2022 р., № 1

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

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

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)

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

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28,
+38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
25 травня 2022 р., протокол № 9

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2022. – № 1. – 284 с.

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

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова
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 06.05.2022.
Підписано до друку 27.05.2022.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0622/248.

© Класичний приватний університет, 2022

ЗМІСТ

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

І. В. Бесага
ПОНЯТТЯ ПРИРОДИ РЕЧЕЙ В. МАЙХОФЕРА:
ЕКЗИСТЕНЦІАЛІСТСЬКІ Й СОЦІОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ **8**

М. Г. Братасюк
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ
ЯК ОСНОВА ДЛЯ СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ **18**

М. Д. Ждан
ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ОХОРОНИ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН **25**

В. Ю. Пряміцин, А. Г. Саградян
ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ КРІЗЬ ПРИЗМУ ДОСЛІДЖЕННЯ
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ **36**

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

Н. О. Максіменцева
ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН
У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ **41**

О. В. Стогова
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОБУТУ ГРОМАДЯН **48**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

П. Д. Гуйван
ІНТЕРЕС (ЗАЦІКАВЛЕНІСТЬ) ОСОБИ
ДО ОТРИМАННЯ ЗАХИСТУ СВОГО СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА **54**

О. А. Руденко
НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ (КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ) ЗАКОНУ
ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВОГО РІШЕННЯ
ЗА ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ **61**

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО;
ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

А. О. Сошников, Ю. О. Єршова
ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ:
ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ **68**

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

У. В. Антонюк
ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ У 2022 РОЦІ **74**

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

Н. Г. Габлей
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ **81**

С. О. Грицай
НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРУВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ В УКРАЇНІ **87**
Є. О. Жукова
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **94**
О. В. Забожчук
ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **98**
Ю. А. Коваль
СПІВВІДНОШЕННЯ КОНЦЕПЦІЙ ЕЛЕКТРОННОГО І ПОДАТКОВОГО РЕЗИДЕНТСТВА: ПЕРСПЕКТИВИ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ Е-РЕЗИДЕНТІВ В УКРАЇНІ **104**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

П. С. Гарасим
ПРО РОЛЬ І МІСЦЕ СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИХ ОЗНАК У ФОРМУВАННІ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ» **112**
Т. Д. Лисько, В. П. Сисоєва
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ **117**
O. M. Olieinichuk, T. P. Rodik
GUARANTEEING THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE CONTEXT RESEARCH OF CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIME UNDER ARTICLE 175 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE **124**
О. О. Пащенко
«КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧА ПОЛІТИКА» ЧИ «ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ»: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ **131**

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

С. В. Яковчук, А. О. Антощук
ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ ПІД ЧАС ЗБОРУ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ, ЯКА ВЧИНИЛА СЕРІЮ ВБИВСТВ В ХОДІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ **137**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В. І. Андріяш, Н. О. Євтушенко
ПОЛІТИЧНА КОРЕКТНІСТЬ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ФЕНОМЕН: ҐЕНЕЗА ТА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ **144**
А. О. Комісаренко
СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ **151**
А. В. Миколюк
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ: ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА **156**
І. В. Чумак
ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ 2022 РОКУ **162**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В. Р. Будзин
ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ У ПЕРІОД ВПЛИВУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ ПАНДЕМІЇ COVID-19 ..... **168**
В. Ю. Галушка
РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **175**
М. А. Латинін, Т. О. Харченко
ВАРІАТИВНІСТЬ ТРЕНДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ **180**
Е. П. Прощук
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ **189**
Ю. В. Середа
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ **197**
Д. О. Харечко
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ КРИЗАМ У ПЕРІОД ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ З МЕТОЮ ДОСЯГНЕННЯ ЕФЕКТУ СТАБІЛІЗАЦІЇ **203**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Н. В. Васильєва, О. І. Васильєва
БЕЗПЕКОВЕ ІСНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ **209**
Т. В. Гоголь, Л. М. Мельничук
ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ **216**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

І. М. Негуляєва
ВІЙНА 2022: НОВІ ВИКЛИКИ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ, РЕЄСТРАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ **226**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

В. В. Вербановський
МЕТОДОЛГІЧНІ ЗАСАДИ ТА КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕНЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ **232**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

А. Р. Чанишева, Т. С. Ківалова
ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ФУНКЦІЇ ЗАВДАТКУ **239**
Л. В. Сергієнко
ЕКОНОМІЧНІ ТА ІНФРАСТРУКТУРНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА БЕЗПЕКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ **246**
О. А. Сериков
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ОБІГОМ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ НЕВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ **256**
О. О. Нагорнюк-Данилюк
ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ **264**
Д. А. Кривов'яз
СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ **272**
О. В. Ящук
НАУКОВА ПОЛЕМІКА ВІДНОСНО УЧАСТІ СПЕЦІАЛІСТА У ПРОВЕДЕННІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ **278**

CONTENTS

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

Besaha I.
THE CONCEPT OF NATURE OF W. MAICHOFER'S THINGS: EXISTENTIALIST AND SOCIOLOGICAL ASPECTS **8**

Bratasiuk M.
METHODOLOGICAL POTENTIAL OF UKRAINIAN LEGAL TRADITION AS A BASIS FOR MODERN LEGAL DEVELOPMENT **18**

Zhdan M.
HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF CRIMINAL LEGISLATION OF UKRAINE IN TERMS OF PROTECTION OF LABOR RELATIONS **25**

Pryamitsyn V., Sahradyan A.
LEGAL UNDERSTANDING OF CORRUPTION THROUGH THE PRISM OF THE STUDY OF LEGAL RESPONSIBILITY **36**

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Maksimentseva N.
RESTRICTIONS ON CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS DURING MARTIAL STATUS IN UKRAINE **41**

Stogova O.
DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY AS A FACTOR IN ENSURING WELFARE OF CITIZENS **48**

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Guyvan P.
THE PERSON'S INTEREST IN OBTAINING PROTECTION OF HIS OR HER SUBJECTIVE RIGHT **54**

Rudenko O.
UNCONSTITUTIONALITY (CONSTITUTIONALITY) OF THE LAW AS A BASIS FOR REVIEW OF A COURT DECISION IN EXCEPTIONAL CIRCUMSTANCES IN CIVIL PROCEEDINGS **61**

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

Soshnykov A., Yershova Yu.
ECONOMIC ACTIVITY: PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION IN MARTIAL LAW **68**

ENVIRONMENTAL LAW

Antonyuk U.
LEGAL ASPECTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MILITARY AGGRESSION IN 2022 ..... **74**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Hablei N.
SOME ASPECTS OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY PUBLIC AND PRIVATE PERFORMERS **81**

Hrytsai S.
NATIONAL BANK OF UKRAINE AS A SUBJECT OF ADMINISTRATION OF VIRTUAL ASSETS IN UKRAINE **87**
Zhukova Ye.
PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES AS A KIND OF PUBLIC ADMINISTRATION **94**
Zabozhchuk O.
THE CONCEPT AND NATURE OF INTERACTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WITH LOCAL EXECUTIVE BODIES AND SELF-GOVERNMENT BODIES **98**
Koval Yu.
THE CORRELATION OF CONCEPTS OF ELECTRONIC AND TAX RESIDENTS: PROSPECTS FOR TAXATION OF E-RESIDENTS IN UKRAINE **104**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Garasim P.
ABOUT SOME RICH IN CONTENT SYSTEM FORMATIVE SIGNS THAT FOLD ESSENCE OF CONCEPT "PUBLIC INSPECTION IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF PUNISHMENTS" **112**
Lysko T., Sysoieva V.
INTERNATIONAL LEGAL BASIS OF CRIMINAL LAW OF UKRAINE **117**
O. M. Olieinichuk, T. P. Rodik
GUARANTEEING THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE CONTEXT RESEARCH OF CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIME UNDER ARTICLE 175 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE **124**
Pashchenko O.
"CRIMINAL-EXECUTIVE POLICY" OR "POLICY IN THE FIELD OF EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENTS": APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT **131**

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

Yakovchuk S., Antoshchuk A.
USE OF SPECIAL KNOWLEDGE DURING COLLECTION OF INFORMATION ABOUT THE PERSON WHO COMMITTED A SERIES OF MURDER DURING THE INSPECTION OF THE EVENT **137**

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andriyash V., Yevtushenko N.
POLITICAL CORRECTNESS AS A SOCIAL PHENOMENON: GENESIS AND CONCEPTUALIZATION **144**
Komisarenko A.
SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL POLICY **151**
Mikolyuk A.
PUBLIC MANAGEMENT OF INFORMATION SECURITY: DIGITALIZATION AND INFORMATION WARFARE **156**
Chumak I.
FEATURES OF ENSURING FOOD SECURITY OF THE POPULATION OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE WAR OF 2022 ..... **162**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Budzyn V.
EXPERIENCE AND PROSPECTS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY OF PUBLIC WELFARE DURING THE IMPACT OF THE SOCIO-ECONOMIC CRISIS OF THE COVID-19 PANDEMIC **168**
Halushka V.
DEVELOPMENT OF ADVANCING MECHANISMS PUBLIC ADMINISTRATION **175**
Latynin M., Kharchenko T.
VARIABILITY OF TRENDS OF THE STATE SUPPORT OF THE FINANCIAL-ECONOMIC MECHANISM OF THE STATE REGULATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT: INTERNATIONAL ASPECT **180**
Proshchuk E.
EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATIVE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES OF THE PHYSICAL CULTURE AND SPORT **189**
Sereda Yu.
THE PECULIARITIES OF THE STATE MANAGEMENT OF ROAD CONSTRUCTION **197**
Kharechko D.
FORMATION OF THE STATE POLICY OF COUNTERACTION TO SOCIAL AND ECONOMIC CRISES IN THE PERIOD OF EPIDEMIOLOGICAL CHALLENGES FOR THE PURPOSE OF ACHIEVEMENT OF EFFECT OF STABILIZATION **203**

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vasylieva N., Vasylieva O.
SECURITY EXISTENCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT **209**
Hohol T., Melnychuk L.
TRANSFORMATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE **216**

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Nehuliaieva I.
WAR OF 2022: NEW CHALLENGES TO LEGAL STATUS, REGISTRATION AND THE PROTECTION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS **226**

PUBLIC SERVICE

Verbanovsky V.
METHODOLOGICAL PRINCIPLES AND CATEGORY APPARATUS OF RESEARCH AGAINST CORRUPTION RISKS IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM **232**

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Chanysheva A., Kivalova T.
LEGAL NATURE AND FUNCTIONS OF THE DEPOSIT **239**
Sergienko L.
ECONOMIC AND INFRASTRUCTURAL CONSEQUENCES OF URBANIZATION AND THEIR IMPACT ON THE URBAN AREA'S SECURITY **246**
Serykov O.
REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF THE MECHANISM OF CONTROL OVER THE CIRCULATION OF NON-MILITARY FIREARMS BY THE TERRITORIAL BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE **256**
Nahorniuk-Danyliuk O. O.
PROCEDURAL GROUNDS AND CONDITIONS FOR CONDUCTING A SPECIAL PRE-TRIAL INVESTIGATION **264**
Kryvoviaz D. A.
THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ENSURING LEGALITY AND INTEGRITY IN THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE **272**
Yashchuk O. V.
SCIENTIFIC CONTROVERSY REGARDING THE PARTICIPATION OF A SPECIALIST IN CONDUCTING PROCEDURAL ACTIONS DURING THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES RELATED TO THE USE OF BUDGET FUNDS **278**

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

УДК 340.12
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.1

І. В. Бесага
аспірантка кафедри загальноправових дисциплін Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ПРИРОДИ РЕЧЕЙ В. МАЙХОФЕРА: ЕКЗИСТЕНЦІАЛІСТСЬКІ Й СОЦІОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У західноєвропейській екзистенціалістичній філософії права звернення до ідеї нормативності «природи» (як «природи речей», так і «природи людини») зазвичай відбувається через обґрунтування соціальної природи людини. Останнє призводить до постановки питання про поєднання у таких концепціях юснатуралізму з соціологічним підходом до розуміння права. Одним з найбільш відомих прихильників такого підходу є видатний німецький філософ права Вернер Майхофер. Правознавець здійснює намагання надати таке пояснення людського існування, яке б дозволило зберегти як вихідну ідею екзистенціалізму – розуміння людського існування як одиничного, неповторного та своєрідного, так і показати «право як воно є», з усіма його атрибутами (передусім, нормативністю та «цінністю»). Наслідком подібного підходу є те онтологічне природно-правове вчення, яке Вернер Майхофер розуміє як «екзистенційне право». Поєднання вимог з автономного і гетерономного, з буття Самістю і Буття-як здійснюється через категорію «природи речей» – природу тих соціальних ролей і відносин, де реалізується індивідуальне людське існування у соціальному співсвіті. Компоненти екзистенціалістичної філософсько-правової концепції німецького дослідника – життєве становище справ, життєві образи, інтереси та очікування як типові форми виявлення правового – прояснюються з їх соціологічної сторони. Мета пропонованого дослідження полягає у висвітленні праворозуміння видатного німецького філософа права Вернера Майхофера через прояснення ідеї «природи речей», а також взаємозв'язків екзистенційного і соціального. У статті аналізуються три основні блоки питань: 1) майхоферівське розуміння ідеї «природи» як масштабу фактичної правильності і людської справедливості; 2) запозичення та переосмислення Вернером Майхофером радбрухівського підходу до «природи речей» як «смислу життєвого відношення» та 3) розуміння «природи речей» як «природи життєвого становища справ Вернером Майхофером.

Ключові слова: *екзистенціалістична філософія права, природно-правовий підхід у правознавстві, соціологічний підхід у правознавстві, «природа речей», Вернер Майхофер.*

Постановка проблеми. На сучасному, пострадянському етапі розвитку української філософії права здійснюється переоцінка правових концепцій західноєвропейських мислителів. Сьогодні відбувається переосмислення ідей та концепцій, які тепер уже на основі плюралізації методологічно-пізнавальних засад, отримують нове значення і обґрунтування.

Особливу зацікавленість науковців викликають пошуки шляхів розробки нових підходів до розкриття антропологічних і соціальних основ права, до розгляду проблеми відношення індивідуального і соціального у сфері права. Згадані питання розглядаються переважно у рамках дослідження феноменів правової ситуації та правової реальності, у т.ч. на базі екзистенціально-антропологічного підходу та комунікативної філософії (С.І. Максимов, А.В. Поляков, І.Л. Честнов, О.В. Стовба), а також через з'ясування

© Бесага І. В., 2022

співвідношення юснатуралізму з соціологічним підходом до розуміння права (Г.В. Мальцев, С.П. Рабінович).

Особливий науковий інтерес у зв'язку з цим викликає концепція «природи речей», оскільки вона «здатна послабити жорсткий дуалізм буття та належного (das Sollen або Sollensgesetz), дійсності та цінності» (Радбрух). Наявні публікації з названої тематики, передусім розвідки Г.В. Мальцева, О.В. Стовби, С.П. Рабіновича та деяких інших, свідчать про актуальність розроблення відповідної тематики, багатозначність та широку функціональність «природи речей» та окреслюють її методологічні перспективи як основи для сучасного соціологічного розуміння природного права. У цьому контексті метою пропонованої розвідки є висвітлення праворозуміння видатного німецького філософа права Вернера Майхофера через осмислення ідеї «природи речей», прояснення наявних у його концепції взаємозв'язків екзистенційного і соціального.

Виклад основного матеріалу. Феномен «природи речей» у німецького правознавця розкривається через низку ідей і уявлень.

1. *«Природа» як масштаб фактичної правильності і людської справедливості.* «Природа» у її інтерпретації В. Майхофером існує у діалектичних зв'язках інтелектуалізму і волюнтаризму, «природи речей» і «природи людини». Філософ права на основі екзистенцфілософського поєднання суб'єкта (людини) і об'єкта (світу) вбачає за можливе відобразити в єдності названі, у певному сенсі антонімічні явища у власній концепції «конкретного природного права».

У неодноразово повторюваних спробах вивести право з конкретних життєвих ситуацій, В. Майхофер звертається до ідеї природи речей[1, 2].

Останнє вміщує в собі «всяке конкретне природне право окремо взятого правового становища справ: інститутів, та, водночас, абстрактне природне право загальних правових засад – принципів, які виводяться з тваринних чи моральних сутнісних визначень «природи людини» (чи її розуму)» [1, с. 53]. Надаючи власної інтерпретації поглядам С. фон Пуфендорфа і Ф. К. фон Савін'ї, філософ права доводить до кінця думку про те, що «абстрактні природно-правові визначення з природи людей співпадають з конкретними природно-правовими висновками з природи речей» [1, с. 54]. Природа речей у В. Майхофера постає як «інституційний наслідок з природи людини» [1, с. 54]. Виходячи з екзистенціалістського визначення «природи» людини як вільного створіння, філософ права позначає окремі правові інститути[3] як результат вираження/здійснення цієї свободи. Таке «облаштування свободи через правові інститути» В. Майхофер іменує Буттям-як (нім. Alssein) [1, с. 54; 2, с. 177].

У розвідці «Природне право як право екзистенції» (1963) філософ права дещо виходить за рамки попередньо сформульованого визначення «природи людини», частково відокремлює висновки з «природи людини» від наслідків з «природи речей».

---

[1] Майхоферське розуміння категорії «природи речей» викладено у доповіді, прочитаній під час Конгресу IVR у Саарбрюккені (2–4 жовтня 1957 року), а також у розширеному варіанті цією доповіді у Maihofer W. Die Natur der Sache. Die Ontologische Begruendung des Rechts. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1965. S.52–86.

[2] В. Майхофер тут і надалі веде мову про мислення «природи речей»: «основоположний для конкретного природного права правового становища справ природно-правовий метод дедукції та аргументації з «природи» або «розумного становища справ»: rerum natura (з лат. природа речей) або naturalis ratio (з лат. природний розум)».

Дедукцію закону поведінки з структури належного життєвих ситуацій через золоте правило і категоричний імператив В. Майхофер називає методом наукового пізнання (с.53–54,57, 61, 76–83 «Natur der Sache»).

Категорія мислення у В. Майхофера відіграє суттєву роль. Виходячи з традиційного для некласичного праворозуміння нероздільного сприйняття суб'єкта і об'єкта, філософ права вбачає саме у мисленні знаряддя, що може слугувати з'єднувальною ланкою, «мостом між буттям і свідомістю, а також між буттям і належним: належним, якого вимагає буття і належним, якого вимагає свідомість» (с. 61 «Natur der Sache»).

«Природний» і «розумний» використовуються як синоніми у тих випадках, де мова ведеться про природні, а тому правомірні очікування та інтереси, «розумне становище справ». Там, де мова ведеться про «розумного» індивіда, а також у тих місцях, де філософ права веде мову про «виведені» через «золоте правило», «перевірені» через категоричний імператив та, як результат, «розумні» вимоги і обов'язки, – поняття «розумності» береться у неокантіанському розумінні (с.53, 75–83 «Natur der Sache»). Більш видимим розрізнення «природності» і «розумності» є у розвідці «Природне право як право екзистенції» (особливо, с. 13). Тут поняття «розумності» виступає атрибутом «природи людини».

[3] Звідси й «інституційне природне право» В. Майхофера (с. 117–122 «Recht und Sein»). Щодо поняття «інституційності» у В. Майхофера див. «Recht und Sein», 1954. S. 120.

«Природа людини» розглядається двояко: а) як та «природа», яка історично породжується у тих відносинах, де людина вступає у попередньо задані та повторювані соціально-рольові відносини для здійснення свого буття у світі (тотожно «природі речей»)[4] [3, с. 22–23]. та б) як екзистенціально трактоване «призначення» людини змінювати усталений порядок, перетворювати світ у «співмірний людині» [3, с. 26–27].

