результаті порівняльного аналізу можна зробити висновок, що публічне адміністрування авіаційного транспорту в Туреччині та Україні має спільні риси в частині дотримання міжнародних стандартів і орієнтації на безпеку та ефективність, однак відрізняється своїм теоретичним підґрунтям та організаційною структурою. Туреччина базується на французькій моделі централізованого адміністрування з сильним виконавчим центром і розгалуженою системою регламентованого доступу до повітряного простору. Україна натомість розвиває модель, орієнтовану на процедурну деталізацію, захист суб'єктних прав та формалізовану адміністративну процедуру, наслідуючи німецьку доктрину правової держави. У той час як Туреччина активно впрова-

джує цифрові сервіси в межах єдиної вертикалі органів публічного адміністрування, Україна зосереджується на нормативному оновленні та структурному поділі функцій між різними інституціями. Така різниця не лише демонструє різноманітність адміністративних моделей, а й вказує на потенціал для взаємного запозичення успішних практик.

### Список використаної літератури:

1. Çağlayan R. Ülkemizde idare hukuku dersinin kısa tarihçesi ve idare hukuku ders kitaplarının ilk örnekleri. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 2021. Cilt 25. Sayı 3. S. 329–379. DOI: <https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.979172>.
2. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. 499 S. URL: [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_lm0PAAAAAYAAJ/page/n5/mode/2up](https://archive.org/details/bub_gb_lm0PAAAAAYAAJ/page/n5/mode/2up).
3. Çağlayan R. Ülkemizde idare hukuku dersinin kısa tarihçesi ve idare hukuku ders kitaplarının ilk örnekleri. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 2021. Cilt 25. Sayı 3. S. 329–379. DOI: <https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.979172>.
4. Türk Sivil Havacılık Kanunu: 2920 sayılı Kanun. Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete. 1983. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2920&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
5. Havaalanı Sertifikasyon ve İşletim Yönetmeliği (SHY-14A). Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü. URL: <https://www.uab.gov.tr/uploads/legislations/havaalani-sertifikasyon-ve-isletim-yonetmeligi-shy/havaalani-sertifikasyon-ve-isletim-yonetmeligi-shy-14a.pdf>.
6. SHY-22 Havaalanlarında Yer Hizmetleri Yönetmeliği. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü. URL: <https://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/mevzuat/sektorel/yonetmelikler/2018/SHY-22Rev2.pdf>.
7. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği. Resmî Gazete. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/yonetmelikler/devlet-hava-meydanlari-isletmesi-genel-mudurlugu-personeli-gorevde-yukselme-ve-unvan-degisikligi>.
8. SHY Yolcu Yönetmeliği. Aeroisk. 2024. URL: <https://aeroisk.com/legal-info/tr>.

9. Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda Değişiklikler – İnsansız Hava Araçları. Cakmak Law. 2024. URL: <https://cakmak.av.tr/en/article/amendments-to-the-turkish-civil-aviation-act/>.
10. Türk Sivil Havacılık Kanunu: 2920 sayılı Kanun. Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete. 1983. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2920&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
11. Пригладь В.В. Щодо предмету наукового аналізу публічного адміністрування авіаційного транспорту в Україні. Актуальні питання адміністративного, морського і космічного права в умовах протидії коронавірусу COVID-19: матеріали міжнародної науково-практичної онлайн конференції (м. Київ, 24 квітня 2020 р.). Київ: ААПН, 2020. С. 35–37. URL: <https://www.ssaals.com.ua/wp-content/uploads/Pryhlad-V.pdf>.
- 

**Ivanyshchuk A. A., Pidbereznykh I. Ye., Serdiuk Ye. V. Public administration of air transport: a comparative characteristics of Turkey and Ukraine**

*The article provides a comparative analysis of the features of public administration of air transport in Turkey and Ukraine. The doctrinal origins of administrative law in both states are revealed, with emphasis on the fact that Turkish administrative law was formed under the influence of the French model, which provides for centralized public administration, hierarchical control, and regulatory focus on public service. In contrast, Ukrainian administrative law, particularly evident after independence, is based on the German legal tradition with emphasis on formal legality, procedural detailing, and prioritization of the protection of individual rights in public-legal relations. Within the analysis of the legislative framework of Turkey's aviation sector, the main legal acts are characterized, particularly Law No. 2920 on Civil Aviation and a range of specialized subordinate legal regulations. It is demonstrated that Turkish legislation establishes a coherent legal model, combining the principles of public order, national sovereignty, and security, as well as regulating access to airspace, licensing, certification, control of the technical condition of aircraft, and the operational conditions of airports. The article pays special attention to the analysis of administrative bodies that implement public administration in the Turkish aviation sector. The leading role of the Ministry of Transport and Infrastructure is identified, as it shapes strategic policy directions, controls routes, and performs interagency coordination functions. The competences of the General Directorate of Civil Aviation are outlined, being responsible for technical oversight, certification, inspections, and flight safety audits. It is noted that the General Directorate of State Airports Administration performs functions related to the operation, modernization, and administration of state airport infrastructure. A brief overview is also given of practical tools of public administration used in Turkey, including digital services, e-document management, inspection supervision mechanisms, and regulatory control. Particular attention is paid to SHY-YOLCU regulation, which defines a set of measures to protect passenger rights in the event of flight cancellation, delay, or denial of boarding, such as mandatory notifications, provision of compensation, and assistance. In the context of technological development, the legal regime of unmanned aerial vehicles (UAVs) is also considered, including their registration, flight approvals, and area-of-use restrictions.*

**Key words:** administrative body, air transport sector, airport infrastructure, certification, concept, doctrine, e-government, legal regime, limitation, national security, national sovereignty, passenger rights, public administration, registration.



УДК 343.126:343.6

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.59>**О. В. Кириченко**доктор юридичних наук, професор,  
ректор

Дніпровського гуманітарного університету

## **ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНО ПРОТИПРАВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, УЧИНЕНИХ ЧЛЕНАМИ МОЛОДІЖНИХ НЕФОРМАЛЬНИХ ГРУП (ОБ'ЄДНАНЬ)**

У статті проведено дослідження щодо запобігання кримінально протиправній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань).

Наголошено, що дослідження цієї проблематики є на сьогодні актуальним, оскільки: 1) під час досудового розслідування можуть бути встановлені невідомі правоохоронним органам нові члени молодіжних неформальних груп (об'єднань), які у майбутньому можуть вчинити кримінально протиправні дії; 2) можуть бути встановлені наміри щодо вчинення у майбутньому членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінально протиправних дій; 3) проведення профілактичних заходів щодо відмови членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) від протиправної діяльності; 4) встановлення чинників, які сприяють вчиненню членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальних правопорушень; 5) під час кримінального провадження здійснення слідчих (розшукових) дій, у тому числі й негласних слідчих (розшукових) дій, сприяє припиненню кримінально протиправної діяльності на стадії готування чи замаху на кримінальне правопорушення.

Зазначено, що в системі запобіжних заходів щодо нейтралізації діяльності членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) однією з найбільш дієвих форм є тактика примушення, що включає випереджаючий фактор, оскільки заснована на процесі психічного або фізичного (превентивного) впливу на свідомість і волю, вчинки й поведінку конкретної особи, яка проходить за матеріалами кримінального провадження.

Визначено, що особливого значення під час досудового розслідування набуває профілактична діяльність слідчого, яка спрямована на виявлення чинників, які сприяють вчиненню кримінально протиправних дій, та здійснення профілактичного впливу на осіб з числа членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) щодо недопущення вчинення з їх боку протиправних дій.

Зроблено висновок про те, що особливостями запобігання кримінально протиправній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) є: знешкодження молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальної спрямованості; виявлення та усунення (нейтралізація) чинників, що сприяють виникненню та існуванню цих кримінально протиправних об'єднань; недопущення втягування в кримінально протиправну діяльність нових соціальних груп, насамперед неповнолітніх; з метою недопущення протиправної діяльності з боку членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) проведення щодо них профілактичних заходів; виявлення та усунення причин й умов, що сприяли вчиненню членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальних правопорушень; проведення попереджувальних заходів щодо відмови членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) від запланованої ними протиправної діяльності; припинення під час досудового розслідування кримінально протиправної діяльності на стадії готування чи замаху на кримінальне правопорушення.

**Ключові слова:** протидія, запобігання, профілактична діяльність, кримінальне правопорушення, кримінальна протиправна діяльність, розслідування, молодіжні неформальні групи (об'єднання).

**Постановка проблеми.** Протидія злочинності визначається як діяльність держави, яка спрямована на напрацювання стратегії реакції суспільства на злочинність (загальносоціальний рівень) та профілактику кримінальних правопорушень, виявлення та попередження (припинення) кримінально протиправних дій, реагування на вчинене кримінальне правопорушення кримінально-правовими засобами, тобто притягнення винних до кримінальної відповідальності (спеціальний рівень). Стратегія державної протидії зростаючій злочинності повинна будуватися таким чином, щоб звести до мінімуму вчинення кримінальних правопорушень та підвищити рівень ефективності правоохоронної діяльності [1, с. 166].