Таким чином, попри заявлений нерозривний зв'язок та взаємообумовленість «природи речей» і «природи людини», кожна з названих категорій отримує і самостійне значення. Зв'язки 1) «природи речей» і «природи людини»; 2) «природи речей» і фактичної правильності / людської справедливості; 3) фактичної правильності і людської справедливості [1, с. 61, 84] для В. Майхофера стають наріжним каменем подальших досліджень [1; 3, с. 27].

Основний зміст філософсько-правової концепції В. Майхофера зводиться до наступних тез: 1) право не наділене власним буттям, його існування більшою мірою складає життя самих людей, розглянуте з певного ракурсу (тут В. Майхофер посилається на Ф.-К. фон Савін'ї) [1, с. 55; 4, с. 18]; 2) згаданий ракурс – звернена до Інших зовнішня сторона «інституційної конкретизації індивіда» – це пов'язане із соціально-рольовими відносинами Буття-як[5] [1, с. 55]; 3) з окремо взятих соціальних життєвих ролей і становищ[6] не слідує жодного порядку, такий стає видимим при аналізі соціальної (правової) ситуації, у якій ці ролі зустрічаються; 4) соціальні ситуації (або ж життєві становища справ) як типові способи людської поведінки у відношенні до світу несуть у собі свою міру і порядок (поділюваний підхід Г. Дернбурга) [1, с. 55; 5, с. 87]. Цей закладений у речі порядок В. Майхофер, вслід за Дернбургом, називає «природою речей»; 5) «природа речей» вміщує у собі буття, смисл та цінність соціальних ролей; 6) ціннісна структура соціальних ролей охоплює природні, а тому «розумні» і «правомірні», очікування та інтереси; 7) з правомірних очікувань та інтересів існує міст (яким В. Майхофер називає мислення), який веде до належного – «виправданих» вимог і обов'язків соціальних ролей [1, с. 71–72]; 8) Пізнання належного здійснюється як «донауковим», феноменологічним способом, так і «науковим»[7], «природно-правовим методом дедукції і аргументації з природи речей»; 9) останній розділений на два кроки мисленнєвої операції: а) пошук через «золоте правило» відповідних правомірним очікуванням та інтересам виправданих вимог і обов'язків (належного) та б) перевірка (шляхом застосування категоричного імперативу) виведеного з природи речей належного на його здатність слугувати «загальним законом поведінки» [1, с. 79].

Таким чином «природа» як «природа речей» і «природа людини» у В. Майхофера є рівно як основою порядку, так і мірою індивідуального рішення. Однак правом філософ права іменує лише резуль-

---

[4] У цьому аспекті цікавими є висновки О. В. Стовби. Філософ права, посилаючись на багатозначність німецького слова «die Sache», при перекладі названої публікації В. Майхофера використовує замість «природи речей» конструкцію «природи справи/діла». Див. : Стовба А. Природа вещей или естество дела? Бытие-как Вернера Майхофера. *Філософія права і загальна теорія права.* 2019. № 1. С. 163–197 ; Майхофер В. Естество дела / пер. А. В. Стовбы. *Філософія права і загальна теорія права*. 2019. № 2. С. 215–242 [11; 12].

Віддаючи належне змістовній складові такого варіанту перекладу, у рамках даної розвідки буде використано традиційне позначення «природи речей».

[5] За В. Майхофером справжнє «людське буття у світі не є лише буттям суб'єктивної унікальної Самості, але також Буттям-як – буттям у накреслених зі світу відносин співмірного і однорідного з Іншими буття; воно також є буттям-як: як чоловіка і жінки, батьків і дітей, як власника і володільця, як покупця і орендаря, як громадянина і сусіда, як «приналежного» до певної професії, національності, конфесії, порівняним з Іншими і відмінним від них буттям» (с. 114 «Recht und Sein»).

[6] Філософ права у своїх напрацюваннях використовує конструкцію «соціальні життєві ролі і становища». При цьому, правознавцем не проводиться детальне розмежування між поняттями «ролі» і «становища». Так, у «Праві і бутті» «входити у становище» виступає синонімом «займати певну соціальну роль» (с. 47, 86, 93, 101), у «Природі речей» В Майхофер ставить знак рівності між «життєвими становищами» і «соціальними ситуаціями» (с. 71); у розвідці «Природне право як право екзистенції» правознавцем допускається певне розмежування через наведення прикладів: покупець і продавець як соціальні ролі і самооборона як приклад становища. Однак додаткові пояснення змісту цих понять відсутні (с. 23).

З огляду на те, що у текстах розвідок німецького правознавця поняття «становища» використовується і у інших стійких словосполученнях, таких як «екзистенціальне» / «життєве» / «культурне становище справ», а також те, що поняття «становища» у словосполученні «соціальні життєві ролі і становища» не несе додаткового смислового навантаження, у даній розвідці подекуди буде використано конструкцію «соціальні життєві ролі» для спрощення сприйняття пропонованого матеріалу.

[7] Поняття «науково» та «донаукового» виділено курсивом у тексті розвідки В. Майхофера.

тат узагальнення[8] тієї належної поведінки, яка дана з природи життєвого становища справ (повторюваних ситуацій). Вимога у конкретній (одиничній) ситуації у такій інтерпретації правом не є[9].

Як стверджує В. Майхофер, право при цьому не стає статичним матеріалом, який можна лише знайти, але не змінити. У такій природно-правовій інтерпретації, право існує і розвивається у діалектній напрузі «природи речей» і «природи людини», воно є «здійснюваним начерком історичного (само)визначення людини у її відношенні до інших людей» [3, с. 38]. При цьому, що мається на увазі: на людину покладається завдання не лише відповідати своїй суті як когось у певній ролі («дійсно», «по-справжньому» існувати; слідувати «природі» тих відносин, у яких вона бере участь), але і втручатися в установлений порядок, змінюючи його на «гідний людини порядок» (бути людиною взагалі, а не кимось іншим) [3, с. 26–27].

2. *Запозичення та переосмислення радбрухівського розуміння «природи речей» як «смислу життєвого відношення».* Для прояснення власного розуміння «природи речей» німецький правознавець надає розвитку ідеям Ґ. Радбруха у частині його інтерпретації «схваленості» (нім. die Billigkeit)[10, 11] як пошуку справедливості в окремому, приватному випадку. Такий здійснюється через редукцію окремого життєвого відношення за допомогою «мислення»[12] до його (зв'язаного з ідеєю права) юридичного смислу – «інтелектуально необхідного мінімуму буттєвого визначення життєвого відношення» [1, с. 57; 6, с. 127]. Названий юридичний смисл, за Ґ. Радбрухом, і є «природою речей» – тією дійсністю, яка «очищена від індивідуальних випадковостей і логічно сконструйована за типом відповідних правових інститутів, тобто ідеальних схем» (не привнесених/створених, але таких, що стають видимими через мислення) [1, с. 57, 62–63][13]. В. Майхофер вважає таке трактування природи речей у багатьох аспектах плідним для власної концепції:

– Радбрухівське неокантіанське розуміння «природи речей»[14], В. Майхофер переносить в онтологічну площину. «Природа речей» у нього постає як «природа життєвого становища справ» (або, що те саме, природа соціальних ситуацій). При цьому, «природа» розуміється як задане у життєвій (правовій) ситуації поєднання буття, смислу, цінності та належного; «морального буття» (привнесеного людиною зі свого внутрішнього персонального світу у зовнішній співсвіт та вираженого у соціальному образі) і «фізичного буття» (природних фактів і закономірностей світу як такого) [1, с. 83–85].

– Запозичений у Ґ. Радбруха природно-правовий метод дедукції і аргументації

[8] При цьому, В. Майхофер не зазначає, на кого покладається завдання з такого узагальнення.

[9] Такий підхід пояснюється тим, що у концепції В. Майхофера екзистенційне право винятків (право з буття Самістю) можливе лише у поєднанні з інституційним правом (правом з Буття-як). Останнє є правом з людського буття, яке здійснюється за встановленою розміткою і цим самим забезпечує та утверджує існуючий порядок («Recht und Sein». С. 120–122. «Natur der Sache». С.53–55, 66).

[10] У О. В. Стовби використовується термін «правильність»; з грец. Epikie, нім. «das Billigen», «gebilligt werden» – бути схваленим, затвердженим. Дане поняття використовується у німецькому законодавстві для позначення справедливого або співмірного (відповідного) застосування загальних правових положень в окремих випадках. До цього: Майхофер В. Естество дела. Переклад на рос. Олексія Стовби. *Філософія права і загальна теорія права*. 2019. Вип. 2. С. 215–242 [11]. Як видається, переклад даного поняття як «відповідного» у даному випадку є більш адекватним, оскільки дозволяє побачити відмінність між використаними В. Майхофером у тому ж реченні поняттями «richtiges Recht» (досл. «правильне право») і «Billigkeit» як способу пошуку першого.

[11] Тут мається на увазі радбрухівське розрізнення *справедливості* (нім. Gerechtigkeit) як дедуктивного розвитку правильного права (нім. richtiges Recht) з загальних положень («Належне може бути дедуктивно виведено лише з інших установлень належного») та уже названої нами *схваленості* (нім. Billigkeit) як «інтуїтивного пізнання правильного права з «природи речей»» (на початку його дослідження), а згодом – «раціональної дедукції – розкладу життєвого відношення на його юридично релевантні складові». Результатом такого процесу «юридичного конструювання» є ідеальні схеми – правові інститути. (Rechtsphilosophie, S. 127) ; Maihofer W. Vom Sinn menschlicher Ordnung, 1956. S. 17 і далі.

У цій частині В. Майхофер, слідуючи поставленому завданню поєднати «природу людини» і «природу речей», абстрактне і конкретне природне право, реальність та ідеальність, переносить радбрухівське деонтологічне розрізнення буття і цінності, матеріалу і форми в онтологічну площину, залишаючи при цьому за мисленням завдання з видобування «юридичного смислу кожного окремого життєвого відношення» («Natur der Sache». С. 57).

[12] У розумінні методологічного апарату М. Вебера та Г. Ріккерта.

[13] Щодо поняття юридичних конструкцій див.: Радбрух Ґ. Природа речі як юридична форма мислення. *Філософія права* / пер. з нім. Київ : Тандем, 2006. С. 267 і далі.

[14] Ґ. Радбрух вказує, що юридичним смислом є здійснене у бутті належне, цінність, яка проявляється у дійсності». Встановлення смислу емпіричного явища здійснюється «через вихід зі світу дійсності до світу цінності, щоб у ньому знайти смислову ідею цього емпіричного явища» [11, с. 268].

з природи речей як засіб пошуку юридичного смислу емпіричних явищ (пізнання людиною природи речей) у сукупності з принципом нероздільності буття і свідомості, об'єкта (світу) і суб'єкта (людини) дозволяє В. Майхоферу вести мову про поєднання як буття і належного, так і «належного, якого вимагає свідомість і належного, якого вимагає буття»[15] [1, с. 60–61].

– Поняття «юридичної конструкції» Ґ. Радбруха як «прогресивного переоформлення життєвих відносин у правове відношення (відносин між залученими особами), а правових відносин – в інститут права (зв'язок правових відносин із законодавцем)» дозволяє В. Майхоферу вести мову, з одного боку, про формальну (загальну), а з іншого про матеріальну (конкретну) «природу речей»; про «типологізовані ролі і становища», «типові констеляції інтересів і очікувань», «типові ситуації» і т. д. [1, с. 83–84, 175; 3, с. 22–23].

– У концепції В. Майхофера знайшли своє відображення сформульовані Ґ. Радбрухом поняття «передформ (нім. die Vorformen) правових відносин», «природного стану» та «спільного життя людей як матеріалу права» [7, с. 251–253].

– Радбрухівська форма мислення природи речей веде не до «однакового для усіх часів і народів права, але до множинності історичних і національних правових утворень» [7, с. 249–250; 9, с. 157–176]. Саме таке історично-соціальне підґрунтя було важливим для В. Майхофера, який намагався вивести право із індивідуалізованого «способу людського співжиття у світі».

– Перейнятий у Ґ. Радбруха природно-правовий метод дедукції і аргументації з «природи речі» надав нового звучання також кантівському «категоричному імперативу». Останній у В. Майхофера перетворюється у засіб «перевірки» даного з «природи речей» належного на його спроможність слугувати «загальним законом поведінки» для всякого в подібній ролі чи становищі [1, с. 80].

3. *Розуміння «природи речей» як «природи життєвого становища справ В. Майхофером.* Для В. Майхофера як екзистенціалістського філософа права людське буття є завжди буттям у певній життєвій ситуації, де людина, у вираженні своєї індивідуальності через можливості соціального світу, здійснює свій проєкт. Саме такі ситуації, що виникають і розвиваються за вимогами світу природи та світу культури, «несуть у собі свою міру і порядок» [5, с. 87]. Цей порядок, за В. Майхофером, є «природою речей».

Ситуації тут розуміються не як ізольовані «речі», але як *життєві становища справ* (нім. der Lebenssachverhalt) – «комплекси подій ззовні у світі», типові, усталені «способи людської поведінки у відношенні до світу (буття-у-світі)» [1, с. 66]. Як такі, зазначає філософ права, існують «купівля-продаж і найм, крадіжка і обман, як ті образи подій, що збуваються між людиною і світом, які забезпечені позитивною або негативною розміткою, іншими словами, як початково або непочатково накреслені способи людської ко-екзистенції» [1, с. 66]. Власне навколо утвердження (через повторення), а за необхідністю, забезпечення (шляхом примусу) певного способу поведінки у конкретних ситуаціях, за В. Майхофером, «обертається всякий порядок права та моральності» [1, с. 66].

Життєві становища справ у В. Майхофера розглядаються у двоякому вимірі. Сюди належать entia physica (лат. фізичне начало) як природні факти та закономірності (наприклад, народження, вагітність тощо) та entia moralia (лат. моральне начало) як «культурні становища справ» (нім. die Kultursachverhalte) – комплекси подій між «суб'єктивністю (людини) і об'єктивністю (світу)» у світі культури, людському світі «морального буття» [1, с. 68–72]. Німецький філософ права робить висновок, що природа життєвого

[15] Вважаємо за необхідне зробити деякі застереження щодо використання В. Майхофером категорії мислення. У розвідці «Природа речей» йде мова в одному випадку про можливість «охоплення сенсу даностей із боку буття шляхом строго раціональних конструкцій», або ж про так звану «наукову достовірність» виведеного з «природи речей» належного (с. 61, 76). В іншому випадку В. Майхофер веде мову вже про «донаукову достовірність» (с. 76). Таке розділення є наслідком паралельного застосування подвійного методологічного апарату В. Майхофером: природно-правового методу дедукції і аргументації з «природи речі» (як наукового методу) та переосмисленого М. Хайдеггером феноменологічного методу Е. Гуссерля (як «донаукового» пізнання). До цього також: Дёмин И. В. Понятие «региональной онтологии» в контексте герменевтической феноменологии М. Хайдеггера [8].

становища справ не може бути осягнута виключно з природних фактів та закономірностей, напроти, «уже найпростіші правові феномени, такі як володіння чи обіцянка, вказують нам зовсім інший бік їх «природи» – «моральний»[16] [1, с. 68–69].

Питання про «моральну природу» культурного становища справ надалі стає наріжним. Як вказує правознавець: «Якщо ми вдивимося уважніше у таке життєве становище справ як купівля-продаж, то найближчим чином стане ясно, що як питання про «субстанції купівлі-продажу», так і питання про її «сутність» по суті є безглуздим, оскільки йдеться тут не про якусь «річ» купівлі-продажу, але про «становище справ»: про спосіб ко-екзистенції, про відношення буття-покупця і буття-продавця як певний спосіб зустрічі людей у світі повсякденності» [1, с. 72]. Іншими словами, життєві становища справ не наділені жодним буттям на подобі ізольованої у суб'єкті чи об'єкті субстанції. Їх буття полягає у тому, що воно «збувається між двома полюсами події; у тому процесі «зняття» суб'єктивності в об'єктивності і навпаки, *екзистенції* когось (людини) у чомусь (світі)»[17] [1, с. 70]. У життєвих становищах справ видимим стає цілісний зв'язок буття і смислу того, що відбувається. Власне з позиції того, що всяка поведінка людини у світі не може бути розглянута як реальна річ, але лише як *екзистенціальне становище справ (нім. der existentialer Sachverhalt)*, В. Майхофер робить свої висновки про те, що слід розуміти під поняттям *становища справ як культурного* [1, с. 71].

«*Буття* і *смисл* культурних становищ справ укладені у певних *життєвих образах*: соціальних позиціях, таких як покупець, батько чи громадянин та в тих *життєвих становищах*, які зустрічаються цим людям: соціальні ситуації, такі як необхідна оборона або крайня необхідність» [1, с. 71]. Такі життєві образи (ролі) та життєві становища як персональний простір індивідуального розгортання людини у світі Інших є «вічним поверненням того самого», а також являють собою основу світу «об'єктивного духу» [1, с. 71]. У культурних становищах справ людина виступає за межі власної суб'єктивності у «об'єктивність наділндивідуальних смислових і буттєвих взаємозв'язків світу у цілому»[18] [1, с. 72]. У цих зв'язках людині присвоюється певна «моральна властивість» – її «статус», яким вона наділена у світі інших. Тут всяка індивідуальність відступає на другий план, а людське буття перетворюється у наділндивідуальне буття – порівняне з Іншими співбуття (Буття-як[19]), і тоді як «одне з Інших» воно існує за законами спільного світу як світу культури [2, с. 109–110, 115].

Однак на цьому, як зазначає філософ права, сутність entia moralia не вичерпується: оскільки людина займає певний образ не довільно, але заповнює його привнесеним з персонального світу індивідуальним, такий соціальний образ наділений «не лише буттям, а з нього «смислом даності у буттєвому аспекті», але і «характером» як «проявляючої себе в дійсності цінності», а тим самим – здійснюваним у бутті належним» [1, с. 72].

З оглядку на наведене, філософ права вбачає за можливе прояснити буттєву, смислову, ціннісну компоненти, а з них – структуру належного життєвих ролей. Буттєва структура охоплює *відсилання (нім. die Verweisung)* та *відповідності (нім. die Entsprechung)*[20]. Як стверджує правознавець,

[16] Як стверджує В. Майхофер, «на перший погляд, найпростіше – помислити подібну природу речей як культурних становищ справ за старою схемою субстанції та акциденції: як живучих всередині речей рис субстанції та властивостей акциденції (наприклад, твердості або кольору). Слідуючи подібним шляхом, ми можемо осягнути властивості купівлі-продажу як справи, проте те, що є купівля-продаж як становище справ у світі моралі, залишається для нас прихованим. Навпаки, всі подібні онтичні дані ведуть нас до того, щоб сприйняти щось зовсім інше, ніж «самі справи», а саме їх «природу», про яку тут йдеться» («Natur der Sache» с. 69–70).

[17] За В. Майхофером, «об'єктивація» є «переходом з суб'єктивного у об'єктивне і навпаки». Вона привносить автономного індивіда (як його розуміє екзистенціалізм) у певне, зрівняне «з Іншими» індивідами «місце» (соціальний образ) і на якому виростає його нове буття як «одного з Інших»: ситуативне *буття-як* (Alssein). Таке «місце» вибирається не довільно, але існує у взаємозв'язках світу природи і світу культури як «пуста форма», що уловлює (локалізує) і конкретизує будь-яке проявлення індивідуального буття та надає йому місце серед Інших і порівняне з ними та вимогам якої (цієї форми) у свої поведінці підпорядкована людина («Recht und Sein» с. 109–110, 115).

[18] Такий перехід у В. Майхофера позначається поняттям «об'єктивації». До цього: Maihofer W. «Recht und Sein». S. 103 і далі.