Особливе місце у протидії злочинності відводиться запобіганню кримінально протиправним проявам та іншим видам правопорушень. У зв'язку з цим залишається актуальним постулат, що кримінальне правопорушення легше та важливіше попередити, ніж розслідувати, а потім здійснювати правосуддя. Тому головним напрямком протидії злочинності є запобігання їй [2, с. 162].

Запобігання кримінальним правопорушенням є видом діяльності правоохоронних органів, що здійснюється у межах їх компетенції, спрямованим на виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, застосуванню заходів до осіб з кримінально протиправною поведінкою з метою недопущення з їх боку вчинення кримінально протиправних дій, їх попередження та припинення.

Але, як зазначив В. М. Давидюк, особливого значення запобігання кримінально протиправній діяльності має на стадії досудового розслідування, тобто здійснення цього виду діяльності кримінально-процесуальними засобами. До кримінально-процесуальних засобів запобігання кримінальним правопорушенням він відносить «інструменти», які передбачені кримінальним процесуальним законодавством, або використовуються у практиці запобігання кримінально протиправної діяльності під час кримінального провадження, не будучи унормова-

ними. На думку автора, більшість слідчих (розшукових) дій можуть мати змішаний характер, тобто бути спрямовані як на виявлення кримінальних правопорушень та осіб, що їх вчинили, так й на їх запобігання. До таких слідчих (розшукових) дій відносяться негласні слідчі (розшукові) дії (далі – НСРД), які проводяться з моменту встановлення фактів кримінально протиправної діяльності осіб і відкриття матеріалів кримінального провадження. Використання НСРД дає змогу здійснити безпосередній вплив на осіб, які готують вчинення кримінального правопорушення, та безпосередньо під час його вчинення [3, с. 513-514].

На сьогодні актуальним є запобігання кримінально протиправній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), оскільки це обумовлено рядом чинників:

по-перше, під час досудового розслідування можуть бути встановлені невідомі правоохоронним органам нові члени молодіжних неформальних груп (об'єднань), які у майбутньому можуть вчинити кримінально протиправні дії;

по-друге, можуть бути встановлені наміри щодо вчинення у майбутньому членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінально протиправних дій;

по-третє, проведення профілактичних заходів щодо відмови членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) від протиправної діяльності;

в-четверте, встановлення чинників, які сприяють вчиненню членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальних правопорушень;

по-п'яте, під час кримінального провадження здійснення слідчих (розшукових) дій, у тому числі й НСРД, сприяє припиненню кримінально протиправної діяльності на стадії готування чи замаху на кримінальне правопорушення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами запобігання кримінально протиправній діяльності членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) займалися К. В. Агапов, А. М. Бабенко, О. Г. Колб, В. Я. Конопель-

ський, М. О. Ларкін та ін. Разом з тим поза увагою дослідників залишилися питання запобігання кримінально протиправній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань).

**Мета статті** – визначити особливості запобігання кримінально протиправній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань).

**Виклад основного матеріалу.** Як вже нами було зазначено, пріоритетним напрямом протидії злочинності є запобігання кримінальним правопорушенням (профілактика, попередження та припинення), що передбачає такі форми, які повинні стримувати особу від наміру вчинити кримінальне правопорушення або доведення кримінально протиправного умислу до кінця [4, с. 13-14]. Тому під час досудового розслідування необхідно у першу чергу встановити осіб, які є членами молодіжних неформальних груп (об'єднань).

Особи, які є членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) та причетні до вчинення кримінальних правопорушень, можуть виявлятися із гласних і негласних джерел інформації; за результатами проведення оперативно-пошукових заходів у місцях й на об'єктах імовірного місцезнаходження цих груп або їх учасників; у результаті роботи за матеріалами кримінальних проваджень та справ оперативного обліку; за даними, що свідчать про активізацію діяльності злочинців, які нехарактерні для цієї місцевості; у результаті вчинення однорідних злочинів, які характерні для цих об'єднань [5, с. 299].

Під час кримінального провадження встановлюються члени молодіжних неформальних груп (об'єднань), які причетні до вчинення кримінального правопорушення, а також встановлюються невідомі правоохоронним органам нові члени молодіжних неформальних груп (об'єднань), які у майбутньому можуть вчинити кримінально протиправні дії.

Слід зазначити, що деякі молодіжні неформальні об'єднання перетворюються

в організовані, у тому числі екстремістської спрямованості. На думку О. І. Казаченка та Е. В. Федосова, важливим джерелом поповнення екстремістських організованих злочинних груп є девіантно орієнтована молодь – колишні спортсмени, студенти, які недовчилися, малокваліфіковані робітники. Основну масу злочинних формувань складають виконавці («бойовики», «бійці», «торпеди» та ін.), звичайно поділені на невеликі групи (найчастіше 10-12 осіб) [6, с. 28].

У контексті криміналістичного дослідження проблематики виникнення молодіжних неформальних груп (об'єднань) злочинної спрямованості як складного соціально-правового явища М. О. Ларкін припускає три основні причини виникнення таких утворень: 1) кризові процеси в сімейних відносинах; 2) вікові особливості підлітка; 3) глобальна політика конформізму [7, с. 117].

Виходячи з цього, основними напрямками запобігання кримінальним правопорушенням таких груп є такі:

1) індивідуальні профілактичні бесіди, рейди, огляди житла та інша робота з дітьми, схильними до участі у правопорушеннях;

2) виявлення та ізоляція дорослих лідерів, які схиляють дітей до протиправної агресивної поведінки;

3) винесення офіційних попереджень особам, які допускають порушення громадського порядку, що негативно характеризуються за місцем проживання;

4) виявлення та оперативне розроблення найбільш криміногенних мікрорайонів, пунктів збирання підлітків та молоді, місць зберігання зброї та предметів правопорушень;

5) висунення та перевірка версій про втягнення дітей дорослими до протиправної поведінки;

6) виявлення осіб, які мають психічні відхилення, згубні залежності (алкогольну, наркотичну, токсичну), а також відчувають стійку ворожість до конкретних соціальних груп населення [8, с. 10].

В системі запобіжних заходів щодо нейтралізації діяльності членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) однією з найбільш дієвих форм є тактика приму-

шення, що включає випереджаючий фактор, оскільки заснована на процесі психічного або фізичного (превентивного) впливу на свідомість і волю, вчинки й поведінку конкретної особи, яка проходить за матеріалами кримінального провадження. Під час вибору того чи іншого тактичного прийому слід враховувати характер та ступінь суспільної небезпеки задуманого кримінального правопорушення; місце та час його вчинення; особу злочинця; кількість осіб, які беруть участь у підготовці до вчинення кримінального правопорушення, їх зв'язки, наявність зброї тощо.

Під час запобіжної діяльності також слід звертати увагу на осіб, які можуть іти на контакт з працівниками слідчих і оперативних підрозділів та сприяти виявленню діючих молодіжних неформальних груп (об'єднань), їх склад. Такі особи мають повідомити про всі відомі їм факти підготовлених чи вчинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальних правопорушень. Обсяг цієї інформації має бути достатнім для викриття кримінально протиправної діяльності. Крім того, вони повинні сумлінно виконувати вказівки слідчих під час проведення слідчих (розшукових) дій з метою викриття кримінальних правопорушень, пов'язаних зі створенням і діяльністю молодіжних неформальних груп (об'єднань).

Особливого значення під час досудового розслідування набуває профілактична діяльність слідчого, яка спрямована на виявлення чинників, які сприяють вчиненню кримінально протиправних дій, та здійснення профілактичного впливу на осіб з числа членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) щодо недопущення вчинення з їх боку протиправних дій.

Об'єктами слідчої профілактики є: поведінка та спосіб життя осіб, відносно якої проводиться індивідуальна профілактика; соціальні елементи їх особистості, які відображають антисуспільну спрямованість; деякі соціально значущі при формуванні та реалізації умислу психофізичні особливості індивідів; несприятливі умови оточуючого таку особу середовища та життєвого укладу; інші тривалі обставини, які визначають криміногенну ситу-

ацію і полегшують вчинення кримінально протиправного діяння [9, с. 1216].

Виявлення слідчим причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень слугують основою для інших заходів превентивного характеру, що здійснюються суб'єктами запобіжної діяльності.

Як зазначив К. В. Агапов, за фактом виявлення конкретної неформальної молодіжної групи протиправної спрямованості співробітники поліції зобов'язані негайно розпочинати індивідуально-профілактичну роботу, наскільки це можливо з кожним членом об'єднання, а за необхідності – з усією групою загалом. Найефективнішою формою впливу, на нашу думку, буде роз'єднання й переорієнтація групи [8, с. 12].

На етапі профілактики випередження та обмеження і навіть усунення особливо важлива участь громадськості, оскільки вона спрямована на: оздоровлення умов життя і виховання неповнолітніх у випадках, коли обставини загрожують їх нормальному розвитку; знещодження джерел антисоціального впливу на них; корекція особи неповнолітніх, які мають некримінальні відхилення у поведінці, з тим, щоб не дати можливості їм перейти до вчинення кримінально протиправних дій [10, с. 58].

У разі виявлення під час досудового розслідування намірів осіб, які є членами молодіжних неформальних груп (об'єднань), вчинити у майбутньому кримінально протиправні дії, то актуальним є здійснення попереджувальних заходів із залученням працівників оперативних підрозділів. До напрямів щодо попередження кримінальних правопорушень слід віднести роз'єднання зазначених груп оперативно-розшуковим шляхом та здійснення дійового контролю за поведінкою таких громадян. А у разі виявлення фактів готування до кримінального правопорушення та недопущення вчинення кримінальних правопорушень на стадії готування або замаху на кримінальне правопорушення, з боку правоохоронних органів здійснюється припинення кримінально протиправних проявів.

**Висновки.** Таким чином, особливостями запобігання кримінально проти-



правній діяльності під час розслідування кримінальних правопорушень, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) є:

1) знешкодження молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальної спрямованості;

2) виявлення та усунення (нейтралізація) чинників, що сприяють виникненню та існуванню цих кримінально протиправних об'єднань;

3) недопущення втягування в кримінально протиправну діяльність нових соціальних груп, насамперед неповнолітніх;

4) з метою недопущення протиправної діяльності з боку членів молодіжних неформальних груп (об'єднань) проведення щодо них профілактичних заходів;

5) виявлення та усунення причин й умов, що сприяли вчиненню членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) кримінальних правопорушень;

6) проведення попереджувальних заходів щодо відмови членами молодіжних неформальних груп (об'єднань) від запланованої ними протиправної діяльності;

7) припинення під час досудового розслідування кримінально протиправної діяльності на стадії готування чи замаху на кримінальне правопорушення.

#### Список використаної літератури:

1. Кириченко О. В. Зміст категорії «проти-дія злочинності». *Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 19–20 верес. 2013 р.). Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. С. 163–166.
2. Пазиніч І. І., Кириченко О. В. Актуальні проблеми запобіжної діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Сторіччя розшуку: історія, сучасність, перспективи* : матер. Міжн. наук.-практ. конф. (Одеса, 24 жовт. 2008 р.). Одеса : Одес. держ. ун-т внутр. справ, 2008. С. 162–163.
3. Давидюк В. М. Запобігання кримінальним правопорушенням: кримінально-процесуальний аспект. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 5(23). С. 509–517.
4. Кириченко О. В. Теоретичні засади формування системи оперативно-розшукової протидії злочинності. *Забезпечення правопорядку та протидії злочинності в Україні та у світі: проблеми та шляхи їх вирішення* : матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 черв. 2021 р.). Дніпро : ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2021. С. 12–17.
5. Кириченко О. В. Взаємодія слідчих з підрозділами кримінальної поліції під час розслідування злочинів проти життя та здоров'я особи, учинених членами молодіжних неформальних груп (об'єднань). *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 294–300.
6. Козаченко О. І., Федосов Е. В. Організовані кримінальні угруповання екстремістської спрямованості та особливості їхньої сутності. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 1 (32). С. 27–31.
7. Ларкін М. О. Причини виникнення молодіжних неформальних груп (об'єднань) злочинної спрямованості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 41. Т. 2. С. 115–117.
8. Агапов К. В. Індивідуально-профілактичні заходи запобігання кримінальним правопорушенням, що вчиняються молодіжними угрупованнями. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 4. С. 8–14.
9. Кириченко О. В. Криміналістична профілактика хуліганства, вчиненого футбольними вболівальниками. *Наукові перспективи*. 2024. № 5(47) 2024. С.1210–1219.
10. Лукашевич С. Ю., Колодяжний М. Г., Самойлова О. М. Теоретичні та практичні проблеми запобігання насильницьким злочинам проти життя та здоров'я особи, що вчиняються неповнолітніми. *Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. праць*. Вип. 15. Ред. кол. : Ю. В. Баулін (голов. ред.) та ін. Харків : Вид-во «Кроссруд», 2008. С. 32–67.

#### **Kyrychenko O. V. Prevention of criminal and unlawful activities during the investigation of criminal offenses committed by members of informal youth groups (associations)**

*The article conducts research on the prevention of criminally unlawful activities during the investigation of criminal offenses committed by members of youth informal groups (associations).*

*It is emphasized that the study of this issue is relevant today, since: 1) during the pre-trial investigation, new members of youth informal groups (associations) unknown to law enforcement agencies may be identified, who may commit criminally unlawful acts in the future; 2) intentions to commit criminally unlawful acts by members of youth informal groups (associations) in the future may be established; 3) preventive measures to ensure that members of youth informal groups (associations) refrain from illegal activities; 4) identification of factors that contribute to the commission of criminal offenses by members of youth informal groups (associations); 5) during criminal proceedings, the implementation of investigative (search) actions, including covert investigative (search) actions, contributes to the cessation of criminally unlawful activities at the stage of preparation or attempt to commit a criminal offense.*

*It is noted that in the system of preventive measures to neutralize the activities of members of informal youth groups (associations), one of the most effective forms is the tactic of coercion, which includes an anticipatory factor, since it is based on the process of mental or physical (preventive) influence on the consciousness and will, actions and behavior of a specific person who is subject to criminal proceedings.*

*It has been determined that during the pre-trial investigation, the investigator's preventive activities, which are aimed at identifying factors that contribute to the commission of criminally unlawful acts, and exercising preventive influence on members of informal youth groups (associations) to prevent them from committing unlawful acts, are of particular importance.*

*It was concluded that the features of preventing criminally unlawful activities during the investigation of criminal offenses committed by members of youth informal groups (associations) are: neutralizing youth informal groups (associations) of a criminal orientation; identifying and eliminating (neutralizing) factors that contribute to the emergence and existence of these criminally unlawful associations; preventing the involvement of new social groups, primarily minors, in criminally unlawful activities; in order to prevent illegal activities by members of youth informal groups (associations), carrying out preventive measures against them; identifying and eliminating the causes and conditions that contributed to the commission of criminal offenses by members of youth informal groups (associations); carrying out preventive measures to ensure that members of youth informal groups (associations) refuse their planned illegal activities; termination during a pre-trial investigation of criminally unlawful activities at the stage of preparation or attempt to commit a criminal offense.*

**Key words:** *counteraction, prevention, preventive activities, criminal offense, criminal illegal activity, investigation, youth informal groups (associations).*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.60>**В. В. Добровольський***директор з розвитку виробничих та перспективних індустрій  
Програми USAID «Конкурентоспроможна економіка України»*

## РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено розвиток нормативно-правового регулювання цифрової економіки України. Вказано, що основні етапи розвитку нормативно-правового регулювання цифрової економіки України включають: розвиток інфраструктури цифрової економіки: важливим кроком стало розбудова цифрової інфраструктури: доступ до високошвидкісного інтернету, розвитку 4G та 5G технологій, вдосконалення системи електронних платежів. Підтримка таких інфраструктурних проектів здійснюється через програми, що сприяють розвитку телекомунікаційних мереж і забезпеченню доступу до технологій для широких верств населення; законодавче забезпечення цифрової економіки:; законодавство в сфері захисту даних і кібербезпеки; правове регулювання криптовалют і блокчейн-технологій: в Україні є певні законодавчі ініціативи, що стосуються криптовалют, блокчейн-технологій та інших цифрових активів; законодавство в сфері інтелектуальної власності: важливим аспектом є законодавче регулювання прав на інтелектуальну власність у цифровому середовищі. Законодавство України в цій сфері адаптується до міжнародних стандартів, зокрема через виконання положень Угоди TRIPS та інших міжнародних договорів; податкове законодавство для цифрової економіки: в Україні активно обговорюється введення спеціальних податкових режимів для бізнесу в цифровій економіці. Прогнозуються зміни в податковому законодавстві для стимулювання інвестицій у цифрові технології та стартапи. Наприклад, законодавчі ініціативи, що стосуються спеціального податкового режиму для ІТ-компаній, націлені на сприяння розвитку високотехнологічних підприємств; інклюзивність та доступність цифрової економіки: важливим напрямом є створення умов для рівного доступу до цифрових технологій для всіх громадян, незалежно від їхнього соціально-економічного статусу чи географічного розташування. В рамках цього також здійснюється регулювання доступу до інформаційних технологій та інтернет-ресурсів для людей з обмеженими можливостями.