[19] Детально про «буття-як» див.: Maihofer W. «Recht und Sein». S. 83 і далі.

[20] Поняття «буття» у В. Майхофера пояснюється як таке, що не «знаходиться за речами», але «збувається між ними». Головним чином тут мова ведеться про відповідності буття суб'єкта (людини) і буття об'єкта (світу). Лише у таких відповідностях

«базисом буттєвої структури життєвих ролей є певні відсилання сущого одне до одного» ... «покупець і продавець, лікар і пацієнт, учитель та учень завжди певним чином відсилають один до одного» [1, с. 72–73]. У таких відсиланнях всякі потреби індивіда у *Зустрічному*[21] (як засобі самовизначення) мають свою онтологічну основу[22]. Відсилання утворюють відповідності сущого у відношенні одне до одного. Такі відповідності охоплюють два рівні: реординацію (лікар-пацієнт) та координацію (пацієнт-пацієнт) і в яких всяка рівність і нерівність має своє онтологічне підґрунтя [1, с. 73].

З відсилань Зустрічного на певні відповідності, показують себе його (Зустрічного) *обставини* (нім. die Bewandtnisse), які є основою того *значення* (нім. die Bedeutung), яке набуває Зустрічне у якості засобу для самовизначення індивіда [2, с. 119].

Обставини і *значення* складають смислову структуру життєвих ролей. Як стверджує В. Майхофер, «всякі подібні відповідності створюють обставини справи ... : обставини чогось як чогось для чогось» (наприклад, одного як продавця для іншого як покупця)[23] [1, с. 74]. Такі обставини є онтологічною основою всякого міжлюдського відношення. Ці обставини більше не мають своєї основи у бутті окремого взятого сущого, але у тому, що В. Майхофер назвав буттям-як (Alssein), навколо якого, як певного осередку смислу, обертається всякий людський порядок [2, с. 87, 119; 10, с. 65]. Згадані обставини через зворотне відсилання до буття того сущого, яке вказує одне на одне і тим самим відповідає одне одному, надають такому сущому певне значення. Значення як чогось для чогось: покупця для продавця, батька для сина, вчителя для учня як таких. Дані значення є онтологічною основою для тієї особливої «ваги» яку людина набуває для Інших, а вони – для неї у світі повсякденності: вираження залежності або незалежності сущого одне щодо одного.

Ціннісна структура життєвих ролей охоплює *очікування* та *інтереси* [1, с. 72, 75][24]. Буття-як як буття у певному образі (ролі) є втіленням певних *очікувань*, які є онтологічною основою того *інтересу*, що виводиться з природи речей і позначається як «природний» або «розумний»[25]. Виходячи з названих очікувань та інтересів, поведінці і буттю зустрічних Інших присуджується певне значення, як їх значна чи незначна цінність, здатність слугувати засобом для здійснення буття, самовизначення індивіда, який висловлює певні очікування чи інтереси. Будь-яке право, за В. Майхофером, «помислено і «вчинено» з горизонту очікувань остільки, оскільки воно у вигляді «по праву» заданого масштабу цих (позитивних чи негативних) «очікувань» вказує всім іншим межі як належного, і неналежного, тоді як виконання цих очікувань гарантується і необхідним чином встановлюється у вигляді правового примусу» [1, с. 75].

Перехід від наповненого змістом і цінністю буття до належного як оправданої поведінки Інших, за В. Майхофером, здійснюється через мислення: «Ми віримо, що тут існує міст ... він веде з очікувань та інтересів, що дані з природи життєвих образів і становищ, до виводимих з них *вимог* (нім. die Forderung) до поведінки Інших як таких, до їх поведінки, яка б зі своєї сторони відповідала природі їх ролей

та зв'язках, які виникають при встановленні відповідностей, сущому «розімкнуте» буття – «справжня» актуальна роль індивіда. Звідси і відповідні елементи буттєвої структури життєвих ролей. Детально про це див.: «Recht und Sein». С. 42–53, 119.

[21] Термін «Зустрічне» В. Майхофер використовує для позначення речей та людей, які індивід або підпорядковує власним життєвим потребам для облаштування свого навколишнього світу – оточуючого світу (речей), або залучає до співоформлення власного спів-світу людей («Recht und Sein». С. 86–90 та 90–94 відповідно).

[22] Про залежність (буття відісланим) до світу речей і спів світу людей як «знарядь самовизначення» (здійснення екзистенційного проєкту), а також про «відповідності» таких знарядь потребам людини див. : Maihofer W., Recht und Sein. S. 83 і далі.

[23] Поняття «обставин» і «значень» використані правознавцем у контексті його «регіональної онтології» як онтології смислів (ейдичної науки Е. Гуссерля) (звідси власне і «смислова» структура життєвих ролей).

Детальне розкриття змісту поняття «обставини» знаходимо у «Праві і бутті» В. Майхофера, де правознавець наводить власні міркування щодо можливості досвіду буття. «... чи є буття будівлі суду для всіх нас одним і тим самим? Чи одне й те саме воно для глядача фасаду суду, слухача судових дебатів та обвинуваченого, свідка, адвоката, судді? Чи не «дано» воно їм у їхньому бутті, виходячи з *обставин*, зовсім по-різному? Це буття, очевидно, показує себе для судді за його суддівським столом абсолютно з «іншого боку», ніж для підсудного на його лаві ...» («Recht und Sein». С. 44–45).

[24] У зв'язку з обмеженістю обсягу даної розвідки, розкриттю сутності майхоферського розуміння «очікувань» та «інтересів» буде присвячена окрема публікація.

[25] У розумінні naturalis ratio («природного розуму» – лат., прим. пер.). У В. Майхофера є синонімом «природи речей» («Natur der Sache» с. 53).

та становищ» [1, с. 76]. Вимоги слугують онтологічною основою для природних або ж розумних *обов'язків* (нім. die Pflicht), виконання яких має вирішальне значення визначення характеру поведінки індивіда стосовно Інших як належного чи неналежного [1, с. 77]. Такі обов'язки, як укладені в об'єктивності образів вимоги, є, на думку філософа права, тією мірою поведінки, якою люди в їхніх відношеннях один з одним є ««направленими» у світі права повсякденності»; вони є те, що належить кожному відповідно до займаного ним місця (топосу) і становища (статусу).

Згаданий «міст», на думку філософа права, можна пройти як «само собою розуміється», так і строго науковим способом [1, с. 78]. В науковому досвіді подібне, дане з природи речей належне, ставиться під питання за допомогою розбитого на два етапи запитування. Спочатку необхідно, щоб залучений у конкретну життєву ситуацію індивід «помістив» себе в роль Іншого, і з його позиції (через «золоте правило») помислив, що він, перебуваючи у певному образі, очікує від Іншого як такого ж, і може від нього правомірно вимагати. На другому етапі на індивіда покладається завдання шляхом застосування категоричного імперативу «зробити значимою» встановлену природою речей (з соціальних ролей) поведінку, а тим самим ввести її у ранг «загального закону поведінки» для всіх, хто перебуває у певній соціальній ролі.

Екзистенційне право як право, що мислиться із ролей Інших є результатом втілення у життя «золотого правила» у його, як стверджує В. Майхофер, «початковому значенні». Категоричний імператив, до якого звертається В. Майхофер є правилом не «для всіх і всюди» [10, с. 17], але для всякого в подібній ролі[26]. З огляду на це, власне право, за висновком німецького правознавця, може бути помислено і створено як узагальнення тієї належної поведінки, яка зведена в ранг закону поведінки і дана з природи речей певних, ізотопних, повторюваних у світі повсякденності ролей [1, с. 83].

Однак таке наднндивідуальне (по суті, об'єктивне, близьке до позитивного) право, до якого підходить В. Майхофер, розуміє людину не творцем (як це хотіли довести філософи права-екзистенціалісти), а пошуковцем та виконавцем уже наявного права. Не отримує тут також розвитку така ознака філософії екзистенції, як динамізм (процесовість та змінюваність) людського існування, у тому числі існування соціального. Життєві ситуації, які «несуть у собі свою міру і порядок» виявляються витісненими із взаємозв'язків світу: В. Майхофер не проясснює не лише можливість виникнення нових чи зникнення існуючих соціальних ролей, але і зміни «порядку» в уже існуючих.

Звернення до категорії природи речей у її інтерпретації Ґ. Радбрухом надало змогу В. Майхоферу надати своїй філософсько-правовій концепції онтологічної орієнтованості. При цьому прикметним моментом стало збереження підходу Ґ. Радбруха до розуміння «природи речей» як «форми мислення». Однак, як стверджує В. Майхофер, це відбувається не з позиції неокантіанства, де «юридичний зміст та ідея права, яка у ньому здійснюється», віднаходяться через «віднесене до ідеї права тлумачення смислу життєвих відношень та закладених у них одиничних правил поведінки» у результаті якого (тлумачення) утворюється «ідеальний тип інституту права». Натомість, за Майхофером, таке розуміння є онтологічною позицією, відповідно до якої на мислення покладається завдання «вивищити до духовної дійсності задані у природі речей форму і зміст, в яких із духу вершиться правопорядок, тим самим вивести на світло свідомості смисл і цінність, які живуть у них».

Таким чином, В. Майхофер створює оригінальну концепцію права. Останнє з його погляду розкривається як результат узагальнення належної поведінки, яка зведена в ранг закону поведінки і дана з природи речей певних, ізотопних, повторюваних у світі повсякденності ролей. Таке право є вимогою не для будь-кого, всюди і завжди, але для кожного, хто перебуває у певній соціальній ролі. Однак з такого визначення поняття права до кінця не є зрозумілим, чим воно для є німецького правознавця у своєму сутнісному визначенні: сукупністю природно-правових норм (за аналогією до позитивного права), що у кожному наступному випадку підтверджують власну дієвість,

[26] Майхоферське розуміння «природних або розумних очікувань і інтересів» буде висвітлено у окремій розвідці.

чи, можливо, набором принципів (чи навіть алгоритмом дій) для пошуку «правильного» рішення у життєвій ситуації тощо.

Висновки. 1. У статті викладено засади розуміння В. Майхофером категорії «природи речей» як природи того життєвого становища справ та соціальних ролей, у яких індивідуальне людське буття у світі здійснюється як упорядковане соціальне співбуття. На думку німецького правознавця, використовуваний ним метод дедукції й аргументації з «природи речей» (або їхньої «розумності»), дозволяє бачити у цілісності ідеальну складову та матеріальне оформлення правових відносин; виводити належне з самого життєвого становища справ, укладеного в правовій матерії. Життєве становище справ тут розуміється як певний спосіб зустрічі людей у визначених життєвих образах – соціальних позиціях, а також у життєвих становищах, які зустрічаються людям.

Соціологізація природного права В. Майхофером здійснюється на базі філософії екзистенції: відбувається поєднання, з одного боку, соціального як даного із синтезу світу природи і світу культури, та, з іншого боку – індивідуального, яке наповнює це об'єктивно наявне цінністю для людського існування, а отже – обов'язковістю та нормативністю.

2. Важливим доповненням розвідок німецького правознавця могли б стати темпоральне та локальне прояснення (прив'язування) життєвих ситуацій у світі соціального у їх розумінні В. Майхофером. Локальні та темпоральні рамки життєвих ситуації (або ж життєвого становища справ) є розмитими та фактично «підвішеними» у повітрі, вони розглядаються філософом права як ізольовані від інших. Фактично мова тут ведеться про очищені від індивідуальних випадковостей і логічно сконструйовані «ідеальні схеми».

3. Для подальшого розвитку підходів, що базуються на соціологічному обґрунтуванні природного права, важливою є розроблена у рамках майхоферського розуміння «природи речей» ідея «розумних/природних очікувань та інтересів» та таких же ж «обов'язків і вимог». Названі категорії не лише виражають зв'язки між соціальним і індивідуальним, але також дозволяють побачити право поза межами норм законодавства, наділяють його значимістю та нормативністю, які випливають з самого людського існування як співіснування.

Список використаної літератури:

1. Maihofer W. Die Natur der Sache. *Die Ontologische Begruendung des Rechts*. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1965. 145 s.
2. Maihofer W. Recht und Sein. Prolegomena zu einer Rechtsontologie. Frankfurt am Main : Vittorio Klostermann, 1954. 125 s.
3. Maihofer W. Naturrecht als Existenzrecht. Frankfurt am Main: Vittorio Clostermann, 1963. 54 s.
4. Savigny F. C. v. Vom Beruf unserer Zeit fuer Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 1892. 131 s.
5. Dernburg H. Pandekten, I, 5, verb. Aufl. Berlin, 1896.
6. Radbruch G. Rechtsphilosophie. 5 Aufl. Stuttgart, 1956.
7. Радбрух Ґ. Природа речі як юридична форма мислення. *Філософія права* / пер. з нім. Київ : Тандем, 2006. 316 с.
8. Дёмин И. В. Понятие «региональной онтологии» в контексте герменевтической феноменологии М. Хайдеггера. *Гуманитарные и социальные науки*. 2014. № 2. С. 202–205.
9. Radbruch G. Die Natur der Sache als Juristische Denkform. In: Festschrift zu Ehren von Prof. Dr. jur. Rudolf Laun. Hamburg, 1948. S. 157–176.
10. Maihofer W. Vom Sinn menschlicher Ordnung, 1956.
11. Майхофер В. Естество дела / пер. А. В. Стовбы. *Філософія права і загальна теорія права.* 2019. № 2. С. 215–242.
12. Стовба А. Природа вещей или естество дела? Бытие-как Вернера Майхофера. *Філософія права і загальна теорія права.* 2019. № 1. С. 163–197.

Besaha I. The concept of nature of W. Maichofer's things: existentialist and sociological aspects

In Western European existentialist philosophy of law, reference to the idea of normative «nature» (both «nature of things» and «human nature») usually occurs through the justification of the social nature of man. The latter raises the question of combining such concepts of ius naturale with a sociological approach to the understanding of law. One

of the most famous proponents of this approach is the eminent German philosopher of law Werner Mayhofer. The jurist is trying to provide an explanation of human existence that would preserve both the original idea of existentialism – the understanding of human existence as single, unique and unrepeatable, and to show «law as it is», with all its attributes (especially normativeness and «value»). The consequence of such an approach is the ontological natural law doctrine, which Werner Mayhofer understands as «existential law». The combination of the requirements of autonomous and heteronomous, of being Self and Being-as is carried out through the category of «nature of things» – the nature of those social roles and relationships where individual human existence is realized in the social world. The components of the existentialist philosophical and legal concept of the German researcher – the state of affairs, life images, interests and expectations as typical forms of legal expression – are clarified from their sociological point of view. The purpose of the proposed study is to shed light on the legal understanding of the eminent German philosopher of law Werner Mayhofer by clarifying the idea of the «nature of things», as well as the relationship between existential and social. The article analyzes three main blocks of issues: 1) Mayhofer's understanding of the idea of »nature» as a scale of actual correctness and human justice; 2) Werner Mayhofer's borrowing and rethinking of Radbruch's approach to the «nature of things» as «the meaning of life» and 3) the understanding of «the nature of things» as the nature of the life situation of affairs by Werner Mayhofer.

Key words: *existentialist philosophy of law, natural-legal approach in jurisprudence, sociological approach in jurisprudence, «Nature of Things», Werner Maihofer.*

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.2

М. Г. Братасюк
доктор філософських наук, професор,
професор кафедри філософії
Львівського національного університету імені Івана Франка

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ ЯК ОСНОВА ДЛЯ СУЧАСНОГО ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ

У статті висвітлюється методологічний потенціал національної правової традиції для правового реформування сучасної України. Правова традиція, будучи тісно пов'язаною з культурою народу, його ментальністю, утримує в собі усталене і змінюване в праві, ціннісно значимі для народу характерні риси, розкриває особливості правової системи, її структуру, національний образ права, закономірне та специфічне у ствердженні народу як суб'єкта права, особливості національної правотворчості, динаміку правовідносин тощо. Вона є чинником правової ідентифікації народу, збереження тяглості, єдності його правового поступу. Особливо важливим є ціннісно-смисловий вимір її, який фіксує ті смисли, які утримують життєво значиме для народу в правовій сфері.

В Україні необхідно здійснити реформування правової сфери, оскільки після Революції Гідності воно стосувалося лише поверхових інституційних та законодавчих змін, істотних покращень у подоланні порушень прав людини не відбулося, тому таке реформування було не ефективним. Очевидно, воно має бути глибиннішим, доторкнутися глибинних конструктів мислення та світогляду всіх працівників правової сфери. Наслідком реформування має бути ствердження гуманістичного виміру правової системи і реальному подоланні державо(групо)центризму Реформування якраз і зумовлено відсутністю такого виміру.

Національна правова традиція несе в собі потужний методологічний потенціал для правового реформування. Українцям необхідно відродити її зміст, який є природно-правовим, гуманістичним, оскільки пов'язує право із загальнолюдськими цінностями і смислами, з людиною, природою, космосом, духовністю і культурою, з Богом. Вона мислить право невід'ємним від моралі, на противагу існуючому нині розмежуванню права і моралі. В ній розвивалася ідея верховенства права, що ствердилася як принцип і нині трансформована у доктрину – спираючись на нашу традицію, верховенство права можна далі розвивати, змістовно збагачувати тощо.

Ключові слова: *правова реформа, правова традиція принципи права, правові цінності, природне право. правове мислення, гуманістичний вимір.*

Постановка проблеми. Для перспективного післявоєнного розвитку Україна має здійснити реформування у всіх сферах життя, і зокрема у правовій. Криза правової системи, яка стала тотальною, триває, що, безумовно, створює небажані наслідки для суспільства і громадян. Правове реформування, що має бути не позірним, як це робилося після Революції Гідності, а глибинним, є нагальною проблемою сьогодення, бо право може бути потужним чинником розвитку, якщо воно адекватне часові, відображає інтереси та потреби людини і народу. І, навпаки, правова сфера може бути таким же потужним гальмівним чинником для суспільства, перешкодою на шляху необхідних перетворень.

Кожний народ в силу національних особливостей культури, історії, ментальності тощо має унікальний шлях розвитку, зокрема правовий. Правова національна система, що є складовою національної культури народу, – це унікальний живий організм, що має свої особливості, відкритий новаціям, вбирає в себе, і відкидає те, що не відповідає часу, його потре-

© Братасюк М. Г., 2022

бам і вимогам. Це специфічне «оновлення» і звільнення від застарілого, нежиттєздатного має відбуватися безперервно, бо життя змінюється, і право в усіх своїх проявах має на ці зміни вчасно реагувати. І в цьому сенсі доволі продуктивним є звернення до національної правової традиції, яка утримує в собі усталені універсальні правові смисли, а також особливе, унікальне, в якій фокусується весь правовий досвід народу, ті цінності, якими він дорожить тощо.

Мета статті – на підставі дослідження наукових джерел показати значимість та місце національної правової традиції в реформуванні української правової сфери, розкрити її методологічний потенціал для реформаційних змін.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядали і українські науковці, і зарубіжні. Зокрема, поняття правової традиції, її смислове наповнення, ціннісний вимір, структурний зріз тощо досліджували такі українські автори як: С. Головатий, Д. Вовк, В. Дудченко, Н.Бордун, М. Патей-Братасюк, А. Шевцова, а також зарубіжні: Е. Гобсбаум, Т. Рейнджер, Х.Гленн, Е.Макінтайр та ін. [1–4; 9; 11–12; 17–19]. Специфічні риси української правової традиції, її ціннісно-смисловий вимір, особливості розвитку досліджували: В. Градова, П. Захарченко, Ю. Лобода, І. Луцький, М. Мірошниченко, Н. Павлусів, Г. Попадинець, Х. Хвойницька, А. Шевцова [2; 5; 6; 7; 8; 9; 12–17]. Проте проблему використання правової традиції як методологічного підґрунтя нинішнього реформування можна віднести до малорозроблених, тому дослідження в цьому напрямі нині на часі.