**Ключові слова:** цифрова економіка, адміністративно-правове регулювання, євроінтеграція, цифровізація, тинізація економіки, правопорушення у сфері економіки, суб'єкти протидії тинізації економіки, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Широкомасштабна агресія російської федерації проти України, що розпочалася у лютому 2022 року, кардинально змінила соціально-економічний ландшафт України. Цей конфлікт призвів до окупації частин кількох регіонів, зокрема Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської, що спричинило найбільшу міграційну кризу в Європі з часів Другої світової війни [1]. На тлі цих викликів цифрова трансформація стала критично важливим інструментом для підтримки економічної стабільності та сприяння інклюзивності, що дозволяє країні адаптуватися до умов війни, одночасно

підтримуючи переміщене населення та забезпечуючи доступ до основних послуг [2]. Цифрові технології набули вирішального значення в цьому контексті, швидко адаптуючи різні сектори до нових реалій воєнного часу.

Відповідно цифровізація відіграє ключову роль у сприянні комунікації, управлінню інформацією та безперервності бізнесу, пропонуючи рішення, які універсально застосовні в будь-якому конфлікті чи постконфліктному сценарії. Крім того, забезпечення інклюзивності в умовах війни передбачає надання можливості всім сегментам суспільства, включаючи

вразливі групи, брати участь в економічному житті.

У зв'язку з наведеним, розвиток нормативно-правового регулювання цифрової економіки України є важливим процесом для забезпечення сталого розвитку цифрових технологій, інновацій та створення сприятливого середовища для підприємств, громадян та держави в цілому, що й зумовлює **мету цієї статті**.

**Виклад основного матеріалу.** За останні роки в Україні активно приймаються нові законодавчі акти, які сприяють розвитку цифрових ринків і впровадженню інноваційних технологій. Зокрема, інтеграція цифрових технологій трансформує галузі, створює робочі місця та підвищує ефективність підбору персоналу. Це дозволяє компаніям отримувати доступ до глобального пулу кваліфікованих фахівців через онлайн-платформи, приносячи користь як роботодавцям, так і працівникам. Цей цифровий перехід сприяє економічному зростанню за рахунок зниження витрат, сприяння різноманітності та руйнування географічних бар'єрів, що дозволяє фрілансерам співпрацювати на міжнародному рівні. Однак вплив цифровізації на зростання робочих місць та нові ролі різняться між Україною та країнами ЄС під впливом розвитку, освіти та адаптації робочої сили.

Європейська інтеграція України, підкріплена безвізовим режимом та статусом кандидата на вступ до ЄС, стикається з викликами через повільні реформи та війну. Ключові пріоритети цифровізації включають перехід до Індустрії 5.0, впровадження сталого розвитку та цифровізацію організаційних систем. Європейська інтеграція вимагає посилення антикорупційного законодавства, приведення у відповідність законодавчої бази, вдосконалення політики щодо економічних, політичних та екологічних стандартів, а також підтримки законного доступу до цифрової публічної інформації.

Аналіз сучасних досліджень свідчить, що виклики, які стоять перед світовим ринком цифровізації з точки зору розвитку, є як актуальними, так і недостатньо вивченими [3]. З огляду на демографічні показники та тенденції глобального ринку, що постійно змінюються, вкрай важливо визначити фундаментальні принципи створення цифрового глобального ринку. Наведене можливо забезпечити виключно шляхом оптимального норма-

тивно-правового регулювання цифрової економіки України.

Варто вказати, що розвиток цифрового сектору та реальної економіки зумовлює необхідність проактивної антиінфляційної, монетарної та фінансової політики, спрямованої на заохочення та підтримку зростання цифрових технологій та інноваційних продуктів. Вирішення проблем цифрового розвитку в контексті вступу до Європейського Союзу потребує комплексного дослідження, яке акцентує увагу на принципах, методах та механізмах інтеграції цифровізації в усі сектори економіки. Такий підхід не лише прискорить шлях України до членства в ЄС, а й приведе її законодавчу базу у відповідність до стандартів, необхідних для ефективної євроінтеграції та розвитку цифрової економіки тощо.

У Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [4] вже запроваджено різноманітні заходи з популяризації цифровізації.

Разом з тим, тривають реформи, спрямовані на вдосконалення адміністрування, делегування повноважень та покращення відносин з домогосподарствами, спрямовані на цифровізацію та автоматизацію процесів контролю та митного оформлення. Ці зусилля також сприятимуть зміцненню інституційної спроможності національної митної служби шляхом впровадження запропонованих ЄС механізмів, таких як Реєстр сертифікованих економічних операторів та Національна електронна транспортна система (NCTS). Єдиний національний інформаційний портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» модернізується з метою забезпечення можливості генерації електронних документів для митного оформлення.

На наступному етапі проект оперативної підтримки ще більше розширить можливості уряду надавати високоякісні цифрові послуги вразливим верствам населення в Україні. Проект «Дія», який вже запровадив понад 40 послуг, що приносять користь понад 21 мільйону українців, відіграє вирішальну роль у цих зусиллях. Для забезпечення інклюзивності створено новий державний стандарт вебдоступності.

Цілями цифровізації економіки України та відповідності критеріям вступу до Європейського Союзу є: створення міцної



основи для підвищення конкурентоспроможності та ефективності в промисловому секторі за рахунок технологічного прогресу та цифровізації бізнесу; залучення інвестицій та досягнення сталого економічного зростання; мобілізація людських ресурсів для сприяння інноваціям, творчості, цифровому виробництву та розвитку бізнесу; позиціонування України як ключового гравця на світовому ринку експорту цифрових товарів та послуг.

Розширення і поглиблення глобалізації змінили інституційні рамки національної економіки. Цей процес вимагає міцної правової та регуляторної бази, щоб орієнтуватися в складнощах глобальних економічних відносин. Відповідно до плану вступу України до ЄС, існує потреба у приведенні українського законодавства у відповідність до стандартів ЄС, як шляхом запровадження нових регулювань, так і поступової відмови від застарілих. Це забезпечить відповідність української продукції необхідним стандартам для входу на ринок ЄС, що в кінцевому підсумку посилить експортний потенціал національної економіки.

Зокрема, основною метою Європейської цифрової стратегії, одного з семи ключових стратегічних планів на період «Європа 2020», прийнятих у 2010 році, є реорганізація ринку цифрових технологій ЄС [5].

Лише після підписання Угоди про асоціацію у 2015 році ЄС почав активно працювати над досягненням цієї мети, впроваджуючи стратегії, спрямовані на підвищення доступності цифрових продуктів та послуг у Європі та створення необхідних умов для розширення мережі. Ця ініціатива спрямована на повне використання потенціалу зростання цифрового ринку за рахунок використання цифрових технологій.

У травні 2017 року Європейська комісія оприлюднила проміжну оцінку свого плану розвитку, оцінивши прогрес, досягнутий з 2015 року, та намітивши майбутні кроки. Щоб створити конкурентоспроможний, безпечний і надійний цифровий ринок, ЄС визначив ключові напрямки політики для розуміння динаміки інформаційної економіки та вирішення цифрової еволюції суспільства та економіки. До них належать кібербезпека, цифрові технології, промислова цифровізація, інноваційні центри, фінансові технології, блокчейн, цифрова економіка та ринки цифрових технологій, таких як високопродуктивні обчислення

та штучний інтелект. Ці ініціативи підпадають під парасольку «Цифрової Європи». У бюджеті ЄС на 2021-2027 роки на ці програми передбачено €9,2 млрд [6].

Визнаючи зсув у бік еволюції державних функцій та сучасного концептуального підходу публічного адміністрування, людських принципів у рамках цифровізації та принципів адаптивного управління в усіх сферах діяльності, було визначено рушійну силу цифровізації. Ця сила корениться в гіперзв'язку, де використання Інтернету, мобільних і цифрових технологій призвело до зростаючої взаємозалежності між людьми, організаціями та сучасними виробничими інструментами.

Тому пріоритетами України у сфері цифровізації стали, з одного боку, реалізація цифрової стратегії, а з іншого – гармонізація стратегічних ініціатив та європейської законодавчої бази зі стандартами ЄС. Завдяки розвитку цифрового середовища для науки та освіти особлива увага має бути приділена, зокрема ухваленню відповідного законодавства для підтримки цих цілей.

Стратегія економічного розвитку України зумовлена необхідністю збереження інституційного контролю за стратегічними пріоритетами економічного розвитку в умовах євроінтеграції. Вона керується принципами адаптивного лідерства, гнучкості та швидкого реагування на обставини, що змінюються. Процес управлінського контролю змушує регулюючі органи постійно пристосовуватися до мінливих обставин, що виникають внаслідок внутрішніх структурних змін, тим самим покращуючи розуміння ними основоположних принципів регулювання.

Водночас, існує потреба в інституційних реформах, включаючи оновлення змісту та механізмів системи, для сприяння більшій соціальній інтеграції української економіки з урахуванням потенціалу залучення до Європейського Союзу. Важливо розуміти, що розуміння концептуальних засад особистої ефективності передбачає знання її основних понять, розуміння економічних принципів та знайомство з характеристиками обслуговування. З цифровізацією економіки, прогресом у сучасних технологіях та прийняттям таких концепцій, як FinTech, InsurTech та RegTech, з'явилися можливості для інституційних реформ у сфері цифровізації як на мікро-, так і на макрорівнях.

Попри поточні виклики, прогрес України у цифровій трансформації закладає

основу для глибшої інтеграції з ЄС та посилення ролі у світовій цифровій економіці. Зокрема, у зв'язку зі світовою цифровою революцією використання цифрових технологій у сфері державних послуг стало звичайною практикою в багатьох високорозвинених країнах. Використовуючи позитивний досвід європейських країн, зокрема Грузії, Республіки Польща, Німеччини, Україна започаткувала власні ініціативи щодо впровадження цифрових технологій у сфері надання адміністративних послуг. Міністерство цифрової трансформації України створено для здійснення цифрової трансформації у сфері державного управління, зокрема у сфері адміністративних послуг.

Розвиток електронного урядування є невід'ємною складовою двостороннього співробітництва Україна – ЄС у цифровій сфері. ЄС підтримує розвиток електронного урядування в Україні та надає технічну допомогу для реалізації проектів у цій сфері, відіграючи важливу роль у цифровій трансформації України. 11 лютого 2020 року Україна та ЄС підписали угоду про реалізацію програми ЄС на суму 25 млн євро з підтримки електронного урядування та цифрової економіки в Україні. Програма сприяє розвитку системи «Дія» та електронних послуг, забезпеченню взаємосумісності, удосконаленню системи реєстрів, розвитку кібербезпеки, широкосмужового та мобільного інтернету, технологій електронної ідентифікації [7].

Цифровізація адміністративних послуг сприймається населенням як ознака зручності та доступності послуг, прояву лояльності та турботи про них. За даними останнього соціологічного дослідження «Оцінка якості адміністративних послуг населенням України», проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 12 по 17 липня 2019 року – 5% населення хоча б раз користувалися адміністративними послугами онлайн. Найбільшою популярністю серед опитаних користувалися цифрові послуги таких державних установ: Мінсоцполітики (47,4% опитаних), Міністерства юстиції (30,3% опитаних), Державної фіскальної служби (22,6% опитаних) [8].

В аспекті наведеного доцільно виокремити основні виклики та напрямки для вдосконалення та розвитку нормативно-правового регулювання цифрової економіки України, як-то:

1. Адаптація до швидких технологічних змін: одним із головних викликів є те, що технології, такі як штучний інтелект, блокчейн та інші інновації, розвиваються швидше, ніж нормативно-правова база. Україні необхідно оновлювати законодавство з урахуванням нових технологій, що виникають, щоб забезпечити правову визначеність і сприяти інноваціям.

2. Розвиток правового регулювання криптовалют: потрібна чітка правова база для регулювання криптовалют, майнінгу та інших цифрових активів. В Україні цей процес потребує доопрацювання та впровадження законів, що дозволяють легалізувати та регулювати криптовалюти в економічному середовищі.

3. Покращення кібербезпеки: з ростом цифрових загроз необхідно посилювати заходи кібербезпеки, розробляти нові механізми захисту від кібератак, удосконалювати навчання та сертифікацію фахівців у цій галузі.

4. Інтеграція з міжнародними стандартами: доцільно постійно вдосконалювати вітчизняну нормативно-правову базу для забезпечення інтеграції з міжнародними стандартами та угодами, що сприятимуть розвитку цифрової економіки та забезпеченню конкурентоспроможності на міжнародному рівні.

**Висновки.** Підсумовуючи наведене варто дійти висновку, що основні етапи розвитку нормативно-правового регулювання цифрової економіки України включають:

1. Розвиток інфраструктури цифрової економіки: важливим кроком стало розбудова цифрової інфраструктури: доступ до високошвидкісного інтернету, розвитку 4G та 5G технологій, вдосконалення системи електронних платежів. Підтримка таких інфраструктурних проектів здійснюється через програми, що сприяють розвитку телекомунікаційних мереж і забезпеченню доступу до технологій для широких верств населення.

2. Законодавче забезпечення цифрової економіки: Серед наведених вище, варто вказати й на Закон України «Про електронну комерцію» [9], який визначає правила ведення електронної комерції, електронних контрактів та інші важливі аспекти для бізнесу та споживачів в цифровому середовищі. Крім того Закон України «Про електронні довірчі послуги», встановлює правові основи для використання електронних підписів, довірчих послуг та

електронних документів, що важливо для легалізації електронного документообігу та електронних транзакцій.

3. Цифровізація державного управління: в Україні активно впроваджуються ініціативи з цифровізації державних послуг, зокрема через проект «Дія», яка дозволяє громадянам та бізнесу отримувати доступ до державних послуг в електронному вигляді, таких як реєстрація бізнесу, отримання документів, сплата податків тощо. Окрім того, прийнято низку нормативних актів для регулювання електронних державних послуг і розвитку національних реєстрів та баз даних.

4. Законодавство в сфері захисту даних і кібербезпеки: Закон України «Про захист персональних даних», який регулює питання обробки та захисту персональних даних в електронному середовищі, що є основою для створення довіри між громадянами і бізнесом в цифровому просторі; Закон України «Про основи кібербезпеки України» встановлює правові засади кібербезпеки, захисту інформаційних систем і ресурсів від кіберзагроз, що є необхідним для захисту цифрової економіки та інфраструктури країни.

5. Правове регулювання криптовалют і блокчейн-технологій: в Україні є певні законодавчі ініціативи, що стосуються криптовалют, блокчейн-технологій та інших цифрових активів. Законодавство в цій сфері ще не остаточно визначене, проте були запропоновані проекти законів, що надають правовий статус криптовалютам та регулюють їх використання в країні. Проекти законів, що пропонують створення правової основи для використання блокчейн-технологій, також активно обговорюються, однак вони потребують подальшого розвитку для створення ефективної правової системи. Зокрема Закон України «Про віртуальні активи» [10].

6. Законодавство в сфері інтелектуальної власності: важливим аспектом є законодавче регулювання прав на інтелектуальну власність у цифровому середовищі. Законодавство України в цій сфері адаптується до міжнародних стандартів, зокрема через виконання положень Угоди TRIPS та інших міжнародних договорів.

7. Податкове законодавство для цифрової економіки: в Україні активно обговорюється введення спеціальних податкових режимів для бізнесу в цифровій економіці. Прогнозуються зміни в подат-

ковому законодавстві для стимулювання інвестицій у цифрові технології та стартапи. Наприклад, законодавчі ініціативи, що стосуються спеціального податкового режиму для IT-компаній, націлені на сприяння розвитку високотехнологічних підприємств.

8. Інклюзивність та доступність цифрової економіки: важливим напрямом є створення умов для рівного доступу до цифрових технологій для всіх громадян, незалежно від їхнього соціально-економічного статусу чи географічного розташування. В рамках цього також здійснюється регулювання доступу до інформаційних технологій та інтернет-ресурсів для людей з обмеженими можливостями.

Отже, розвиток нормативно-правового регулювання цифрової економіки в Україні є важливим етапом на шляху до впровадження новітніх технологій, інтеграції в глобальний цифровий ринок і забезпечення ефективного управління цифровими ресурсами. Водночас, важливо не тільки створювати нові нормативно-правові акти, а й адаптувати існуючі до швидко змінюваного цифрового середовища, забезпечуючи правову стабільність і захист прав усіх учасників цифрової економіки. У зв'язку з чим доцільно підтримати позицію тих авторів, які вказують на доцільність розробки та прийняття Цифрового Кодексу України.

#### Список використаної літератури:

1. International Organization for Migration (IOM). (2024). Ukraine – Internal Displacement Report General Population Survey Round15 (November–December 2023). URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-15-november-december>
2. Data Friendly Space. (2024). Ukrainian crisis. Situational analysis. Retrieved from URL: [https://www.datafriendlyspace.org/resources/ukrainian-crisis-situational-analysis?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjw2Ky1BhAgEiWA2jGujkIF3DhEUGtgFB\\_bGkyo2wftVYt-GELE9EaTP71cQtTTr0qRrKr7ntz-BoCQqsQAvD\\_BwE](https://www.datafriendlyspace.org/resources/ukrainian-crisis-situational-analysis?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw2Ky1BhAgEiWA2jGujkIF3DhEUGtgFB_bGkyo2wftVYt-GELE9EaTP71cQtTTr0qRrKr7ntz-BoCQqsQAvD_BwE)
3. Ключевський В. Використання сучасних цифрових технологій при наданні адміністративних послуг на регіональному рівні *Актуальні проблеми державного управління*. 2018, с. 47-51.

4. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи, Перелік від 7.11.2021 № 1467-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-p#Text>
5. Kanungo R. P., Gupta S. Financial inclusion through digitalisation of services for wellbeing. *Technological Forecasting and Social Change*, 2021, p. 167,. URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120721>
6. Kolodiziev O., Gukaliuk A., Shcherbak V., Riabovolyk T., Androshchuk I., Pas Y. The impact of refugee startups on host country economies: Business models and economic adaptation. *Economic Studies Journal*, 2024, 2, 172-201. URL: <https://openarchive.nure.ua/handle/document/25944>
7. Mission of Ukraine to the European Union, 2019, URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/galuzesvirobitnictvo/yediniy-cifrovij-rinok-yes..>
8. Divilon, 2019, URL: <http://vbagachka.admpl.gov.ua/page/didzhitalizaciya-servisiv>.
9. Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>
10. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>

---

### **Dobrovolskyi V. V. Development of regulatory and legal regulation of the digital economy of Ukraine**

*The article studies the development of regulatory regulation of the digital economy of Ukraine. It is indicated that the main stages of the development of regulatory regulation of the digital economy of Ukraine include: development of the infrastructure of the digital economy: an important step was the development of digital infrastructure: access to high-speed Internet, development of 4G and 5G technologies, improvement of the electronic payment system. contribute to the development of telecommunication networks and providing access to technology for the general population; legislative support of the digital economy:; legislation in the field of data protection and cybersecurity; legal regulation of cryptocurrencies and blockchain technologies: Ukraine has certain legislative initiatives related to cryptocurrencies, blockchain technologies and other digital assets; legislation in the field of intellectual property: an important aspect is the legislative regulation of intellectual property rights in the digital environment. Ukrainian legislation in this area is being adapted to international standards, in particular through the implementation of the provisions of the TRIPS Agreement and other international treaties; tax legislation for the digital economy: the introduction of special tax regimes for business in the digital economy is being actively discussed in Ukraine. legislation to stimulate investment in digital technologies and startups. For example, legislative initiatives related to a special tax regime for IT companies are aimed at promoting the development of high-tech enterprises; inclusiveness and accessibility of the digital economy: an important direction is the creation of conditions for equal access to digital technologies for all citizens, regardless of their socio-economic status or geographical location. Within this framework, access to information technologies and Internet resources for people with disabilities is also regulated.*

**Key words:** digital economy, administrative and legal regulation, European integration, digitalization, shadow economy, economic offenses, subjects of counteraction to shadow economy, state regulation.



УДК 347.122:[330.341.1:334.722]  
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.61>

**Г. В. Самойленко**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри цивільного права  
Запорізького національного університету

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ СТАРТАПІВ

Стаття присвячена осмисленню та науково-теоретичному аналізу стартапів як явищ правової дійсності. Наразі існує проблематика визначення правової природи стартапу, що пов'язане з відсутністю нормативного визначення стартапу. Чи не єдине, коли стартап згадується в нормативно-правовому акті, є Постанова КМУ «Про надання фінансової державної підтримки» від № 28 від 24.01.2020 р., в якому стартап визначено як новостворений бізнес, під яким розуміється категорія суб'єктів підприємництва, строк реєстрації яких як суб'єктів господарювання не перевищує 12 місяців. Визначено відмінність у підходах до розуміння стартапу: за національним законодавством (одночасно бізнесу як сфери діяльності суб'єкта і як новоствореного суб'єкта підприємницької діяльності, що протирічить формальній лозіці, адже неможливий знак рівності між суб'єктом і здійснюваною ним діяльністю); в міжнародній діловій практиці (як ризикованої інвестиції з метою комерціалізації існуючого об'єкта права промислової власності, нової технології, бізнес-ідеї, інженерного чи іншого рішення, включно ноу хау чи проведення досліджень, пошуку чи створення таких з такою метою) та наукових підходах та позиціях науковців (як реципієнта венчурного підприємництва (суб'єкта) чи інноваційного продукту, об'єкта права інтелектуальної власності (об'єкта), форми підприємницької діяльності та ін.). Такий стан не сприяє єдності підходів та визначеності об'єкта правового регулювання: поведінки суб'єкта через визначення його правового статусу чи правового режиму об'єкта (в розумінні ст. 177 ЦК України).

Обґрунтовано, що оскільки виникнення стартапів обумовлювалося феноменом швидкого старту бізнесу з метою швидкого отримання прибутку шляхом його масштабування (*start up* – швидкий старт), здебільшого, в сфері інновацій, а етапи їх «життєвого циклу» включають передстартапну стадію, запуск проекту та постстартапну стадію, стартап варто радше сприймати як певну бізнес-технологію. Створення суб'єкта підприємницької діяльності (здебільшого, товариства чи іншої організаційно-правової форми) є етапом та складовим інструментом в системі інструментів досягнення цілі, яка ґрунтується на феномені стартапу. Зважаючи на історичне походження стартапів з США, в яких допустиме існування корпорацій де-факто, організація, об'єднання суб'єктів певною ідеєю створення та/чи реалізації певної бізнес ідеї, технології, інновації, рішення, об'єкта права промислової власності і т.п. з метою їх подальшої комерціалізації, що супроводжується пошуком способів фінансування стартап проекту (спільна діяльність, навіть без створення суб'єкта підприємницької діяльності, що передбачає його державну реєстрацію, без укладання договору простого товариства чи договору про спільну діяльність), що є діяльністю з реалізації стартап проекту. Зроблено висновок про необхідність розмежування стартап проекту, суб'єкта, який його реалізовує. Обґрунтовано, що правову природу стартапу має визначати його економічна складова, - форма здійснення підприємницької діяльності певним суб'єктом, орієнтована на розробку, створення, впровадження та реалізацію інноваційної продукції, її комерціалізації та/чи пошук бізнес-моделі для подальшого її масштабування.

**Ключові слова:** стартап, стартап проект, стартап суб'єкт, державна реєстрація, корпорація де-факто, правовий статус суб'єкта, правовий режим об'єкта, об'єкт права промислової власності, підприємницька діяльність, інноваційна діяльність, інноваційний продукт, результат творчої діяльності, комерціалізація продукту, юридична особа, договір простого товариства, спільна діяльність

**Постановка проблеми.** Закріплення в ст. 177 ЦК України об'єктів цивільних прав стало закономірною реакцією на природу людини, яка зумовлює її потреби та прагнення володіти усілякими благами. Проміжним елементом цього виступають активи, зокрема, гроші, які дозволяють зробити їх обмін на певні блага. Процес товарообмінних операцій став рушійною силою економіки. Він спонукає до пошуку тих товарів, робіт, послуг, пропозиція яких віднайде відповідний попит. Звичайно, попит може бути усвідомлений через власні потреби людини, а може бути сформований різними чинниками через усілякі форми просування товарів на ринку, зокрема, через рекламу та соціальні субкультури, тощо. В Україні, в період дії воєнного стану проблема пропозиції як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках, яка б відповідала попиту, або щодо якої може бути сформований попит, стоїть надзвичайно гостро. Високий ступінь конкуренції та монополізація сфер бізнесу змушує малий та середній бізнес діяти сміливо, активно та неординарно, вибрюючи своє право на існування. Практика підприємницької діяльності довела ефективність стартапів, їх життєздатність попри ризиковість, здатність не лише до закріплення на ринку, але й до «швидкого старту», який дозволяє отримати швидкі та високі прибутки, в той час як великі корпорації в тих же умовах виявляються громіздкими та неповороткими, гублячи дорогоцінний час новизни та пріоритетності виходу на ринок з певним продуктом. Українські стартап компанії вже доволі добре зарекомендували себе як в Україні, так і за кордоном, проте, їхня стартап діяльність наразі є практично нормативно не врегульованою, що, з одного боку, надає їм свободи, а з іншого, позбавляє допомоги та протекціонізму. Відсутність позиції законодавця щодо визначення стартапу ускладнює процес правозастосування та не сприяє стабільності цивільних відносин. В науковій літературі все частіше відстоюється позиція розуміння стартапу як суб'єкта (новоствореної компанії, орієнтованої на швидке просування на ринку через застосування інноваційних підходів чи інноваційної продукції і т.п.).