Виклад основного матеріалу. Україна після перемоги має пережити глибинне реформування в праві. Це складна, комплексна проблема, але її необхідно вирішити, бо без сучасної правової сфери стати суверенною демократичною і, тим паче, правовою модерною державою неможливо.

Правову реформу треба мислити як комплексні трансформаційні зміни, які стосуються усіх елементів правового життя, а не лише поодиноких Таке розуміння важливе, оскільки, як показав попередній досвід, не всі реформатори це засвоїли. Поверхові фрагментарні зміни нічого не варті, бо не здатні істотно вплинути на суспільні відносини. Реформатори в післямайданний період не зовсім чітко собі уявляли ці зміни, з чого їх розпочинати, на чому найперше зосередитися. Частина реформаторів мислила за мету реформування реальне ствердження верховенства права, а не просто його декларування. Зазначалося, що для цього «…необхідно припинити хаотичне реформування різних суспільних та владних інститутів і визначити як *пріоритет* реформу *законодавчого процесу*, аби перетворити закони України на *справжні джерела права* як дієвий інструмент здійснення усіх інших реформ». Пропонувалася парламентська реформа, зміна Конституції України на референдумі і конституційні вимоги до законодавчого процесу і закону [20, с. 24–25]. По традиції, тут реформування зведено до змін у законотворенні. Правда, якісь поверхові зміни було зроблено, зокрема, змінено форму та обличчя колишньої міліції, прокуратури. Ніби на конкурсній основі, а насправді з грубими порушеннями, сформовано Верховний Суд, куди потрапили за даними Громадської ради доброчесності понад чотири десятка не доброчесних кандидатів. Суспільство результату від таких «реформ» не відчуло жодного. Та й не могло відчути, бо їх саме так було проведено, щоб все залишилося так, як було до реформ. Влада не продемонструвала політичної волі до глибинних змін, олігархічний режим ці «реформи» ніскільки не похитнули, справедливості в країні не додалося. Глибинних змін, які стосуються стереотипів та кодів мислення людей, які є суб'єктами здійснення права, глибинних засад їх свідомості, мислиннєвих смислів та значень, які так багато важать у професійній діяльності суб'єкта правозастосування тощо змінено не було. Обличчя змінили, форму, вивіски також, а от в інтелектуальному плані залишилося все як було, без змін. А світоглядно-мислиннєві зміни необхідні, бо старі, нежиттєздатні, збанкрутілі схеми мислення, його стереотипи, коди, поняття, ідеї тощо здатні лише поглибити існуючі проблеми, але не вирішити їх. Ці зміни важливі у плані переходу від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів у праві, і сутність

їх полягає у ствердженні в центрі правової системи людини з її правами [1; 3; 4; 8]. Звісно, це робота, що вимагає часу, але її треба вже робити продумано, системно, відповідально, з турботою про народ, людей, їх майбутнє, а не лише про свій приватний інтерес, як у нас традиційно робиться. В даному випадку мовиться про гуманістичне правове мислення, яке не тотожне законницькому, про гуманістичний правовий (не законницький!) світогляд. Мовиться про наповнення цього світогляду і мислення загальнолюдським ціннісно-смисловим виміром, без чого на статус гуманістичного вони претендувати не можуть. Тоталітарну радянську епоху «обслуговував» відповідний їй законницький тип мислення та світогляду, зміст якого був байдужим до загальнолюдських цінностей, зокрема, до людини, із принципом державоцентризму і законності як втілення волі влади, із запереченням природних прав людини – він знає лише «надані державою права», тобто, права людини тут постають наслідком писаного (державного) права. То як же з таким псевдоправовим мисленням та світоглядом розбудувати демократичну і правову державу? А мислення та світогляд, як відомо, є програмно-орієнтовним чинником, вони скеровують у відповідне русло діяльність людини [1; 2; 23]. Як інтегруватися в європейський правовий простір, де від цього законницького світогляду відмовилися ще на поч. 50-х років минулого століття, прийнявши ЄКПЛ та переписавши свої Конституції ?! Мало запозичити у європейців базові принципи та відповідні статті. Ще має бути усвідомлення фундаментальних засад права, взаємозв'язку між його складовими, розуміння базових цінностей та смислів, принципових речей, які не залежать від примх законодавця, поза якими закон може залишитися нежиттєздатним, непрацюючим, декларативним. А для цього потрібна відповідна інтелектуально-світоглядна підготовка, знання, відповідна якість мислення, яких часто у наших правників просто немає, бо немає систематичної сучасної справді *правової* освіти (за 2 місяці якісно підготувати фахівця-полісмена неможливо, або підготувати прокурора чи суддю на базі державоцентричної, законницької освіти, також неможливо).

Правовий світогляд та таке ж гуманістичне мислення, які мають замінити законницький світогляд та мислення, успадковані від тоталітарної епохи, не є для нас, українців, аж надто чимось новим. Щоб успішно здійснити інтелектуально-світоглядну та мисли́ннєву реформу в праві, треба звернутися до нашої національної правової традиції, яка має понад тисячолітню тяглість.

Правова традиція є ідентифікатором народу, вона фокусує правові смисли, пов'язує минуле і майбутнє в його праві, втілює розмаїття форм його прояву, пояснює специфічність матеріального та ідеального вимірів права, формує і пояснює образ права, правової системи, динаміку правового нормотворення, тощо [17–19]. І, що особливо важливо, – вона втілює та виражає взаємозв'язок, взаємозалежність загальнолюдського та особливого, окремішного, унікального.

Українська правова традиція містить доволі потужний гуманістичний вимір, який виявляє себе в таких її рисах як: розуміння права в природно-правовому руслі; визнання природного права як невідчужуваного від людини та народу; ствердження і захист загальнолюдських цінностей: справедливості, людського життя, гідності, спільного блага тощо; розуміння суду як справедливого вирішення проблем суб'єктів права, плюралізм форм та джерел права; тісний взаємозв'язок права, релігії та моралі, загалом зв'язок права з людною, культурою, природою, космосом, Богом; розвиток ідеї верховенства права і трансформація її у мегапринцип, а нині в доктрину тощо [11; 12; 13].

Юридичні (природно-правові) засади, напрацьовані українцями упродовж віків, мають бути покладені в основу тих змін, які нині необхідні в правотворенні, законтворенні, правозастосуванні, реалізації права тощо.

Науковці акцентують на методологічному значенні впливу традиції, зокрема, на правотворення. Наприклад, Н. Сатохіна зазначає, що «з одного боку, традиція обумовлює осмислення правової ситуації, але не в сенсі жорсткої детермінації,

а в тому сенсі, що вона покладає межі розумінню, окреслюючи доступні смислові альтернативи. Вона визначає, які *рішення є неприйнятними* (курсив мій – М.Б.) [21, с. 172–173]. Ми не випадково наголошуємо на на розвитку смислового виміру традиції у правотворенні. Смисли – це закодований багатовіковий досвід народу, в них фокусується найістотніше, що робить право правом, вони «…ніби вивищуються над правовим буттям, спрямовуючи в певне русло його розвиток. Будучи відповідями на запити правового буття, вони виводяться з цінностей, які лежать в основі людського буття як такого», – наголошують М. Братасюк та О. Росоляк [22, с. 9]. Традиція містить такі глибинні коди, структури, смислові конструкти, специфічні правові архетипи, які, живучи в правовій свідомості та підсвідомому народу, в розмаїтих формах та джерелах права, здатні програмувати його правовий розвиток на майбутнє. У правотворенні «…традиція забезпечує загальною структурою та універсальним алгоритмом відповіді на будь-яке юридичне питання. З іншого боку, сама традиція складається з обумовлених нею рішень у конкретних ситуаціях, через які правозастосувач уводить у гру власні упередження. При цьому таке коло не є застиглою структурою, а передбачає концентричне розширення зрозумілого смислу» [21, с. 172–173].

Традиція відіграє важливу роль у формуванні народу як правової спільноти. Для українців, де частина населення донині мислить себе не громадянами, а населенням, а Україну сприймають не як державу, а просто територію проживання, така ідентифікація дуже важлива. Ця «ідентифікація зі спільнотою може здійснюватися як перетинання ліній руху від унікальних смислів до загальнолюдських цінностей» [15; 22; 23]. В плані формування українців як правової спільноти «необхідне оживлення в історичному вимірі правової пам'яті, пам'яті смислової, здатності пізнати і привласнити низку правових смислів, розкрити і засвоїти смисловий ланцюг, який висвітлить і особливе, національне, і загальнолюдське не лише на рівні голови, мислення, але й душі, і, можливо, найперше душі» [22, с. 10].

Звернення до традиції як методологічної засади правового реформування дуже добре видно на прикладі доктрини верховенства права. Для нас концепт «верховенство права» до сьогодні не є досконало визначеним, розкритим, дослідженим. Тривалий час наші правники вважали його новим і незрозумілим. Його мало декларувати у ст. 8 чинної Конституції, його треба стверджувати, реалізовувати, захищати. Але тривалий час він в наших умовах лише декларувався, бо було незрозуміло, а в чому ж його суть. А без адекватного розуміння, застосування його на практиці було неможливо.

Найпростіше для розуміння було традиційне, сформоване на засадах легізму, ототожнення його з верховенством закону. Але в такому випадку, як зазначав С. Головатий [2], ми отримали б тупикову ситуацію: якщо це тотожні речі, то який сенс вживати два поняття, і чому ж це є для нас тоді проблемою? І як бути тоді з верховенством чи то права, чи то закону у випадку замовного закону, тобто, неправового, такого, що порушує права людини? Який сенс у його верховенстві?

Можна ототожнити верховенство права з правами людини, – такий варіант теж пропонувався окремими науковцями. Але право не вичерпується правами людини. Дехто не розумів, а що означає поняття «верховенство»? Незрозумілого було багато, потрібні були пояснення і їх можна було знайти в нашій правовій традиції, вияснивши для початку, як трактувалося в її контексті право. А пов'язувалося воно найперше з такими смислами як: справедливість, добро, спільне благо, рівність, повага до людини тощо – це можна простежити на цілій низці тих пам'яток правової культури, які дійшли до нас з різних епох.

В. Градова дослідила в дисертаційній роботі, що різні аспекти ідеї верховенства права, яке відмежовували від закону, пронизують правовий світогляд українців, починаючи від княжої України і аж динині [3]: це розуміння права як форми буття загальнолюдських цінностей, принцип справедливості, принцип справедливого суду, незалежного суду, принцип поваги до природних прав людини, трактування їх як невідчужуваних, принцип поваги до людського життя,

гідності. честі, принцип добросовісності як засада судового процесу, принцип гласності його, принцип правності закону, тощо. Нині ці принципи вважаються стандартами права, змістом верховенства права. Тобто, значна частина змісту цього концепту в контексті нашої правової традиції напрацьована. Тільки ж необхідно відродити природно-правову парадигму нашої традиції, в контексті якої тільки і можливе розрізнення права та закону, а, отже, і розрізнення верховенства прав і верховенства закону, бо в межах, успадкованої від радянської епохи, легістської псевдоюридичної парадигми таке розрізнення неможливе [1; 2; 3]. Звісно, в нинішніх умовах концепт верховенства права розвивається, доповнюється його зміст і науковцями, і практиками, але ж ми могли розпочинати це дослідження не з чистого аркуша, як у нас робилося, а звернувшись до власної національної спадщини, яке і є відповідним підґрунтям, на підставі якого можна продовжувати цю роботу.

Вище згадано було про необхідність відновлення природно-правової парадигми (доктрини), зміст якої пронизано гуманістичним виміром, яка є антропоцентричною, на відміну від державоцентристської легістської, яка ще донині у нас застосовується як засада правового розвитку. В тім то річ, що і теоретичне, і практичне ствердження *гуманістичної* правової, а не законницької, правової доктрини має бути метою правового реформування, бо інакше, навіщо воно нам потрібне? Вся понад тисячолітня українська правова традиція втілює юснатуралізм [3; 5; 6; 7; 8], легізм із його державоцентристською суттю в ній якщо і присутній, то дуже фрагментарно.

Гуманістичний зміст всього правового реформування неможливо ствердити без морально-етичних засад. Нині в Україні правового життя є значно менше, аніж хотілося б, тому, що право відірване від цих засад, відмежоване від них, бо «мораль – це мораль», вона існує в неписаному вигляді, її створює народ, то хай собі створює. А «право – це право»,тобто, законодавство, бо його творить держава, воно втілює її волю, це писане право, тому воно важливе, а мораль не настільки, нею можна і знехтувати. Хіба можна побудувати правову демократичну державу з такими поглядами на мораль і державне (позитивне) право, яке звільняється, відмежовується від моралі? – Та ніякого права (не закону, бо він може бути аморальним!) поза моральними цінностями, принципами, поняттями, категоріями бути не може. Мораль як форма буття загальнолюдського духовного досвіду є універсальним регулятором суспільних відносин, вона має бути присутньою у кожній щілині людського буття. Тому Україна нині не є правовою державою, що право у нас не має підгрунтя для свого ствердження і розвитку із-за тотальної кризи морально-етичних засад буття – в Україні реально здійснюється філософія інстинктивізму. А якби ми звернулися до нашої правової традиції, то побачили б, що право в ній трактується як «юридизована мораль», тобто, мораль, одягнена в юридичні форми: у форму звичаю, закону, судового рішення, правового договору тощо [3; 4; 5; 8; 24; 25]. В ній присутній принцип нерозривної єдності права та моралі, єдності права з метафізично-духовним виміром людського буття, культурою народу, з природою, з Богом. Все це може і повинно бути взятим нині за основу правового реформування.

Висновки і пропозиції. Українська правова традиція багата змістовно і структурно. Вона містить в собі закодований правовий досвід нашого народу.

В праві також має працювати принцип спадкоємності між поколіннями. В нашій правовій традиції розрізняється право і закон, право пов’язано із загальнолюдськими смислами та цінностями, ствердженo природно-правову парадигму, яка захищає людину та її природні права, що виразно виражає гуманістичність традиції, розвинено ідею верховенства права тощо – це якраз і є те базове мислиннєво-світоглядне підґрунтя, яке можна треба нині використати для правового реформування. Перспективними напрямами для дослідження в даному контексті можуть бути наступні: українська правова традиція як засада правового нормотворення; традиційні національні цінності та смисли в контексті сучасного правового мислення; ідея верховенства права: українська правова традиція і сучасність тощо.

Список використаної літератури:

1. Патей-Братасюк М. Г. Антропоцентрична теорія права. К., 2010. 395 с.
2. Головатий С. П. Верховенство права : ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.01. К., 2009. 44 с.
3. Градова В. Ідея верховенства прва в українській правовій традиції : дис. … к.ю.н. : 12.00.12 – філософія права. Київ, 2013. 250 с.
4. Бордун Н. І. Витоки та утвердження прав людини в контексті природно-правової та позитивістської традицій. *Європейські перспективию.* 2012. № 5. С. 149–154.
5. Захарченко П. Історія українського права: навчальний посібник. К., 2019. 436 с.
6. Луцький І. М. Християнство як світоглядне джерело української держави та права : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. 468 с.
7. Павлусів Н. Філософсько-правові погляди західноукраїнських письменників кінця XIX–XX ст. : дис. … к. філос. н. : 12.00.12. Київ. 2011. 225 с.
8. Попадинець Г. О. Український світоглядно-філософський гуманізм як засада розвитку української правової культури : дис. … канд. філос. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права». К., 2008. 196 с.
9. Хвойницька Х. М. Легітимація природного права в Україні та європейська юснатуралістична традиція : дис. … к.ф.н. : 09.00.05 – історія філософії. Львів, 2013. 199 с.
10. Братасюк М. Г. Співвідношення принципів та норм права крізь призму форм раціональності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1.
11. Шевцова А. Співіснування позитивізму та юснатуралізму в українській правовій традиції XIX – поч. XX ст. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 5. С. 56–59.
12. Шевцова А. Відродження та розвиток національної правової традиції як засада правового реформування сучасної України. *KELM* (Республіка Польша). 2020. № 4(32). Vol. 2. С. 203–209.
13. Винайдення традиції / за заг. ред. Е. Гобсбаума та Т. Рейнджера ; пер. З англ. М. Климчука. 2-ге вид., випр. К. : Ніка-Центр, 2010. С. 29–31, 34 та ін.
14. Glenn H. P. Doin' the Transsystemic : Legal Systems and Legal Traditions / H. McGill L. J. 2005.Vol. 50. P. 873.
15. Макінтайр Е. Після чесноти: Дослідження з теорії моралі / пер. з англ. К. : Дух і літера, 2002. С. 3.
16. Лобода Ю. П. Правова традиція українського народу (Феномен та об'єкт загальнотеоретичного дискурсу). Львів : Світ, 2009. С. 87.
17. Вовк Д. Правова традиція: підходи до розуміння. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 3–15.
18. Дудченко В. В. Традиція правового розвитку: плюралізм правових вчень : монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2006. 304 с.
19. Терлюк М., Ющик О. До проблеми якості закону України як джерела права. *Право України.* 2017. № 6. С. 17–26.
20. Сатохіна Н. Правова герменевтика між універсалізмом і контекстуалізмом. *Філософія права і загальна теорія права.* 2013. № 1. С. 169–179.
21. Братасюк М., Росоляк О. Розширення і збагачення смислового поля права як шлях творення правового суспільства *Актуальні проблеми правознавства.* 2020. № 2(22). С. 5–11.
22. Нестеренко В. Вступ до філософії: онтологія людини. Київ : Абрис. 1995. 305 с.
23. Братасюк М. Г. Співвідношення природного та позитивного права в творчості М. Козачинського. *Вісник ЛНУ імені Івана Франка. Серія : Філософські науки.* 2019. № 23. С. 114–122.
24. Братасюк В. Вплив магдебурзького права на формування людини як суб'єкта права. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 5. С. 473–477.

Bratasiuk M. Methodological potential of ukrainian legal tradition as a basis for modern legal development

The article highlights the methodological potential of the national legal tradition for legal development, in particular for the legal reform of modern Ukraine. It is noted that the legal tradition, being closely related to the culture of the people, their mentality, contains established and changing in law, its semantic and value-specific characteristics of the people, reveals the features of the legal system, its structural elements, national law, natural and specific in the assertion of the people as a subject of law, features of national lawmaking, the dynamics of legal relations, etc. Especially important is the value-semantic dimension, which fixes those semantic chains that keep vital for the people in the legal sphere.

In Ukraine, it is necessary to reform the legal sphere, as after the Revolution of Dignity it concerned only superficial institutional and legislative changes. There has been no qualitative

improvement in the human rights situation, and such reforms can be considered ineffective. Obviously, it should be deeper, to touch the deep constructs of thinking and worldview of all legal professionals. The consequence of the reform should be the assertion of a humanistic dimension in all components of the legal system and the real overcoming of state (group) centrism.

Ukrainians need to revive content of our tradition, which is natural and legal, humanistic, because it connects law with universal values and meanings, with man, nature, space, spirituality and culture, with God. Our legal tradition thinks that law is inseparable from morality, as opposed to the current distinction between law and morality. It developed the idea of the rule of law, which was established as a principle and is now transformed into a doctrine – based on our tradition in this sense, the rule of law can be further enhanced, meaningfully enriched and so on.

Key words: *legal reform, legal tradition, principles of law, legal values, natural law, legal thinking, humanistic dimension.*

УДК 343.21:349.22(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.3

М. Д. Ждан
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права
імені професора О. І. Процевського
Харківського національного педагогічного університету
імені Г. С. Сковороди

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ОХОРОНИ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

У статті розглядається історія становлення та розвитку кримінального законодавства України в частині охорони трудових відносин. Вказується, що розвиток трудового законодавства та його кримінально-правового захисту не корелюються, що пояснюється ретроспективними особливостями, тривалою відсутністю взаємоузгодженості між міжнародним та українським законодавством. Можна сказати, що теоретично ґенезу кримінально-правового захисту трудових прав громадян можна етапізувати наступним чином: 1) друга половина XIX ст. – перша половина XX ст. – скасування кріпацького права, індустріальний розвиток із поступовою інтеграцію трудових відносин у промислову практику; створення першого кодифікованого українського акту, котрий регулював трудові відносини (Кодекс законів про працю РСФРР, прийнятий у 1918 році); 2) 1941–1945 роки – період занедбання трудового та кримінального законодавства, погіршення становлення працівників через воєнні дії; 3) 1945–1991 роки – відновлення правового становища працівників із наступним прийняттям Основ законодавства СРСР і союзних республік про працю та КЗпП УРСР; 4) 1991 – до сьогодні – регулярна робота над Кодексом законів про працю; створення у Кримінальному кодексі 2001 року окремого розділу, присвяченого захисту трудових прав громадян; період створення повноцінної кримінально-правової бази для захисту трудових прав людини. Підсумовано, що остаточно інститут захисту трудових прав людини, у тому числі – кримінально-правового відбувся лише у XXI столітті. У чинному Кримінальному кодексі 2001 року було передбачено V розділ «Кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина. Достатньо широкий перелік протиправних діянь, котрі посягають на нормальні трудові відносини, обумовлений прийняттям Конституції України, котра визнала людину, її права та свободи найвищою цінністю, котрі мають охоронятися усіма засобами, у тому числі – засобами кримінального права.

Ключові слова: *трудові права, кримінальне законодавство, кримінальне правопорушення, громадяни, історія, ретроспектива.*

Захист будь-яких суспільних відносин завжди розпочинається із встановлення кримінально-правових заборон та відповідних репресій, котрі мають місце у зв'язку із порушенням останніх. Саме тому, не применшуючи значення кримінологічної політики та стратегій запобігання, ми не можемо не звернути увагу на те, що кримінологія за своєю сутністю є допоміжним інструментарієм у межах кримінально-правової політики. В цьому контексті показовим аспектом є і те, що кримінальне право бере свій початок ще у найдавніші часи (звичайно, у певній своїй трансформації), і розвивалось одночасно із суспільством, змінюючи свої риси відповідно до потреб та менталітету людей певної територіально сформованої громади. Саме це свідчить про історизм кримінального законодавства, його динаміку та поступову кореляцію із кримінологією, виконавчим правом та іншими юридичними галузями. Однією з таких галузей стало трудове право, котре потребувало захисту засобами кримінального права.

© Ждан М. Д., 2022

Отже, враховуючи цінність розгляду ретроспективи становлення та розвитку кримінального законодавства в частині охорони трудових відносин для відстеження субзв'язків кримінального права та кримінології в межах останніх пропонуємо зупинитись на цьому питанні більш детально.

Варто звернути увагу, що розвиток трудового законодавства та його кримінально-правового захисту не корелюються, що пояснюється ретроспективними особливостями, тривалою відсутністю взаємоузгодженості між міжнародним та українським законодавством. Можна сказати, що теоретично ґенезу кримінально-правового захисту трудових прав громадян можна етапізувати наступним чином: 1) *друга половина XIX ст. – перша половина XX ст.* – скасування кріпацького права, індустріальний розвиток із поступовою інтеграцію трудових відносин у промислову практику; створення першого кодифікованого українського акту, котрий регулював трудові відносини (Кодекс законів про працю РСФРР, прийнятий у 1918 році); 2) *1941–1945 роки* – період занедбання трудового та кримінального законодавства, погіршення становлення працівників через воєнні дії; 3) *1945–1991 роки* – відновлення правового становища працівників із наступним прийняттям Основ законодавства СРСР і союзних республік про працю та КЗпП УРСР; 4) *1991 – до сьогодні* – регулярна робота над Кодексом законів про працю; створення у Кримінальному кодексі 2001 року окремого розділу, присвяченого захисту трудових прав громадян; період створення повноцінної кримінально-правової бази для захисту трудових прав людини.

«Трудові відносини у їх елементарному розумінні виникли ще у часи Київської Русі. На початку формування Київської Русі «звичай, як джерело права, виступає провідним регулятором суспільних відносин», однак, у подальшому ці правові звичаї ставали нормами писаного права у результаті спроб їх кодифікації» [1, с. 103]. «Однак, не можна стверджувати, що усі правові звичаї були у незмінному характері відображені у нормах перших законів Київської Русі. Справа у тому, що звичаєве право Київської Русі формувалось на основі правил взаємовідносин людей (зокрема, й у межах питання з приводу несамостійної праці), що складались у первіснообщинний період. Певна річ, що їх змістовне наповнення у змінюваних умовах суспільного існування людей не характеризувалось незмінністю. При цьому суттєво норми звичаєвого права знайшли свій розвиток у процесі їх кодифікацій. Слід погодитись із тим, що найманні працівники «були фактично безправними», а самі трудові відносини «мали цивільний, адміністративний характер»» [2, с. 15]. Саме тому, законодавець не вбачав за необхідне внесення до кримінального законодавства відповідальність за порушення трудових прав. Варто звернути увагу на те, що за часів Київської Русі увага приділялась іншим кримінальним правопорушенням, котрі було спрямовано на порушення інтересів князівства, держави та окремих осіб.

«Іншими словами, на Русі-Україні створювались такі нормативні умови, за яких кожен член суспільства обмежувався в особистій свободі на користь повинності» [3, с. 38–39], «а ця повинність становила собою основу правового регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин», що могли (та, як правило, такими й були) становити тягар для «працівника». Однак, певна річ, протягом розвитку правового регулювання відповідного феномена у розглядуваний період спостерігається значне розширення розуміння забезпечення стабільності таких відносин. У цьому сенсі зазначимо, що першою категорією «працівників», що сформувалась на території сучасної України, була категорія «закупів», про яких вже йшлось у Великій редакції «Руської Правди» (цей кодекс містив спеціальний «Статут про закупів»), в якій «змальовується закуп, як трудівник, що працював у феодальному господарстві і проживав у дворі феодала». Тобто, закуп міг виконувати свої трудові обов'язки («працювати у полі тяглом і реманентом, що належали його господарю, доглядати доручені йому тягло і знаряддя праці, а також відповідати за них») «лише за умови постійного проживання на господарському дворі»» [4, с. 58]. «До закупів,

як правило, відносились «члени міських і сільських громад, які розорилися, збіглі холопи. З метою виживання вони укладали договори про наймання не тільки з боярами, а й з городянами й іншими наймачами. Поряд із тим, вже з норм кодифікованого акту «Правосуддя Митрополиче» випливає поява наприкінці XII ст. (або на початку XIII ст.) нової категорії «працівників» – «наймитів», якими були трудящі, котрі взаємодіяли з «наймачем» у межах відносин найму. Наймит отримував від пана не «купу», а «завдаток», отримував право покинути свого хазяїна (навіть не виконавши роботу» [5, с. 129]), «виплативши йому подвійний завдаток» [6, с. 13–14]. Вказане підтверджує вищенаведену нами думку про те, що фактичний розвиток законодавчої практики кримінально-правового захисту трудових відносин розпочався лише у XVII ст., оскільки до цього часу не було гострої потреби, а нормотворчість обмежувалась виключно виданням судебників, котрі на той час були загальнодержавними кодексами. Звичайно, також видавались нормативно-правові акти, котрі регулювали взаємовідносини держави із окремими соціальними групами (наприклад, статути), однак основною метою актів було також доповнення судебників.

«Трудове право як самостійна галузь права та законодавства загалом розпочинає шлях свого розвитку після Французької революції 1848 року, яка мала своїм наслідком проголошення принципу свободи праці. К.Л. Томашевський вказує на те, що виникнення так званого «фабричного» («робочого», «соціального») законодавства зазвичай відмічається в XIX ст. Фабричне законодавство – результат становлення і розвитку капіталістичних відносин в суспільстві або іншими словами – певні поступки «праці» з боку «капіталу». Але якщо на Заході трудове законодавство стало формуватися в основному завдяки активній діяльності профспілок, то в Російській імперії, а разом з нею і в білоруських губерніях – під впливом хаотичного страйкового руху, загрози, яка походить від соціалістичної ідеології і радикальних політичних поглядів. Перші закони, спрямовані на захист трудових прав найманих працівників, були прийняті в зарубіжних державах на початку XIX ст.» [7, с. 24]. «В часи становлення трудового законодавства, зокрема й становлення трудових прав працівників, здійснюються розробка й прийняття нормативно-правових актів, які були покликані забезпечувати захист трудових прав працівників й створювати можливості для їх належної реалізації. Так звані «фабричні закони» було прийнято впродовж 1882–1886 рр. Вони були спрямовані на врегулювання найгостріших питань взаємин робітників і роботодавців. Причиною, що спонукала законодавця до прийняття «фабричних законів», стали масові заворушення робітників у 1875–1882 рр. Зокрема вони відбулися у Юзівці (Донецький басейн), Орєхово-Зуєві, Петербурзі, Варшаві, Нарві. Варто відзначити, що першим із «фабричних законів» став закон, що закріплював Правила роботи малолітніх на заводах, фабриках і мануфактурах (1882 р.), у якому встановлювалося, що до фабричних робіт діти допускаються не раніше 12 років (ст. 108)» [8, с. 156]. Отже, можна сказати, що невдоволення працівників умовами праці, їх масові збори стали основними причинами для перших спроб не тільки удосконалити трудове право, а і заклало підґрунтя для будування кримінально-правової платформи, яка б була здатна гарантувати працівникам захист їх трудових прав. Звичайно, що в цьому контексті першочергової уваги заслуговували неповнолітні особи, права яких у той часовий проміжок поступово починали визнаватись пріоритетними.

«Малолітні діти (12–15 років) не повинні працювати більше 8 годин на добу та 4 години підряд (пізніше почала допускатися робота до 9 годин на добу і 4, 5 години підряд). Наступний «фабричний закон» від 03 червня 1885 року присвячувався нічній роботі підлітків до 17 років і роботі жінок [9, с. 125]. Проте його прийняття негативно було сприйнято тодішніми власниками фабрик та самими робітниками. Несприятливим як для одних, так і для інших було припинення нічних робіт, що, як наслідок, передбачало звільнення робітників нічної зміни. С.В. Венедіктов зазначає: «Вітчизняне дореволюційне

цивільне законодавство було побудоване на римській класифікації договорів. Так, договір location conduction operarum був закріплений у Цивільному уложенні як договір про особистий найм, згідно з яким одна особа набуває за винагороду право тимчасового користування послугами іншої особи»» [9, с. 16]. «Вже на той момент відбувається поступове формування сучасних трудових правовідносин. Між роботодавцями та працівниками укладалася угода про працю, яка на той час регламентувалася нормами цивільного законодавства й закріплювала трудові права та обов'язки як працівника, так і роботодавця» [8, с. 156]. Розмежування трудових прав працівників із виділенням окремих, привілейованих категорій, таких як неповнолітні та жінки надало можливість законодавцю скласти алгоритм більш якісного їх захисту, шляхом створення чітких трудових правил.

«Аналізуючи специфіку розвитку трудових прав працівників на початку XX ст., можемо наголосити на особливій активності тодішніх українців Східної Галичини, Буковини, Закарпаття, які в той час належали до Австро-Угорщини, що на початку XX ст. перебувала на стадії імперіалізму. Після розпаду на початку XX ст. Російської та Австро-Угорської імперій частина українських земель увійшла до складу УСРР (УРСР), що була складовою частиною СРСР. Галичина, Волинь, Холмщина й Поділля опинилися під владою Польщі, Підкарпатська Русь (Закарпаття) перейшла до Чехословаччини, а Північна Буковина – до Румунії» [10, с. 198]. «У ті роки панівне становище зайняли монополістичні об'єднання, які постійно зростали. Так, у Галичині в 1903 році налічувалося 24 акціонерні об'єднання, а в 1912 році таких об'єднань було вже 30. На Закарпатті наприкінці XIX ст. налічувалося 9 промислових акціонерних товариств з капіталом 4 млн крон. Посилювався процес концентрації виробництва. У 1902–1910 рр. чисельність робітників у Галичині збільшилась на третину, а кількість підприємств зменшилася майже вдвічі. Економіка західноукраїнських земель була багатоукладною, що зумовило наявність різних прошарків робітничого класу. У 1900 році близько 95% українців, що проживали у Східній Галичині, займалися сільським господарством. Селянство вимагало запровадження загального виборчого права, заборони лихварства, обмеження примусового продажу селянських земель, скасування земельного податку. В аграрних страйках головною була вимога підвищення заробітної плати. Хоча страйки відбувалися стихійно, поміщикам усе ж часто доводилося йти на поступки. На початку XX ст. почастішали виступи робітничого класу. Це були переважно економічні страйки. Водночас починають звучати й політичні вимоги: за визнання робітничих організацій, за введення загального виборчого права» [8, с. 157]. Це ще раз підтверджує тісний взаємозв'язок економіки та політики із особливостями реалізації трудових прав осіб та їх кримінально-правового захисту. Саме у зв'язку із цим у 2001 році захист трудових та виборчих, а також інших особистих прав і свобод людини і громадянина було об'єднано в один розділ кримінального законодавства, що пояснюється спільним родовим об'єктом, яким є суспільні відносини, що забезпечують дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина.

«Окремі страйки набувають загальнодержавного значення. До них належали страйки будівельників (1902 р.) та нафтовиків Борислава (1904 р.). У 1905–1907 рр. страйковий рух під впливом російської революції досяг кульмінації. Завоювавши у 1907 році загальне виборче право на виборах до австрійського парламенту – рейхстагу, трудящі Галичини в 1908–1914 рр. розгорнули боротьбу за загальне виборче право до галицького сейму та органів місцевого самоврядування. Галичина направила до австрійського парламенту понад 20 українців, у тому числі 17 націонал-демократів, трьох радикалів і одного соціал-демократа» [11, с. 121–123]. «Проте подальших законодавчих змін у контексті саме кримінально-правового захисту трудових прав працівників не було прийнято на територіях сучасної України, які перебували в різні часи у складі Австро-Угорщини, Румунії, Російської імперії. Суттєвого регулювання за період 1914-1918 рр., тобто за

часів Першої світової війни, не було. Відбувалися хаотичні зміни, перш за все, у політичному та економічному аспектах. Було ненадовго створено УНР і здійснено спробу об'єднання українських земель в окремій державі, однак реальних змін не відбулося. Україна так і не стала не тільки незалежною, а й навіть автономною державою. Внаслідок цього недоцільно вести мову про кримінальне законодавство, а також належний кримінально-правовий захист трудових прав» [8, с. 158]. До речі, цікавим аспектом є те, що до страйку як до способу волевиявлення та реалізації трудових прав звертались ще мислителі Афін та Стародавнього Риму, підтримуючи цей феномен та вважаючи його не тільки допустимим, але й корисним.

«Наприкінці XIX – на початку XX ст. Й. Войтинський, при дослідженні питань невиплати працівникам заробітної плати, відштовхувався саме від наслідків страйків, поділяючи їх на ті, що настають для: 1) працівників, які беруть участь у страйку, а також для працівників, які не беруть у ньому участі, але не з'являються на роботі через побоювання насильства з боку страйкарів; 2) фабричної адміністрації, яка зупинила роботу фабрики; 3) обох сторін трудових відносин, якщо розглядати страйк як непереборну силу» [12, с. 5–9]. «До досліджуваної проблематики зверталися і фахівці у галузі кримінального права. Зокрема, М. Полянський у циклі своїх праць розглядав питання свободи промислових асоціацій, права на страйк та колективних договорів. Крім цього, у роботі «Коалиции рабочих и предпринимателей с точки зрения уголовного права» дослідник розглядав «право коаліцій» як право груп та акцентував увагу на тому, що воно являє собою не суму прав, які належать окремим особам, а самостійне право, котре здійснюється групами осіб, що пов'язані між собою спільним економічним становищем. Цим самим науковець обґрунтував виокремлення колективних трудових прав, пов'язав їх із правом на коаліцію, правом на страйк та правом на укладання колективного договору. На його думку, суб'єктами коаліції виступають робітники (службовці) і роботодавці, а профспілки являють собою різновид коаліції» [13, с. 2–16]. «М. Полянський був прибічником легалізації права на страйк та відміни кримінальної відповідальності за участь у ньому; учений безпосередньо пов'язував страйк із коаліцією; профспілки характеризував як різновид коаліції; обґрунтовував право робітників на коаліцію й проведення страйків з точки зору їх економічної доцільності» [14, с. 85]. На сьогоднішній день страйк визнаний нашою державою як тимчасове колективне припинення роботи, що є крайнім засобом, котрий може застосовуватись після інших невдалих спроб вирішити конфлікт із роботодавцем. Основною умовою є добровільність страйку, що передбачено і кримінальним законодавством (ст. 174 примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку). Таким чином, в цьому контексті ми можемо прослідкувати певну наступність у праві в частині кримінально-правового захисту трудових відносин в Україні.

«Так, в УНР доби Центральної Ради кримінальне і кримінально-процесуальне законодавство базувалося, з одного боку, на кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві Російської імперії із змінами, внесеними Тимчасовим урядом, а з іншого – на власних нормативних актах. Останні встановлювали нові кримінальні норми, доповнювали, змінювали чи скасовували вже існуючі. Подекуди видавалися законодавчі акти місцевих органів влади, що визначали, які діяння в певному повіті чи волості є злочинними і встановлювали міри покарання за них. Мала також місце законодавча ініціатива судових органів, які внаслідок застарілості законодавчої бази самі змушені були вирішувати, які діяння вважати злочином і яку міру покарання за них слід встановлювати» [15, с. 113–118]. «Зберігала чинність в Українській Народній Республіці і постанова Тимчасового уряду «Про вжиття заходів проти осіб, що загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці та завоюванням революції 1917 року» від 02 серпня 1917 року, згідно з якою військовий міністр за погодженням з міністром внутрішніх справ у позасудовому порядку міг відправити до в'язниці (безстрокова каторга) осіб, діяльність яких,

на його думку, підпадала під дію названої постанови, а також депортувати їх за межі України. Безпосередньо з її власних нормативних актів кримінально-правового характеру найважливішими в УНР доби Центральної Ради були: III Універсал, що декларував скасування смертної кари (підтверджено Конституцією УНР); «Закон про амністію» від 19 листопада 1917 року, що став правовою основою звільнення усіх засуджених за політичні злочини» [16, с. 244–247]. Така увага до політичних та військових кримінальних правопорушень законодавця була цілком логічною: події цих років, котрі мали революційний характер змушували створювати нові заходи та засоби реагування на спроби посягати на державу, її устрій та правлячу верхівку. Саме тому, кримінальним правопорушенням, котрі посягали на трудові відносини увага майже не приділялась.