Такий підхід починає закріплюватися і в національному законодавстві. Втім, він не позбавлений дискусійності. Вирішення практичних завдань неможливе без глибокого теоретичного аналізу явищ правової дійсності та вироблення узагальнених теоретичних підходів. Наразі таким є стартап.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри орієнтованість на вирішення теоретичних та практичних завдань в сфері приватного права, зокрема, щодо суб'єктів та об'єктів цивільних правовідносин, що було предметом досліджень багатьох науковців, зокрема, Н.С. Кузнецової, Р.А. Майданика, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.І. Борисової, А.Б. Гриняка, С.О. Сліпченка, Р.Б. Шишки, В.Л. Яроцького, Є.О. Мічуріна, В.А. Кройтора та ін., питання стартапу залишалося, здебільшого, поза увагою провідних науковців. Водночас, наявність різних підходів до визначення поняття та правової природи стартапу породило низку наукових досліджень та дискусій з цих питань. Серед науковців, які зосередили свою наукову увагу на дослідженні питання сутності стартапів варто назвати: Р. І. Баб'ячок, І. В. Борисова, Н. М. Внукову, О. В. Корнух, І. І. Кульчицького, Л. В. Маханько, Е. В. Чазова та інших. Водночас, більшість з них досліджували питання через призму вирішення економічних завдань. Дослідженню правового аспекту приділено увагу в роботах Ю.М. Жорнокуя, Н.І. Ситник, І.С. Сегеди, І. В. Лисенко, О. В. Кузьменко, О. В. Гаєвая та ін. Попри те, констатуємо відсутність єдиного виробленого підходу науковців до визначення стартапу, його ознак, характеристик та правової природи. Відтак, проведення дослідження з цього питання залишається актуальним і потребує свого вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Правове регулювання суспільних відносин в залежності від різних чинників по-різному впливає на них. В одному випадку нормативне закріплення механізму правового регулювання виступає підставою виникнення правовідносин, даючи їм «зелене світло», в іншому, - може вчиняти безпосередній вплив шляхом впливу на поведінку їх учасників, гальмуючи, сти-

мулюючи чи взагалі змінюючи їх. Попри виклики часу, в різні історичні періоди після проголошення незалежності України та обрання курсу на побудову ринкової економіки, перед державою поставали різні завдання в економічній сфері. Серед них, - стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, захист та протекціонізм, особливо в умовах глобалізаційних процесів, які супроводжуються глобалізацією ринків та укрупнення капіталу, монополізації різних сфер економіки. В період воєнного стану, викликаного збройною агресією РФ проти України постало чимало завдань, серед яких, значна кількість таких, що мають оборонне (військове) значення, що пов'язане з вирішенням науково-технічних, інженерних, ІТ та інших завдань. Малий та середній бізнес зміг запропонувати оборонному комплексу чимало цікавих проектів, які було використано в оборонній сфері. Відтак, і в мирний, і в воєнний, і в поствоєнний періоди подібні проекти здатні пожвавити економіку, особливо в умовах виходу на міжнародні ринки, аж до створення корпорацій, пропонуючи інноваційну продукцію. Тому така бізнес-модель, яка ґрунтується на створенні та впровадженні стартап проекту заслуговує на відповідну увагу з боку держави та законодавця. Говорити про її відсутність було б несправедливим, проте, механізм правового регулювання відносин, пов'язаних зі стартапами потребує свого удосконалення. Чи не найперше в чому було б варто визначитися та надати дефініціям нормативного закріплення, це поняття стартапу.

Як відомо, термін «стартап» вперше було використано Forbes у серпні 1976 року для новеньких компаній з нетривалою історією діяльності. Втім, лише в 1990х роках воно набуло свого поширеного використання для опису використання бізнес моделі пошуку швидкого заробітку, особливо молодими компаніями. В Україні така модель вже почала широко використовуватися, про що говорять цифри: в період з 2020 по 2022 рік вартість українських стартапів зросла в 3,3 рази і досягла 23,3 млрд. € [1].

В науковій літературі спроби визначити природу стартапу, надати його дефіні-

цію та характерні ознаки були ускладнені застосуванням різних підходів, залежних від сфер наукових інтересів дослідників: право, економіка, менеджмент. Так, Стів Бланк визначає стартап як тимчасову організацію, створену для пошуку бізнес-моделі, яка характеризується відтворюваністю та масштабованістю [2, с. 169]. Л.М. Ганас та О.І. Дорош визначають «startup» як тимчасову новостворену організацію, діяльність якої спрямована на отримання прибутків у близькій перспективі, успішну реалізацію новаторської (інноваційної) ідеї, яка згодом може перетворитися в повноцінну компанію, продається, або стає підрозділом іншої компанії [3, с. 22]. Є.В. Чазов застосовує категорію стартап проекту, з яким пов'язане використання новітньої технології, інновації, сервісу яка може не виправдати очікувань розробника через високий ризик бути неуспішним [4, с. 123]. Водночас, науковець називає стартапом недавно створену компанію (в т.ч. ще не зареєстровану офіційно), що будує свій бізнес на основі інновацій або інноваційних технологій, володіє обмеженою кількістю ресурсів (як людських так і фінансових) та планує вихід на ринок [4, с. 122]; процес реалізації абсолютно нової бізнес-ідеї за короткі терміни при мінімальній кількості фінансових ресурсів; інновацію та ще не перевірену технологію або сервіс як проект, який ризикує бути неуспішним [4, с. 123]. Зрозуміло, що науковець прагнув описати ознаки, властиві стартапу, допустивши змішування суб'єкта, об'єкта та характерних для них рис, що не дозволяє чітко визначити природу даного явища об'єктивної реальності. Подібна ситуація має місце і у випадку, коли автори досліджень, зазначаючи в назві наукової статті стартап як форми підприємницької діяльності в подальшому дають визначення стартапу як новоствореного суб'єкта, визначаючи чи не визначаючи ознаку інноваційності застосованих ідей, технологій, продуктів. Так, О.В. Корнух, наводить визначення стартапу інших науковців як новоствореної команди, визначає притаманні йому ознаки: ідея, команда, ресурси та маркетинг інновацій. Враховуючи назву роботи «Стартап як прогресивна форма іннова-

ційного підприємництва», навряд чи науковець зупиняє свій вибір на визначенні стартапу саме як суб'єкта [5, с. 30]. Враховуючи його висновки щодо періодів розвитку інноваційного проекту, вірогідно, він схиляється до розуміння стартапу як стартап проекту чи моделі започаткування та старту бізнес ідеї.

I.C. Сегеда, аналізуючи досвід Тунісу з питань правового регулювання стартапів, посилається на відповідний закон Тунісу № 20 2018 р. про стартапи, в ст. 2 якого визначено Стартап як підприємницьке товариство, яке створене відповідно до чинного законодавства та отримало статус стартапу згідно з умовами цього Закону [6, с. 271]. Тобто, йдеться про надання відповідного правового статусу підприємницькому товариству в силу відповідності певному критерію. Визначаємо, що таким критерієм варто визнати реалізацію стартап проекту. Відтак, саме започаткування та впровадження такого проекту і надає ознак, які прагнуть визначити більшість науковців: наявність ідеї, інновації, команди, інвестора (інвестиції), маркетингу інновацій та ін. [5, с. 28]; бізнес-модель, яка трансформуватиме ідею в реально працюючий бізнес, повинна мати схильність до масштабування; інвестування в стартап пов'язане з ризиком; мета стартапу – продаж працюючої бізнес – моделі; праця команди в умовах невизначеності, ризику та ін. [7]; тимчасовість існування, орієнтованість на розробку інноваційного продукту, здатного задовольнити потреби ринку, високий потенціал розвитку, нестійке становище на ринку і невизначеність існування [8, с. 124].

Загалом, в своїх підходах ми прагнемо визначити економічну природу багатьох явищ, особливо в сфері підприємництва та надавати їм правову форму. Відтак, в прагненні визначити правову природу явища правової дійсності, зокрема, стартапу, ми повинні, в першу чергу, виходити з його економічної природи, яка є визначальною і для визначення його правової форми. Втім, звернення до праць науковців в економічній сфері, які досліджували природу стартапу інколи ускладнює завдання через помилки в використанні гносеологічних

інструментів. Так, Р.К. Федоров визначив, що економічні дефініції «підприємець», «підприємництво» та «стартап» мають спільні риси, але відрізняються за своєю економічною сутністю [7]. Вбачаємо, що йдеться не про спільність рис дефініцій, а про суб'єкта, його діяльність і модель такої діяльності, яких об'єднує сфера підприємництва. Відтак, говорити про їх відмінності за економічною сутністю навряд чи є доречним, оскільки такий підхід протирічить законам формальної логіки.

Відсутність належного механізму правового регулювання стартапів не слугує стабільності цивільних відносин. Неврегульованими залишаються питання розподілу ризиків засновників та інвесторів стартапів, захисту прав інтелектуальної власності, стимулювання венчурного інвестування та ін.

Визначаючи міждисциплінарний характер проблеми, пов'язаної з визначенням природи стартапу, варто застосовувати діалектичний метод наукового пізнання, який поєднує явища об'єктивної дійсності та їх прояв у взаємозв'язку та взаємозалежності. Визначаємо, що правова форма має враховувати потреби економіки, зокрема, щодо критеріїв інноваційності створюваного продукту.