«Особливості першого етапу становлення та розвитку трудових прав і системи їх кримінально-правової охорони полягають у прийнятті основ правового регулювання трудових прав працівників, які забезпечували надання їм права на належну й гідну винагороду. Окрім того, в цей час приймаються правові норми, що гарантували кримінально-правовий захист трудових прав працівників від невиплати заробітної плати тощо. Стаття 13 Закону «Про найм робітників і правила нагляду за фабричними закладами» передбачала надання працівникам можливості припинити трудові правовідносини у зв'язку з невиплатою заробітної плати, а також ще й отримати компенсацію за завдану шкоду. В дійсності склалася ситуація, при якій захищалися більше права роботодавця, а працівникам, які зовсім недавно були кріпаками, не було надано навіть можливостей щодо реалізації їх трудових прав, не говорячи вже хоча б про якийсь кримінально-правовий захист внаслідок їх порушення. Формування законодавчих основ правового регулювання захисту працівників та його становлення (1918–1921 рр.). 25 січня 1918 року в більшовицькій Росії був прийнятий Закон «Про восьмигодинний робочий день». Він став одним із перших у світі нормативно-правових актів, що закріпив максимальну тривалість робочого часу. У цьому Законі не тільки визначалась тривалість робочого часу – 48 годин на тиждень, а й регламентувалися особливості найму жінок і неповнолітніх, понаднормова і нічна праця. 02 липня 1918 року Положенням РНК УСРР «Про порядок затвердження колективних договорів (тарифів), що встановлюють ставки заробітної плати й умови праці» було врегульовано питання змісту колективного договору, порядку прийому та звільнення робітників, нормування робочого часу й оплати праці працівників з обов'язковим урахуванням їх кваліфікації, складності роботи й інших умов праці. Безпосередню участь в укладанні колективних договорів, у розробці положень про оплату праці, тарифи й ставки заробітної плати брали профспілки» [17, с. 13]. Таким чином, саме в цей час було створено низку нормативно-правових актів, котрі заклали певну платформу для будування кримінально-правової охорони трудових відносин: було встановлено правила взаємовідносин працедавця та працівника, порушення яких було недопустимим, а тому потребувало наслідків у вигляді кримінальної відповідальності.

«10 грудня 1918 року було прийнято перший КЗпП Росії, дія якого на підставі договору про воєнно-політичний союз поширювалася і на територію України. З прийняттям першого КЗпП була одночасно реалізована спроба об'єднати всі акти про працю, видані за рік існування радянської влади, привести їх у відповідну систему. КЗпП 1918 року визначив, що умови праці в державних установах регламентуються тарифними положеннями, затвердженими Народним комісаріатом праці – НКП (ст. 7), а умови праці на всіх підприємствах і в усіх господарствах регламентуються тарифними положеннями, що розробляються професійними спілками за погодженням з керівниками або власниками підприємств і господарств, затвердженими НКП (ст. 9). Ці положення по суті були колективними договорами, однак самого терміну «колективний договір» не було» [17, с. 13]. «Після жовтневого перевороту 1917 року відбулося зна-

чне зрушення в напрямі становлення та розвитку законодавства у сфері праці, що передбачало закріплення основоположних прав і свобод працівників, а також гарантій їх реалізації. Одночасно з регулятивним законодавством формувалися й кримінально-правові засоби захисту прав працівників. І.Я. Терлюк вказує на те, що ідейні засади формування в Росії нового «червоного» права було вироблено після Жовтневого перевороту, коли російські більшовики відмовилися від попередньої державно-правової системи. В умовах відсутності нових писаних норм згідно із широко розповсюдженою в цей час теорією «соціальних функцій права» основним джерелом права, зокрема кримінального, ставала так звана «революційна правосвідомість»» [18, с. 95]. Умовно кажучи, «революційна правосвідомість» передбачала, що громадяни країни мають вчиняти дії, які сприятимуть розвитку тогочасної держави, а остання, у свою чергу, буде вирішувати чи є ці дії доцільними та чи допустимі вони як законні для інтересів правлячої верхівки. Тобто, в цьому випадку доцільність була протиставлена законності, що призвело до перегляду кримінального законодавства та його невиправданого редагування, котре полягало у відмові від Особливої частини Кримінального кодексу. Це пояснювалось тим, що, фактично, для вирішення справи суду була потрібна тільки Загальна частина, котра пропонувала алгоритм взаємодії з кримінальним правопорушником, самі його дії визнавались або не визнавались суспільно небезпечними з точки зору суб'єктивного бачення судді.

«Основним засобом творення права проголошувалася «революційна правотворчість», в основі якої лежав принцип посилення заходів позаправового впливу. Революційна правотворчість здійснювалася як самими судовими органами, так і органами влади (надзвичайними). Шляхом революційної правотворчості, на думку тодішніх теоретиків радянського права, планувалося запровадження так званого своєрідного права. Ця «своєрідність» розумілась як обмеження й підпорядкування права інтересам диктатури пролетаріату. Таке положення теорії радянського кримінального права дозволяло будь-які посягання на інтереси робітничого класу кваліфікувати як злочин. При цьому надзвичайно широко тлумачився зміст посягання, що дозволяло у найширших межах застосовувати кримінальну репресію» [19, с. 53–54]. «Спеціальних, конкретизованих кримінально-правових засобів захисту трудових прав працівників на той час не було. Керівним інструментом регулювання усіх правовідносин, зокрема й щодо кримінально-правової охорони, виступала радянська ідеологія, заснована на принципах верховенства пролетаріату й інтересів останнього, доцільності тощо. Кодекс законів про працю РСФРР 1918 року не містив спеціального розділу про порядок вирішення трудових спорів, однак ряд норм регламентували порядок і умови їх розгляду. Так, наприклад, ст. 40 встановлювала, що на підставі постанови відповідного органу і в інтересах справи працівник міг бути переведений на іншу роботу і при цьому за ним зберігалося право оскарження такої постанови до місцевого або обласного відділу праці» [20, с. 15]. «Тобто вже з прийняттям першого кодифікованого акта трудового законодавства з'являються перші форми й засоби захисту трудових прав працівників, зокрема трудоправові, що надавали змогу оскаржувати рішення у разі наявності порушень трудових прав працівників. Нагляд за дотриманням трудового законодавства відповідно до ст. 128 Кодексу законів про працю 1918 року здійснювала інспекція праці, що перебувала у віданні Народного комісаріату праці та його місцевих органів (відділів праці). Інспектори праці обиралися відповідними радами професійних спілок. При цьому ст. 131 наділяла інспекторів праці правом притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у порушенні трудового законодавства» [21, с. 19]. «Спеціально утворений орган нагляду за дотриманням законодавства у сфері праці був уповноважений виявляти порушення трудових прав працівників та притягувати порушників до відповідальності, в тому числі й до кримінальної» [18, с. 96]. Таким чином, саме на початку XX століття була сформована основа трудового законодавства, котра,

у свою чергу, створила певний «скелет», на якому будувались кримінально-правові уявлення про захист права громадян на працю. Певні риси та бачення радянського законодавця пройшли тривалий шлях та були вдало інтегровані у чинне кримінальне законодавства, але у більш сучасній та комфортній для менталітету та потреб українського суспільства формі.

Так, О.І. Кисельова також підкреслює, що «основа трудового законодавства України була сформована ще за радянських часів і досі несе на собі відбиток марксистської ідеології. У зв'язку з трансформацією трудових відносин після переходу до ринкової економіки виникла необхідність його реформування, в основі якого має лежати нова концепція трудового права» [22, с. 65–66]. «Є.В. Краснов, досліджуючи процес становлення і розвитку трудових прав у країнах Заходу та національній юридичній практиці, виокремив такі його особливості… у XX ст. розвиток трудових прав відбувався у двох основних напрямах. По-перше, до середини XX ст. зростала роль держави у забезпеченні трудових прав працівників, розширювалися трудові права, підвищувався рівень їх юридичних гарантій. З другої половини XX ст. змінилася роль держави у регулюванні трудових прав, вона виступила соціальним партнером представників працівників і роботодавців. По-друге, XX ст. ознаменувалося формуванням міжнародних стандартів трудових прав, які містяться в актах ООН, МОП, регіональних організацій (РЄ, ЄС та ін.). За радянських часів правова регламентація трудових прав здійснювалася у централізованому нормативному порядку. Для цього періоду було характерним патерналістське ставлення держави до працівника, а доктринальним обґрунтуванням розвитку трудових прав став юридико-позитивістський підхід» [18, с. 98]. Вплив міжнародного права, насправді, є безцінним. Формування стандартів свідомого труда, належного матеріального забезпечення з одного боку, а також створення сучасної і досі актуальної системи кримінально-правової охорони конституційних прав громадян, котра є універсальною і дієвою – з іншого надало можливість низці держав удосконалити власні кримінальні законодавства.

«У КК 1922 р. було встановлена відповідальність за порушення трудових прав, зокрема, відповідальність і за порушення законодавства про працю, і за порушення законодавства про охорону праці, не лише в одному розділі, а й в одній ст. 132. Це стаття передбачала відповідальність за порушення наймачем установлених Кодексом законів про працю і загального положення про тарифи правил, що регулюють тривалість робочого дня, понаднормові години, нічну роботу, роботу жінок і підлітків, оплату праці, прийом і звільнення, а також спеціальних норм про охорону праці. З прийняттям КК 1927 р. розташування норм про порушення законодавства про працю та законодавства про охорону праці не змінилося. Аналогічна ситуація склалася з прийняттям КК УРСР 1960 р., в якому кримінально-правові норми, що встановлювали відповідальність за злочини проти трудових прав, складали окрему главу IV «Злочини проти політичних та трудових прав громадян», в яку входили і порушення законодавства про працю, і законодавства про охорону праці» [22, с. 225]. Отже, можна сказати, що з 1922 року кримінальне законодавство почало розвиватись в частині захисту трудових правовідносин.

«У свою чергу, соціалістична держава гарантувала працівникам тільки трудові права, встановлені трудовим законодавством. Право на працю перетворилося на загальний обов'язок працювати. Умови договорів про працю регламентувалися законодавцем. Роль колективних договорів у регулюванні трудових відносин була формальною. Допускалося обмеження індивідуальних трудових прав на користь колективних трудових прав» [23, с. 6]. «З середини 1960-х рр. у зв'язку із проведенням господарських реформ, розширенням прав підприємств відбулося деяке розширення локальної нормотворчості при збереженні ролі централізованого державного регулювання. Серед функцій трудового права головною визнавалася виробнича функція. У 70-80-ті рр. XX ст. вчені-трудовики М.Л. Бару, Л.Ю. Бугров, С.О. Іванов, Р.З. Лівшиць, А.Г. Орлов, О.С. Пашков, В.Г. Ротань та ін. звернулися до проблем правового статусу особистості,

що свідчило про відступ від позитивістського підходу до трудових прав і повернення до теорії природних і природжених прав. Був визнаний пріоритет соціальної функції трудового права щодо виробничої. У науковому обґрунтуванні трудових прав намітився поворот до особистості працівника, правового захисту його честі та гідності, визнання свободи праці та творчого потенціалу конкретної особистості. Прийняття Конституції України ознаменувало зміну напрямку розвитку основних трудових прав у руслі загально-цивілізаційних цінностей. У Конституції України проголошено низку основних трудових прав відповідно до міжнародних трудових стандартів. На межі XX–XXI століть відбувається трансформація трудових прав, які розвиваються в умовах глобалізації економіки, індустріального суспільства. Цей період пов'язується з формуванням самостійного інституту в системі трудового права – інституту захисту трудових прав людини» [23, с. 6–7]. Отже, остаточно інститут захисту трудових прав людини, у тому числі – кримінально-правового відбувся лише у XXI столітті. У чинному Кримінальному кодексі 2001 року було передбачено V розділ «Кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина», в якому передбачено такі суспільно небезпечні діяння проти трудових прав як: перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій (ст. 170), перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (ст. 171), грубе порушення законодавства про працю (ст. 172), грубе порушення угоди про працю (ст. 173), примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку (ст. 174), невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (ст. 175). Такий, достатньо широкий перелік протиправних діянь, котрі посягають на нормальні трудові відносини, обумовлений прийняттям Конституції України, котра визнала людину, її права та свободи найвищою цінністю, котрі мають охоронятися усіма засобами, у тому числі – засобами кримінального права.

Таким чином, проведене дослідження дозволило встановити, що теоретично ґенезу кримінально-правового захисту трудових прав громадян можна етапізувати наступним чином: *перший етап* – період зародження загальних (базових) прав людини у їх первісному розумінні (з VIV ст. до н.е. до XIII ст. н.е.); *другий етап* – період становлення нормативно-правового регулювання основних, визнаних народом та державою прав людини; період стрімкого наукового розвитку, становлення сучасного бачення правової доктрини, формування законодавчого визнання права людини на працю та його нормативно-правовий захист (з XIII ст. до XVII ст.); *третій етап* (XVII ст. – XXI ст.) – період формування остаточного законодавчого уявлення про трудові відносини та їх юридичне закріплення. В межах цього етапу необхідно виділити структуру розвитку українського трудового законодавства та його захисту, оскільки саме цей період в історії українського права є визначним: 1) *друга половина XIX ст. – перша половина XX ст.* – скасування кріпацького права, індустріальний розвиток із поступовою інтеграцію трудових відносин у промислову практику; створення першого кодифікованого українського акту, котрий регулював трудові відносини (Кодекс законів про працю РСФРР, прийнятий у 1918 році); 2) *1941–1945 роки* – період занедбання трудового та кримінального законодавства, погіршення становлення працівників через воєнні дії; 3) *1945–1991 роки* – відновлення правового становища працівників із наступним прийняттям Основ законодавства СРСР і союзних республік про працю та КЗпП УРСР; 4) *1991 – до сьогодні* – регулярна робота над Кодексом законів про працю; створення у Кримінальному кодексі 2001 року окремого розділу, присвяченого захисту трудових прав громадян; період створення повноцінної кримінально-правової бази для захисту трудових прав людини.

Список використаної літератури:

1. Поляруш С. І. Оформлення юридичного статусу жінки за шлюбно-сімейним правом Київської Русі. *Наукові записки Кіровоградського державного педагогічного*

університету імені Володимира Винниченка. Серія : Історичні науки. 2010. № 13. С. 102–108.
2. Остапенко Ю. О. Правове регулювання трудових прав в Україні до завершення Української революції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 2. С. 11–15.
3. Курс российского трудового права: Часть общая. В 3-х т. / под общ. ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова. СПб. : С.-Петербург. ун-т, 1996. Т. 1. 573 с.
4. Гураль П. Ф. Господарська діяльність територіальної громади у Київській Русі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : Юридична.* 2008. Вип. 3. С. 53–65.
5. Тихомиров М. Н. Пособие для изучения Русской Правды. М. : Моск. ун-т, 1953. 192 с.
6. Удовенко І. О. Специфіка процесу формування та становлення найманої праці в умовах феодалізму на землях Київської Русі. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки.* 2015. Вип. 14, ч. 3. С. 12–15.
7. Томашевский К. Л. Очерки трудового права (история, философия, проблемы систем и источников). Минск : Изд. центр БГУ, 2009. 335 с.
8. Куцевич М. П. Проблеми захисту трудових прав працівника засобами кримінального права : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.05. 12.00.08. Одеса, 2018. 460 с.
9. Бірюкова А. Г. Окремі питання становлення та розвитку трудового законодавства в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 2. С. 66–70.
10. Беніцький А. С. Відповідальність за причетність до злочину та співучасть у злочині згідно з кримінальним кодексом УСРР 1922 і 1927 рр. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 197–206.
11. Мирончук В. Д. Історія України : навчальний посібник. 2-ге вид., виправл. К. : МАУП, 2002. 328 с.
12. Войтинский И. С. Стачка и рабочий договор по русскому праву. СПб., 1911. С. 5–9.
13. Полянский Н. Н. Коалиции рабочих и предпринимателей с точки зрения уголовного права. Москва : Тип. Имп. Моск. ун-та, 1909. 434 с.
14. Лушникова М. В. Трудовое право и уголовное право: жизнь и научное наследие Н. Н. Полянского и В. Н. Ширяева. *Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 1 : Основатели ярославской школы трудового права и права социального обеспечения: портреты на фоне времени.* Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 2006. С. 84–101.
15. Мигаль С. М. Конституційне визнання права на страйк. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 35–46.
16. Чанишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.05. Харків, 2002. 38 с.
17. Бунчук О. Б. Дослідження правового становища Галицького селянства у наукових працях І. Я. Франка. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія : Правознавство* : зб. наук. праць. 2005. Вип. 306. 124 с.
18. Боняк В. О., Коломоєць Ю. О. Конституційне право на страйк в Україні: теоретичний і прикладний аспекти : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 168 с.
19. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посібник / авт-уклад. М. І. Хавронюк. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : А.С.К., 2003. 384 с.
20. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 632 с.
21. Киселев И. Я. Трудовое право России и зарубежных стран. *Международные нормы труда* : учебник. Москва : Эксмо, 2005. 607 с.
22. Луцик Г. Д. Злочини проти трудових прав людини: проблемні питання об'єкта за чинним КК України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* Львів : ЛьвДУВС, 2009. Вип. 4. С. 224–235.
23. Боняк В. О. Конституційне право людини і громадянина на освіту в Україні : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. Справ ; Ліра ЛТД, 2008. 180 с.

Zhdan M. History of formation and development of criminal legislation of Ukraine in terms of protection of labor relations

The article considers the history of formation and development of criminal legislation of Ukraine in terms of protection of labor relations. It is pointed out that the development

of labor legislation and its criminal law protection are not correlated, which is explained by retrospective features, long-term lack of coherence between international and Ukrainian legislation. We can say that theoretically the genesis of criminal law protection of labor rights of citizens can be staged as follows: 1) the second half of the nineteenth century. – the first half of the twentieth century. – abolition of serfdom, industrial development with the gradual integration of labor relations into industrial practice; creation of the first codified Ukrainian act, which regulated labor relations (Code of Labor Laws of the RSFSR, adopted in 1918); 2) 1941–1945 – a period of neglect of labor and criminal law, the deterioration of the formation of workers through hostilities; 3) 1945–1991 – restoration of the legal status of employees with the subsequent adoption of the Fundamentals of the legislation of the USSR and the Union Republics on labor and the Labor Code of the USSR; 4) 1991 – to date – regular work on the Code of Labor Laws; creation of a separate section in the Criminal Code of 2001 devoted to the protection of labor rights of citizens; the period of creating a full-fledged criminal law framework for the protection of human rights. It is concluded that the final institute of protection of labor human rights, including criminal law, took place only in the XXI century. The current Criminal Code of 2001 provided for Section V "Criminal Offenses against Electoral, Labor and Other Personal Rights and Freedoms of Man and Citizen. Quite a wide range of illegal acts that encroach on normal labor relations, due to the adoption of the Constitution of Ukraine, which recognized man, his rights and freedoms of the highest value, which must be protected by all means, including – criminal law.

Key words: *labor rights, criminal legislation, criminal offense, citizens, history, retrospective.*

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.4

В. Ю. Пряміцин
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
інтелектуальної власності та приватного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

А. Г. Саградян
студентка факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ КРІЗЬ ПРИЗМУ ДОСЛІДЖЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню розуміння корупції з правового аспекту через аналіз встановленої юридичної відповідальності за вчинення корупційних дій. Використовуючи положення національного законодавства, публіцистичних матеріалів з протидії корупції, ми маємо за мету сформувати визначення даного явища в юридичному аспекті. А саме, метою статті є розкриття явища корупції з правової точки зору та аналіз наукових розробок вітчизняних та зарубіжних науковців щодо правової корупції як державно-правове явище. Методологічно новим аспектом при дослідженні правового розуміння корупції є дослідження її саме як загально-правового явища. Вказаний системний підхід надає нам можливість дослідити корупцію, поєднуючи досвід національного та міжнародного рівнів. Актуальність та новизна дослідження даного питання полягає в тому, що, незважаючи на широкий спектр відповідних досліджень і не применшуючи вагомості й значущості внеску учених, слід зазначити, теоретичні та практичні аспекти корупції саме як державно-правового явища досліджені недостатньо. У статті розкрито юридичний зміст та правову природу корупції, зважаючи на встановлені види відповідальності. Здійснено опис основних видів відповідальності за вчинення дій, що пов'язані з корупцією згідно з національним законодавством. Визначені риси та чинники корупції, що негативно впливають на розвиток суспільства та побудову правової держави. Встановлено, що юридичні чинники протидії політичній корупції є найбільш дієвою і жорсткою вершиною піраміди боротьби із нею. Визначено, що категорія корупції в правовому розумінні – це корупційні діяння державних службовців, за вчинення яких нормами права передбачені певні санкції. Крім цього визначено основні вимоги до ефективності боротьби з корупційними правопорушеннями та надано рекомендації щодо покращення законодавства в сфері протидії корупції.

Ключові слова: *корупція, корупційні дії, державні посадовці, антикорупційне законодавство, юридична відповідальність.*

Постановка проблеми. На нашу думку, сьогодні Україну можна вважати саме тією державою, яка пройшла крізь численні демократичні перетворення та зуміла закріпити результати в державному житті. А тому варто відзначити, що цей процес характеризується змінами в усіх сферах країни. Питання корупції як правового явища та її запобігання і протидії є одним з найважливіших складових цих змін, які слід неминуче брати до уваги державним структурам. Адже саме в Україні ми можемо простежити доволі високий рівень корупції, аналізуючи праці вітчизняних науковців та експертів. Отож, ми дійшли висновку, що проблема корупції з точки зору юриспруденції лишається однією з найактуальніших питань сучасної України та супроводжу-

© Пряміцин В. Ю., А. Г. Саградян 2022

ється нагальною необхідністю дослідження і посилення боротьби з даним явищем, особливо це пов'язано з новими викликами правового режиму воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати аналізу наукових публікацій та праць щодо питання правового розуміння корупції таких видатних учених, як Н. Кузнецова, В. Костенко, К. Зубков, В. Дедекаєв, І. Ревак, Н. Яблоков, С. Александров, М. Кравчук, А. Петренко та інші, допомогли нам у визначенні поняття корупції з юридичного аспекту. Водночас чимало питань, які стосуються сучасного стану поширення корупції в Україні та проблем, що виникають в антикорупційній діяльності, продовжують залишатися дискусійними та потребують додаткового дослідження.

Метою дослідження є розкриття явища корупції з правової точки зору та аналіз наукових розробок вітчизняних та зарубіжних науковців щодо правового розуміння поняття корупції, аби активізувати шляхи мінімізації прояву корупції в Україні. Аби досягти поставленої цілі, слід виконати низку завдань. Тому завданнями роботи є: визначити зміст поняття корупції з точки зору права; опрацювати особливості та ознаки корупції як правового явища; дослідити міру відповідальності за вчинення корупційних дій.

Виклад основного матеріалу. Корупція – загальна назва злочинних дій у сфері державного управління, політики, що полягають у використанні державними посадовими особами, політичними і громадськими діячами довірених їм прав і владних повноважень з метою реалізації вузькокорпоративних (кланових) інтересів, а також власного збагачення [6, с. 66]. У правовій літературі поширеною є думка щодо наявності двох підходів до визначення поняття «корупція». Так, у широкому сенсі це поняття позначає негативне явище, притаманне публічному апарату управління, що полягає в деградації владних структур, умисному використанні державними та муніципальними службовцями, іншими особами, уповноваженими на виконання державних функцій, власного службового становища, статусу й авторитету займаної посади з корисливою метою для особистого збагачення чи в групових інтересах. Інший підхід (вузьке розуміння) є типовим щодо визначення корупції як ситуації, коли посадова особа схвалює протиправне рішення (іноді рішення, морально неприйнятне для громадської думки), з якого отримує вигоду інша сторона (наприклад, фірма, що забезпечує собі завдяки цьому рішенню державне замовлення всупереч встановленій процедурі), а, власне, посадовець отримує незаконну винагороду від цієї сторони [5, с. 2].

У Законі України «Про запобігання корупції» визначено, що корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 названого Закону, 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, зазначеній у частині першій статті 3 аналізованого Закону, 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].

Отже, політична корупція в юридичному аспекті характеризується такими рисами: 1) має своїм базисом реальні багаторазово повторювані суспільні відносини, коли провідною рисою вищих посадових осіб держави є прагнення служити своєму (своїх рідних і близьких) приватному або корпоративному інтересу, а не публічним інтересам суспільства та/або банальна продажність з метою наживи; 2) це будь-які корупційні діяння, що здійснюються вищими посадовими особами, які мають формальні або/та реальні владні повноваження щодо впливу на прийняття загальнодержавних чи великих регіональних політичних рішень; 3) вона має фактичний і юридичний зміст, які не збігаються: спостерігається, як правило випередження фактичного змісту політичної корупції перед юридичним, коли деякі суспільні діяння, які за своєю сутністю є корупційними, ще не знайшли свого правового впливу у санкціях правових норм; 4) не всі зловживання високопосадовців держави є корупційними правопорушеннями, а тільки

ті, які відповідають специфічній протиправній меті; 5) такою метою, по-перше, є протиправне утримання влади для себе та своїх фаворитів, по-друге, максимальне вилучення із приватного сектору та публічного бюджету благ; 6) юридичні чинники протидії політичній корупції є найбільш дієвою і жорсткою вершиною піраміди боротьби із нею, при цьому основне навантаження щодо запобігання їй має лягати на плечі громадянського суспільства та ЗМІ, які своїми громадськими, журналістськими та політичними засобами мають відправляти корумпованих високопосадовців, за межі публічної влади, а ті політичні сили, які не самоочищаються від корупціонерів, – на політичне узбіччя. Саме тому з огляду на все вищесказане, можна підсумувати, що з юридичної точки зору корупція – це здійснювані корупційні діяння високопосадовцями держави, за які нормами права передбачені санкції [6, с. 66]. Що ж стосується юридичної відповідальності, то вона являє собою одну із форм соціальної відповідальності, а, в свою чергу, як відповідальність за корупційні правопорушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» поділяється на кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та/або господарсько-правову відповідальність [1].

Як зазначалось вище, одним із видів юридичної відповідальності є кримінальна відповідальність, передбачена Кримінальним кодексом України від 2001 року за корупційні правопорушення Розділом XVII «Злочин у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Кримінальна відповідальність за корупційні правопорушення є однією з найбільш суворих видів юридичної відповідальності. Кримінальна відповідальність включає (Розділ XVII КК України) відповідальність службових осіб, органів публічної влади за незаконне збагачення, за зловживання владою, службовим становищем, повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного прав незалежно від організаційно-правової форми, за перевищення влади або службових повноважень, за службове підроблення, службову недбалість, встановлена відповідальність і за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, за підкуп осіб, зловживання впливом, а також і за провокацію підкупу. За всі вище перелічені правопорушення встановлено певні покарання, такі як: арешт, позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю, штраф, що має на меті покарання, перевиховання правопорушника та запобігання вчиненню нових злочинів як засудженим, так й іншими особами [2, с. 167].

Наступною, менш суворішою відповідальністю за кримінальну, є адміністративна. Відповідальність за корупційні правопорушення встановлена у Кодексі України про адміністративні правопорушення у Розділі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Відповідальність встановлена за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень, невжиття заходів щодо протидії корупції [3].

Якщо говорити про порівняння двох вищенаведених видів юридичної відповідальності, то можемо з впевненістю відмітити, що адміністративні санкції більш м'які, хоча і мають таку ж мету, як і кримінальна. Прикладами адміністративної відповідальності за вчинення корупційних дій можуть бути штраф, позбавлення права обіймати певні почали або займатися певним видом діяльності.

Щодо дисциплінарної відповідальності, підставою для притягнення особи до такого виду покарання вважається дисциплінарний проступок. Невиконання або неналежне виконання службовцем обов'язків, які покладені на нього – саме те, у чому полягає сутність дисциплінарної відповідальності. Тобто, якщо певна особа притягується до адміністративної відповідальності, то її можуть відсторонити від виконання покладених на службовця обов'язків, що закріплено у Розділі X Кодексу законів про працю України [4].

А, якщо особа вже притягується до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних дій, то дисциплінарна відповідальність полягає у її звільненні.

Майнова відповідальність характеризується матеріальним відшкодуванням збитків, а також у встановленні санкцій майнового характеру, які зазначались вище за адміністративну чи кримінальну відповідальність.

Як бачимо, основна ціль встановлення юридичної відповідальності це контроль, регулювання та надання стимулу для належного виконання особами їх обов'язків. Ми вважаємо, що одна з кращих пропозицій для ефективної боротьби з корупцією є вдосконалення та встановлення відповідності у законодавстві, що розгулює вищевказану сферу. Адже, з огляду на проаналізоване, можна відмітити, що відсутня відповідність між поняттями, тому що термін «корупція» ми зустрічаємо у законі, а вже в кодексах – «неправомірна вигода». Тому слід виправити ці прогалини серед законодавчих актів, аби усунути неякісне законодавство та провокації корупційних дій.

Ефективна боротьба з корупцією є важливою основою реалістичної перспективи членства в ЄС для цілісної та суверенної України. Громадянське суспільство України вже бере досить активну участь у процесі реформ і перетворень, які проходять у надзвичайно важких умовах. У багатьох важливих зацікавлених сторін громадянського суспільства існує величезне бажання викорінити корупцію, яка згубно позначається на повсякденному житті населення України. З корупцією можна ефективно впоратися шляхом забезпечення: 1) такої організації держави, яка забезпечувала б систему стримувань і противаг шляхом поділу та блокування повноважень; 2) професійної етики в державному секторі; 3) незалежності судової влади; 4) свободи та плюралізму преси як четвертої влади; 5) деконцентрації економічної влади та її впливу на політику; 6) активного громадянського суспільства, розвиток якого, проте, значною мірою залежить від попередніх аспектів. У державній службі, тобто державній адміністрації в рамках виконавчої влади, необхідно ухвалити правові норми, які будуть перешкоджати зловживанню владою з боку посадових осіб [7, с. 134].

Безумовно Україна вживає доволі багато заходів щодо боротьби з корупцією, це можна заргументувати великою кількістю нормативно-правових актів, що регулюють це питання. Проте ефективність цієї боротьби не висока, саме тому ми повинні орієнтуватись більше на нюанси та особливості антикорупційної політики країн, що вже певним чином досягли успіху в даному питанні. Зважаючи на це, погоджуємось з думками науковців, що досліджували проблему корупції, що керівництво України повинно внести зміни в положення національного антикорупційного законодавства, з метою усунення явища корупції з правового життя громадянина України.

Висновки і пропозиції. Отже, визначивши правовий зміст корупції, можемо з впевненістю сказати, якщо говорити про це явище, оцінюючи його важливість та актуальність у правовій системі України, що саме корупція є складною і комплексною категорією, яка вже певним чином закріпилась у правосвідомості багатьох і не лише державних службовців, а й звичайних громадян. Адже вони повинні усувати всі можливі провокації та моменти для існування корупції, а не, навпаки, створювати належні умови для динамічного розвитку надалі і ще більшого поширення у різних сферах.

Проаналізувавши антикорупційне законодавство України, можна зробити висновок, що наразі питання подолання корупції лишається відкритим, хоча наша держава активно бореться, щоб її усунути. Дослідження щодо встановлення юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень дають змогу виокремити серйозність та пріоритетність проблеми подолання корупції.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: станом на 7 трав. 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text
2. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов.: станом на 1 вересня 2014 року (офіц. текст). К. : Паливода А. В., 2014. 212 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984: станом на 09.05.2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page

4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971: станом на 26.04.2015. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08
5. Александров С. Г. Юридична дефініція поняття «корупція». *Історія держави та права.* 2007. № 11. С. 2–8.
6. Ваньчик Ю. А. Нормативно-правове забезпечення запобігання і протидії корупції в Україні. *Сучасні тенденції в юридичній науці України.* 2017. С. 112. URL: http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/21feb2017/18.pdf
7. Гуменюк Т. Відповідальність державних службовців за корупційні прояви (на прикладі окремих країн Європи). *Юридичний вісник.* 2020. № 5. С. 127–136. URL: http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/2011/2136

Pryamitsyn V., Sahradyan A. Legal understanding of corruption through the prism of the study of legal responsibility

The article is devoted to the study of the understanding of corruption from the legal aspect through the analysis of the established legal responsibility for committing acts of corruption. Using the provisions of national legislation, anti-corruption journalistic materials, we aim to form a definition of this phenomenon in the legal aspect. Namely, the aim of the article is to reveal the phenomenon of corruption from a legal point of view and to analyze the scientific developments of domestic and foreign scholars on legal corruption as a state-legal phenomenon. A methodologically new aspect in the study of the legal understanding of corruption is the study of it as a general legal phenomenon. This systematic approach gives us the opportunity to investigate corruption, combining experience at the national and international levels. The relevance and novelty of this issue is that, despite the wide range of relevant research and not diminishing the importance and significance of the contribution of scientists, it should be noted that theoretical and practical aspects of corruption as a state and legal phenomenon are insufficiently studied. The article reveals the legal content and legal nature of corruption, given the established types of liability. A description of the main types of liability for acts related to corruption in accordance with national law. The features and factors of corruption that negatively affect the development of society and the rule of law have been identified. It has been established that legal factors in combating political corruption are the most effective and rigid top of the pyramid against it. It is determined that the category of corruption in the legal sense is the corrupt acts of civil servants, for the commission of which the law provides for certain sanctions. In addition, the basic requirements for the effectiveness of the fight against corruption offenses have been identified and recommendations have been made for improving anti-corruption legislation.

Key words: *corruption, corrupt actions, government officials, anti-corruption legislation, legal liability.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО;

УДК 372.48
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.5

Н. О. Максіменцева
доктор юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні в період воєнного стану. Надана характеристика конституційним правам, які визначені в Конституції України, виокремлено їх особливості. Досліджено поняття воєнний стан як особливий реми надзвичайного стану, визначено його характерні риси. З'ясовано поняття обмеження конституційних прав та досліджено як міжнародно-правове регулювання цього поняття відповідно до положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19.10.1973, так і відповідно до норм чинного законодавства України.

Наведено особливості запровадження обмежень конституційних прав і свобод, визначено характерні ознаки щодо домірності (пропорційними) та суспільної необхідності; верховенству права; потрібності відповідно до масштабів збройної агресії; доцільності та пропорційності необхідності залученню як матеріальних, так і людських ресурсів для пермоги та відбудови; визначено мету щодо охорони основоположних цінностей у суспільстві, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я, національної безпека, громадського порядку.

Зазначено міжнародний обов'язок інформувати через Генерального секретаря ООН держави про про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Проведено класифікацію конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до положень Конституції України та розподілено на ті, які можуть бути обмежені, ті, які заборонені до таких дій та інші конституційні права і свободи. Доведено, що фактично не визначені право на відпочинок та соціальний захист фактично є обмеженими та потребують внесення до відповідного переліку та спеціального контролю з боку як національних, так і міжнародних органів.

Ключові слова: *права і свободи, конституційні права і свободи людини і громадянина, обмеження конституційних прав і свобод, воєнний стан, умови, підстави, контроль за обмеженням конституційних прав і свобод.*

Постановка проблеми. Кожна людина від народження наділена права через те, що вона є людиною. Це так звані «human rights», права і свободи людини. У подальшому, в залежності від її громадянства, кожна держава надає та гарантує особі ті чи інші права і свободи громадянина. Такі права в демократичних суспільствах визначаються та гарантуються Основним Законом. В Україні розділ ІІ Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» присвячений визначенню основних конституційних прав і свобод [1].

© Максіменцева Н. О., 2022

Обсяг, форми та межі таких прав і свобод визначаються державами самостійно, проте загальні засади встановлені у таких міжнародних документах, як Загальна декларація прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 [2], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973 [3], (Україна ратифікувала *Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73)*.

При цьому державам заборонено обмежувати такі права і свободи. Виключенням може бути лише заходи під час надзвичайного становища, до якого віднесено і воєнний стан.

Збройна агресія Російської федерації проти України створила передумови термінового реагування держави шляхом введення воєнного стану з метою забезпечення національної безпеки, збереження суверенітету, територіальної цілісності держави. Відповідно до вимог чинного законодавства воєнний стан було введено указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 (далі – Указ Президента про воєнний стан) [4]. Зміст якого, також передбачав перелік конституційних прав і обов'язків, які відповідно обмежуються.

Отже, **виділяючи невирішені раніше частин загальної проблеми** можемо зазначити, що таке дослідження ураховуючи надзвичайність ситуації та терміновість реагування проводиться вперше. При цьому **завданням** роботи є з'ясування питання щодо обсягу і меж обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина під час воєнного стану, переліку прав і свобод, які безпосередньо можуть бути обмежені, а які з них категорично виключені із такого переліку. Який механізм реалізації таких обмежень і чи здійснюється контроль з боку держави, її інституцій та міжнародних організацій щодо чіткого змісту та меж такого регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досягнення обраної мети передбачає аналіз праць дослідників, які мали роботи щодо питання обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в період воєнного стану в Україні, проте ураховуючи, що введення такого режиму на всій території Україні здійснено вперше за період історії незалежності України, зазначене дослідження буде проводитись на підставі аналізу нормативно-правової бази, прийнятої за період з 24.02.2022, коли життя кожного українця змінилось назавжди.

Виклад основного матеріалу. Значення конституційних прав і свобод людини та громадянина важко переоцінити. Доречно сказати, що відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5]. Тобто вся діяльність, зміст її організації та функціонування спрямовані на визначення, забезпечення та реалізацію прав і свобод людини і громадянина. Комплекс таких прав гарантується державою та їх реалізація забезпечується а державним апаратом.

Права і свободи людини і громадянина визначаються Основним законом держави, проте не є вичерпними відповідно до ст. 22 Конституції України. Також закріплено певні гарантії таких прав і свобод, а саме: конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [5].

Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, відповідно до ст. 64 Конституції України та п. 2 ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», недопускається, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень [6].

Тобто можемо визначити основні ознаки конституційних прав і свобод. По-перше, вони визначають зміст і спрямованість діяльності держави. По-друге, їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком держави. По-третє, перелік прав і свобод людини і громадянина може бути ширшим, ніж той, який закріплений у Конституції України. По-третє, визначені гарантії їх існування через встановлення

заборони їх скасування та обов'язку їх гарантування державою. По-четверте, обмеження прав і свобод не допускається, проте можуть бути застосовані державою на період надзвичайного стану, у тому числі, воєнного.

Отже доцільно з'ясувати про які обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо йдеться, їх межі та зміст. Хто і яким чином їх встановлює та, головне, контролює дотримання виконання та незаконність тих чи інших втручань, заборон та обмежень.

Конституційний Суд України (далі – КСУ), у своєму рішенні від 28.08.2020 № 10-р/2020 наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України [7].

Так військова агресія Російської Федерації створила умови для введення воєнного стану на території України і держава змушена була визначати обмеження з метою забезпечення національної безпеки і оборони. Як було зазначено вище, указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 було введено воєнний стан (далі – Указ Президента про воєнний стан) [4] та продовжено указом Президента України № 341/2022 від 17.05.2022 до 23 серпня 2022 року [8].

Отже що особливого передбачає такий правовий режим надзвичайного стану як воєнний стан. Наведене у ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 15.05.20215 № 389-VIII поняття воєнний стан, визначено як 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 конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6].

Отже, серед основних ознак правового режиму воєнного стану можна виділити наступні характерні риси. По-перше, такий особливий режим може вводитись як на всій території України, так і на окремих її територіях. По-друге, підставами є певні загрози, небезпечні ситуації, а саме: наявність збройної агресії, загрози нападу, наявність загрози державній незалежності України, територіальній цілісності. По-третє, надання органам державної влади неспецифічних повноважень, які необхідні для відвернення та усунення загрози, відсічі агресії, забезпечення національної безпеки та небезпеки для незалежності держави та територіальній цілісності. По-четверте, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, які носять тимчасовий характер та мають бути визначені за змістом та строком дії таких обмежень.