Загалом, для правничої сфери у визначенні правової природи явищ правової дійсності властиве звернення до аналізу дефініцій та ознак, закріплених в нормативно-правових актах. Проаналізуємо деякі з них. В Наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Положення щодо конкурсного відбору проектів для державного стимулювання створення і використання винаходів (корисних моделей) та промислових зразків від 12.12.2018 р. № 1879 дане визначення стартапу як проекту, пов'язаного зі створенням та/або використанням винаходів, корисних моделей, промислових зразків, ноу-хау та інших результатів інтелектуальної, творчої діяльності [9]. В Розпорядженні КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» від 10 липня 2019 р. № 526-р в контексті визначення проблем функціонування національної інноваційної екосистеми стартап ідентифіковано як спе-



ціалізоване мале інноваційне підприємство [10].

Постанова КМУ «Про надання фінансової державної підтримки» від № 28 від 24.01.2020 р. закріплює дефініцію новоствореного бізнесу (стартапу) як категорії суб'єктів підприємництва, строк реєстрації яких як суб'єктів господарювання не перевищує 12 місяців, а також суб'єктів підприємництва, строк реєстрації яких як суб'єктів господарювання перевищує 12 місяців, у разі, коли факт провадження ними підприємницької діяльності не підтверджується документально [11]. На наше переконання, стартап не варто прирівнювати до новоствореного суб'єкта підприємницької діяльності, строк державної реєстрації якого не перевищує 12 місяців. Оскільки означена Постанова КМУ орієнтована на вирішення питання фінансування державної підтримки певної категорії суб'єктів підприємницької діяльності, визначення стартапу, дане в ній, варто оцінювати через призму поставлених завдань такої державної допомоги. Така має надаватися новоствореному суб'єкту саме у зв'язку з реалізацією ним стартап проекту, що ґрунтується на створенні та/чи впровадженні інноваційних продуктів, в основі яких, - нові технологічні та інші, в т.ч. бізнес-ідеї, моделі та/чи рішення (що є результатом творчої діяльності, відтак, є об'єктами права інтелектуальної, зокрема, промислової власності) та їх комерціалізацію. В Постанові КМУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення на базі закладів вищої освіти, наукових установ мережі стартап-шкіл - інкубаторів - акселераторів від 23.04.2024 р. № 430 стартап визначено як суб'єкт малого, середнього підприємництва або авторський колектив, до складу якого можуть входити здобувачі освіти (наукового ступеня), наукові, науково-педагогічні працівники та інші фізичні особи, діяльність якого спрямована на розроблення, створення, впровадження та реалізацію інноваційної продукції і пошук бізнес-моделі для подальшого її масштабування та розвитку, на використання та комерціалізацію науково-технічного (прикладного) результату [12]. З наведеного вбачається явний

прогрес – відхід від розуміння стартапу як проекту чи новоствореного суб'єкта підприємництва до колективу (незалежно від реєстрації), орієнтованого на розробку інноваційного продукту та його комерціалізацію чи пошук бізнес-моделі з тією ж метою. Н.І. Ситник зроблено висновок, що особливістю, унікальністю стартапів є мета їх створення, - реалізація нових ідей у вигляді інноваційного продукту, в той час як малі підприємства можуть стати успішними, копіюючи вже відомі бізнес-моделі, не вдаючись до створення інноваційної продукції [13, с. 65]. Та попри явну еволюцію в усвідомленні економічної складової стартапу законодавцем, відповідні зміни та доповнення до зазначених актів внесено не було.

**Висновки.** Наразі як в науці, так і в законодавстві відсутні єдині підходи до визначення правової природи, ознак, а відтак, дефініції стартапу. В залежності від мети використання, законодавець визначає стартап як проект, мале інноваційне підприємство, новостворений суб'єкт підприємницької діяльності, суб'єкт, діяльність якого спрямована на розроблення, створення, впровадження та реалізацію інноваційної продукції і пошук бізнес-моделі для подальшого її масштабування та розвитку, на використання та комерціалізацію науково-технічного (прикладного) результату. Аналіз економічної природи стартапу дає підстави для висновку про доцільність визнання стартапу проектом, формою здійснення підприємницької діяльності певним суб'єктом, орієнтованим на розробку, створення, впровадження та реалізацію інноваційної продукції, її комерціалізації та/чи пошук бізнес-моделі для подальшого її масштабування. Для усунення полісемічного розуміння стартапу запропоновано вирізняти стартап проект та стартап суб'єкта, який впроваджує у підприємницькій діяльності такий проект.

#### Список використаної літератури:

1. Стартап. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0-%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BF#cite\\_note-2](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0-%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BF#cite_note-2)
2. Правове забезпечення Національної інноваційної системи у сучасних умовах:

- монографія / [С. В. Глібка, О. В. Розгон, Ю. В. Георгієвський та ін.]; за ред. С. В. Глібка, О. В. Розгон. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. 360 с.
3. Ганас Л.М., Дорощ О.І. Сутність поняття «startup» як економічної категорії, типологія. *Економіка. Фінанси. Право*. 2019. № 3/1. С. 20-24.
  4. Чазов Є.В. Стартап як нова форма ведення бізнесу. *Наукові праці НУХТ*. 2013. № 52. С. 122-128.
  5. Корнух О.В., Маханько Л.В. Стартап як прогресивна форма інноваційного підприємництва. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 26-30.
  6. Сегеда І. Аналіз досвіду Тунісу у сфері правового регулювання стартапів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 270-275.
  7. Федоров Р.К. Стан та основні напрями розвитку стартапів в Україні. *Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка»*. 2021. № 4. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2021/202.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4_2021/202.pdf)
  8. Хромова Д.Д., Антоненко К.В. Сучасні світові тенденції розвитку стартапів на світовій арені. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Випуск 19, частина 3. С. 123-127.
  9. Про затвердження Положення щодо конкурсного відбору проектів для державного стимулювання створення і використання винаходів (корисних моделей) та промислових зразків : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.12.2018 р. № 1879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-18#Text>
  10. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#n12>
  11. Про надання фінансової державної підтримки : Постанова КМУ № 28 від 24.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#Text>
  12. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення на базі закладів вищої освіти, наукових установ мережі стартап-шкіл - інкубаторів – акселераторів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2024 р. № 430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2024-%D0%BF#Text>
  13. Ситник Н.І. Концептуальні основи стартапів: їх сутність і класифікація. *Бізнес Інформ*. 2016. № 8. С. 64-68.

### **Samoylenko G. V. On the problem of determining the legal nature of startups**

*The article is devoted to the understanding and scientific and theoretical analysis of startups as phenomena of legal reality. Currently, there is a problem of determining the legal nature of a startup, which is associated with the lack of a regulatory definition of a startup. Almost the only time when a startup is mentioned in a regulatory act is the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Provision of Financial State Support» No.28 dated January 24, 2020, in which a startup is defined as a newly created business, which is understood as a category of business entities whose registration period as business entities does not exceed 12 months. The difference in approaches to understanding a startup is determined: according to national legislation (at the same time business as a sphere of activity of the entity and as a newly created entity of entrepreneurial activity, which contradicts the formal logic, because an equality sign between the entity and the activity carried out by it is impossible); in international business practice (as a risky investment for the purpose of commercializing an existing object of industrial property rights, a new technology, a business idea, an engineering or other solution, including know-how or conducting research, searching for or creating such for this purpose) and in scientific approaches and positions of scientists (as a recipient of venture entrepreneurship (entity) or an innovative product, an object of intellectual property rights (object), a form of entrepreneurial activity, etc.). This state of affairs does not contribute to the unity of approaches and the certainty of the object of legal regulation: the behavior of the subject through the determination of its legal status or the legal regime of the object (within the meaning of Article 177 of the Civil Code of Ukraine).*

*It is justified that since the emergence of startups was caused by the phenomenon of a quick start of a business in order to quickly make a profit by scaling it (start up - quick start), mostly in the field of innovation, and the stages of their «life cycle» include the pre-startup stage, project launch and post-startup stage, a startup should rather be perceived as a certain business technology. The creation of a business entity (mostly a partnership*

---

or other organizational and legal form) is a stage and a component tool in the system of tools for achieving a goal based on the startup phenomenon. Given the historical origin of startups from the USA, in which the existence of de facto corporations is permissible, the organization, association of entities with a certain idea of creating and/or implementing a certain business idea, technology, innovation, solution, object of industrial property rights, etc. for the purpose of their further commercialization, which is accompanied by the search for ways to finance a startup project (joint activity, even without the creation of a business entity, which involves its state registration, without concluding a simple partnership agreement or a joint activity agreement), which is an activity to implement a startup project. The conclusion is made about the need to distinguish between a startup project and the entity that implements it. It is substantiated that the legal nature of a startup should be determined by its economic component - the form of entrepreneurial activity by a certain entity, focused on the development, creation, implementation and sale of innovative products, its commercialization and/or the search for a business model for its further scaling.

**Key words:** startup, startup project, startup entity, entity, state registration, de facto corporation, legal status of the entity, legal regime of the object, object of industrial property rights, entrepreneurial activity, innovative activity, innovative product, result of creative activity, commercialization of the product, legal entity, simple partnership agreement, joint activity.