Проаналізувавши основні напрямки дії держави в умовах воєнного стану доцільно визначити, що така діяльність спрямована на досягнення максимального захисту безпеки саме держави: її територіальної цілісності, незалежності, національної безпеки тощо. При цьому, поняття національної безпеки, яке закріплене у п. 9 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII, також визначає захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [9].

Отже можемо говорити, що держава вводить певні обмеження прав і свобод людини і громадянина з метою максимального залучення всіх ресурсів держави, у тому числі і людських, на здолання поставлених викликів. Крім того, застосовує механізми максимального захисту життєвоважливих та охоронюваних

під час проведення воєнних дій об'єктів, у тому числі, наприклад, інформації.

Тобто головним суб'єктом правовідносин виступає держава. При цьому права і інтереси фізичних та юридичних осіб можуть бути обмежені. Така ситуація має місце, на нашу погляд, з огляду на те, що держава безпосередньо бере на себе посилений обов'язок щодо забезпечення безпеки всіма наявними у держави засобами та за максимального залучення всіх наявних у державі ресурсів, у тому числі, і людських.

Таким чином можна констатувати, що поняття воєнного стану як правового режиму передбачає певні обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, з метою зменшення чи уникнення небезпеки для держави. Тобто обов'язком держави у цьому випадку стає захист її територій, територіальної цілісності. Проте у цій формулі не акцентується увага на забезпеченні безпеки для громадян держави. Хоча ми знаємо, що відповідно до вимог ст. 3 Конституції України обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У цьому випадку доцільно говорити, що інститут захисту прав і свобод людини і громадянина, гарантій їх реалізації, обмежується задля досягнення безпеки та стабільності в державі, її незалежності та територіальної цілісності.

Отже можемо додати ще одну рису до характеристики правового режиму воєнного стану щодо забезпечення, в першу чергу, інтересів саме держави.

Які ж саме обмеження, щодо яких прав і свобод і у яких межах застосовано в Україні в період воєнного стану 2022 року.

Так у рішенні КСУ від 19.10.2009 № 26-рп/2009 встановлено, що обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним [10].

Доцільно звернути увагу, що основні права і обов'язки людини, визначені у Загальній декларації прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 [2], Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 19.10.1973 [3]. При цьому у ст. 4 вищевказаного Пакту визначено, що під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження.

Такі обмеження у національному законодавстві передбачені ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де визначено, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть запроваджувати та здійснювати заходи в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб [6].

Отже обмеження прав і свобод людини і громадянина можуть застосовуватись лише за наявності наступних ознак: а) життя нації перебуває під загрозою; б) заходи обмеження не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження; в) метою запровадження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

Такі обмеження мають характеризуватись наявністю наступного: а) є домірними (пропорційними) та суспільно необхідними; б) відповідати вимогам верховенства права; в) є потрібними відповідно до гостроти ситуації, яка склалась у державі; г) є доцільними та пропорційними у демократичному суспільстві; д) метою є охорона основоположних цінностей у суспільстві, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

Виходячи з виключності дій щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина закріплено обов'язок держави в особі її органів відповідно до загадного вище Між-

народного пакту про громадянські та політичні права та ст. 24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» інформувати через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про наявність таких обмежень, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення [6].

Отже наявність такого обов'язку та фактично контроль держав-учасниць за станом реального обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні, заходів, меж втручання держави у їх реалізацію, ще раз підкреслює виключність підстав їх встановлення, охорони та гарантування державою, а також міжнародне значення.

Безпосередньо перелік обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, відповідно до п. 5 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» має бути визначено у відповідному указі Президента [16].

Фактично можемо виокремити наступні групи праві і свобод щодо наявності обмежень: 1) ті, які можуть бути обмежені; 2) ті, які не можуть бути обмежені та 3) інші права і обов'язки.

Так п. 3 Указу Президента про введення воєнного стану передбачає, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6].

Отже до першої групи прав і свобод людини і громадянина, обсяг яких обмежено, належать права відповідно до зазначеного вище указу Президента України № 64/2022 [4].

Отже це має бути виключний перелік прав і свобод, які дозволено обмежувати в умовах воєнного стану.

До другої групи прав і свобод людини і громадянина, які не можуть бути обмежені, належать права, зазначені у ст. 64 Конституції України [1].

Постає питання як щодо інших прав і свобод, які не ввійшли ні до переліку тих, які можуть бути обмежені, ні тих, які заборонено обмежувати, вони можуть бути умовно віднесені до третьої групи. При цьому треба враховувати, що на підставі положень ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені у Основному Законі, не є вичерпними.

До таких прав аналізуючи положення Конституції України належить наступні: право на вільний особистий розвиток (ст. 23); щодо прав іноземців (ст. 26), право на свободу світогляду та віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднання та утворення політичні партії та громадські об'єднання (ст. 36, 37); право на відпочинок (ст. 45); право на соціальний захист (ст. 46); право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст. 49); право на безпечне життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої шкоди (ст. 50); свобода творчості (ст. 54).

Розглядаючи останню групу прав і свобод, які мають бути не обмежені, фактично має певні питання з механізмом їх фактичної реалізації. Так, наприклад, право на свободу світогляду та віросповідання на практиці має певні утиски щодо реалізації. Рішеннями місцевих рад Конотопу, Дрогобича та інших було заборонено діяльність УПЦ МП на певних територіях [11]. Зрозуміло, що певний контекст обгрунтування можливо мав місце, проте є пряме порушення норм Конституції України і які такі рішення фактично порушують.

Проте найбільшого впливу та обмеження серед всіх інших прав та свобод з тих, які не зазначені як обмежені, завдано праву на відпочинок, праву на соціальний захист.

Так ст. 12 Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX визначено обмежений термін щорічної основної оплачуваної відпустки тривалістю 24 календарні дні [12]. При цьому, отримання відпустки

не є правом робітника: надати відпустку чи ні тепер є правом роботодавця і він може відмовити працівнику у наданні будь-якого виду відпусток. При цьому працівник може отримати відпустку без збереження заробітної плати. Однак і тут треба констатувати, що сам по собі факт подання працівником заяви про надання відпустки без збереження заробітної плати не є доказом погодження її роботодавцем та не покладає на нього обов'язок видати відповідний наказ.

Також можливо говорити про певні порушення права на соціальний захист, особливо щодо внутрішньо переміщених осіб, які фактично позбавлені можливості повернутись до своїх домівок через загрозу воєнних атак, проте не мають фактичної підтримки держави щодо отримання хоча б якогось виду виплат на проживання себе та своїх дітей через скорочення Переліку територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації станом на 25.04.2022 [13].

Таким чином можемо говорити про наявність певних порушення окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Висновки. Отже, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні набуває наступних ознак: по-перше, є домірними (пропорційними) стану військової агресії Російської Федерації обсягу втрат та пошкоджень та є суспільно необхідними виходячи з концентрації максимальних ресурсів держави як матеріальних, так і людських задля перемоги та відбудови держави; б) відповідає вимогам верховенства права, у тому числі, вимогам Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19.10.1973; в) є потрібними відповідно до гостроти ситуації, яка склалась у державі, у тому числі, з метою гарантування безпеки громадян, створення для них певним чином безпечних умов існування, наприклад: обмеження їх пересування, свобода думки слова; таємниця листування, право на мирні збори, страйк, тощо; г) є доцільними та пропорційними у демократичному суспільстві; д) метою введення таких обмежень є охорона основоположних цінностей у суспільстві, зокрема, життя, здоров'я громадян України, національна безпека, громадський порядок.

Проте можна говорити, що окремі права хоч і не підпадають під регулювання накладення обмежень та обов'язок міжнародного інформування, фактично є обмеженими. Це такі права як право на відпочинок, право на соціальний захист.

Виходячи з цього доцільно внести зміни до п. 3 указу Президента України № 64/2022 та додати статті 45 та 46 Конституції України до переліку конституційних прав і обов'язків, які є обмеженими та потребують особливого контролю з боку як національних, так і міжнародних органів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВРURL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Загальна декларація прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
4. Указ Президента України «Про введення воєнного стану» № 64/2022 від 24.02.2022 https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» 12.05.2015 № 389-VIII https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text
7. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.202 № 10-р/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text
8. Указ Президента України № 341/2022 від 17.05.2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3412022-42617
9. Закон України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text
10. Рішення Конституційного Суду України від 19.10.2009 року № 26-рп/2009. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text
11. У Конотопі заборонили УПЦ МП (документ). URL: https://ukraine.segodnya.ua/ua/ukraine/v-konotope-zapretili-upc-mp-dokument-1618980.html ; Ні московському патріархату у Дрогобичі: Діяльність МП у місті заборонили, храм опечатано. URL: https://drohobych-rada.gov.ua/%D0%BD%D1%96-%D0%BC%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83-%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B0%D1%82%D1%83-%D1%83-%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B1/
12. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text
13. Наказ Мінреінтеграції від «Про внесення змін до Переліку територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації від 25 квітня № 75». URL: https://document.vobu.ua/doc/12727

Maksimentseva N. Restrictions on constitutional rights and freedoms of citizens during martial status in Ukraine

The article is focused on the concept of restriction of constitutional rights and freedoms of person and citizen in Ukraine during martial law. The characteristic of the constitutional rights which are defined in the Constitution of Ukraine is given, their features are singled out. The definition of martial law as a special state of emergency has been studied, its characteristic features have been determined. The definition of restriction of constitutional rights is clarified and the international legal regulation of this category in accordance with the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights ratified on 19.10.1973 and in accordance with the current legislation of Ukraine is studied.

The peculiarities of the introduction of restrictions on constitutional rights and freedoms are given, the characteristic features of proportionality (proportional) and social necessity are determined; the rule of law; needs according to the scale of armed aggression; expediency and proportionality of the need to attract both material and human resources for victory and reconstruction; defined the goal of protecting fundamental values in society, in particular, life, freedom and human dignity, health, national security, public order.

The international obligation to inform states through the UN Secretary-General about restrictions on human and civil rights and freedoms that are a deviation from the obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights, and the extent of these deviations and the reasons for such a decision is specified. The classification of constitutional rights and freedoms of person and citizen in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine is carried out and divided into those that may be limited, those that are prohibited from such actions and other constitutional rights and freedoms. It has been proved that de facto undefined right to recreation and social protection is in fact limited and needs to be included in the relevant list and special control by both national and international bodies.

Key words: *rights and freedoms, constitutional rights and freedoms of person and citizen, restriction of constitutional rights and freedoms, martial law, conditions, grounds, control over restriction of constitutional rights and freedoms.*

УДК 342.25
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.6

О. В. Стогова
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденцій
та конституційного права
Сумського державного університету

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОБУТУ ГРОМАДЯН

Європейський вибір сучасної України викликаний визнанням європейських цінностей та бажанням впроваджувати їх. Одним із головних чинників, що визначив вибір України є високий рівень добробуту громадян європейських країн. Але принципово важливим для України, яка останні тридцять років здійснює реформування всіх сфер суспільного життя є той факт, що європейські країни забезпечують добробут своїх громадян не лише за рахунок володіння значними ресурсами. Важливим чинником добробуту беззаперечно є справедливий та ефективний розподіл наявних суспільних благ.

У другій половині ХХ ст. більшість європейських країн здійснили реформи децентралізації публічної влади з метою гарантування належної якості послуг на місцях та забезпечення добробуту громадян незалежно від території на якій вони проживають. Відмінності в ефективності та справедливості розподілу ресурсів у різних країнах визначаються двома чинниками: суб'єктами надання послуг та якістю надання послуг. Незважаючи на практичну децентралізацію влади продовжуються теоретичні дискусії щодо її оптимального рівня та суб'єктів, на які у наслідок децентралізації мають покладатися функції розподілу ресурсів.

У статті аналізується вплив децентралізації публічної влади на забезпечення добробуту громадян. Автором досліджується як децентралізація впливає на якість надання послуг, розглядається баланс між суб'єктами надання послуг та гарантіями їхньої якості. Значну увагу автор приділив дослідженню методик та критеріїв визначення рівня задоволеності населення власним добробутом. Проаналізовано об'єктивні та суб'єктивні критерії оцінки добробуту, зроблено висновок щодо доцільності паралельного використання двох типів критеріїв задля більш виваженої оцінки.

Результати аналізу досліджень європейських авторів показують, що децентралізація сама по собі не обов'язково призводить до підвищення добробуту населення та якості надання послуг органами публічної влади.

Зроблено висновок, що переваги децентралізації щодо забезпечення добробуту громадян не є абсолютними. У країнах з високим рівнем якості управління, децентралізація публічної влади призводить до більшої задоволеності населення власним рівнем добробуту.

Ключові слова: *добробут, суспільні блага, політична децентралізація, якість управління, Європа.*

Постановка проблеми. Європейські країни виділяють значні матеріальні та нематеріальні ресурси державного сектору (державний транспорт, заклади охорони здоров'я, державне житло), оплачувані або контрольовані органами державної влади із загальною метою підвищення добробуту своїх громадян. Суспільні блага і послуги мають розподілятися максимально справедливо, що знижує нерівність серед громадян і найбільш ефективно, що підвищує їх загальний добробут. Однак, деякі країни Європи є більш успішними у підвищенні ефективності та/або зменшенні нерівності у добробуті (насамперед, у доходах, доступу до освіти та охорони здоров'я) ніж інші. Наявні відмінності в ефективності та справедливості розподілу в різних країнах визначаються двома чинниками: 1) суб'єктами надання послуг: національний, регіональний або місцевий рівень органів публічної влади [1] і 2) якість

© Стогова О. В., 2022

надання послуг [2; 3; 4]. Обидва чинники відіграють важливу роль у забезпеченні добробуту громадян. Зокрема, ефективність суб'єктів надання послуг на кожному рівні публічної влади визначає добробут осіб, які проживають на конкретній території. Постає важливе питання: чи краще для загального добробуту надавати суспільні блага та послуги переважно на національному чи на регіональному та/або місцевому рівні? Це одна із основних теоретичних проблем децентралізації, що полягає у визначенні рівня органу публічної влади, який здатний оптимально виконувати функцію надання послуг для певної територіальної спільноти. Теоретично доведеною є обґрунтованість надання послуг на максимально наближеному для споживача рівні.

Мета статті на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень децентралізації публічної влади та результатів емпіричних соціологічних досліджень оцінки громадянами власного рівня добробуту виявити вплив децентралізації на добробут громадян, а також запропонувати подальші напрями досліджень, що дасть змогу вдосконалити реалізацію реформи децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Практика децентралізації публічної влади в європейських країнах продемонструвала, що будь-які потенційні переваги від децентралізації, що полягають у передачі повноважень субнаціональним органам влади та наданні суспільних благ і послуг на місцевому рівні можуть не реалізуватися через проблеми з управлінням. В українських наукових дослідженнях децентралізація традиційно розглядається як позитивне явище, що автоматично покращує добробут громадян та якість надання послуг органами влади. Але в дослідженнях західних вчених проблема співвідношення децентралізації влади із рівнем добробуту громадян та якістю надання суспільних послуг вже знайшла своє місце [5; 6]. Для вирішення цієї теоретичної проблеми необхідно визначитися із методологією дослідження та критеріями оцінки добробуту громадян.

Концепція соціального добробуту Амарті Сена [7; 8] пропонує компроміс між максимізацією органів публічної влади та справедливим розподілом ресурсів. Дані Європейського соціального дослідження (ESS) дозволяють нам виділити ряд показників, що відображають індекс соціального добробуту А. Сена. Л. Худхе [9] індекс регіональної влади використовує як показник децентралізації («хто» надає ресурси, тобто рівень суб'єкта публічної влади), а якість управління (вказує «наскільки добре» вони надані) вимірюється за допомогою індикаторів світового управління (WGI) [10]. Вплив децентралізації на добробут і вплив якості управління в європейських країнах оцінювався за допомогою засобів економетричного аналізу за період між 1997 і 2014 роком. Дослідження зосереджувалося на наступних аспектах. По-перше, використовувалася багатовимірна концепція соціального добробуту А. Сена, що розглядає різні виміри добробуту. Автор дослідив, як різні рівні політичної децентралізації впливають на справедливий та ефективний розподіл всіх видів ресурсів і наскільки ефективність розподілу визначається якістю органів публічної влади. Метою вказаного дослідження було посилення спроможності децентралізації та якості управління для формування політики, спрямованої на формування більш розвиненої та згуртованої громади [11].

Для оцінки показників добробуту використовували дослідження П. Ананда [12]. Вказаний підхід нами обраний тому, що він базується на трьох атрибутах: реальний ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (доходу), освіта – вимірюється через коефіцієнт письменності дорослих та сукупний загальний показник початкової, середньої та вищої освіти, коефіцієнт здоров'я – залежить від очікуваної тривалості життя при народженні. Отже, подібно до економічного розвитку, соціальне забезпечення охоплює набагато більше чинників, ніж доходи. Загальний доступ до освіти та коефіцієнт здоров'я самостійно не визначають добробут конкретної людини, тому ми використовуємо концепцію Сена. Дослідники систем соціального забезпечення найчастіше вивчають такі фактори, як загальне задоволення життям, управлінням і якістю демократії, освіта, здоров'я

та щастя, що інформують про сприйняття громадян рівня власного добробуту. Усі ці фактори ґрунтуються на самооцінці рівня власного добробуту, підхід, який А. Сен не підтримує. Тому, на наш погляд, комплексне використання суб'єктивних і об'єктивних показників має сприяти змістовній, а не лише формальній оцінці добробуту.

Використовувалися наступні суб'єктивні показники добробуту (за самооцінкою) [13; 14; 15; 16]. Об'єктивною альтернативою для оцінки добробуту громадян є оцінювання за критерієм функцій органів публічної влади [17]. Інші автори схильні приймати альтернативні підходи, включаючи вибір можливостей для вимірювання якості життя [18] або поєднання суб'єктивних і об'єктивних показників [19]. Інші дослідники, насамперед, економісти [16; 17] стверджують, що рівень задоволення якістю послуг можна виміряти за допомогою таких показників, як дохід або пов'язані з ним соціально-економічні показники.

Використання даних про самооцінювання стало основою досліджень у соціальних науках [20], які довели, що багатші регіони можуть мати нижчу суб'єктивну оцінку добробуту. Тому ми вважаємо, що використання комплексного підходу оцінки власного добробуту – що включає і задоволення життям, рівнем демократії, освіту, здоров'я та щастя як основні складові особистого добробуту – може надати більш точне уявлення про справжній рівень добробуту окремих людей у тій чи іншій країні.

Повертаючись до проблеми впливу децентралізації публічної влади на добробут, маємо відмітити, що децентралізація визначає суб'єктів надання послуг та розподілу ресурсів, тобто забезпечує об'єктивні показники добробуту. Насамперед, це стосується повноважень, які центральний уряд надає субнаціональним рівням влади, таким як регіональні та муніципальні органи влади. Хоча у світі існує безліч форм децентралізації влади, визначальною метою децентралізації є надання громадянам або їх обраним представникам більше повноважень щодо прийняття рішень і розподілу ресурсів. Аналіз наявних практик децентралізації в європейських країнах свідчить, що зв'язок між децентралізацією публічної влади і добробутом не є прямим. З одного боку, децентралізація може призвести до його покращення (за рахунок підвищення ефективності роботи органів публічної влади та/або посилення справедливості розподілу ресурсів). Децентралізація також посилює конкуренцію між юрисдикціями, що, у свою чергу, може призводити до підвищення ефективності надання суспільних благ і послуг, збільшення трансфертів від багатих до бідних, а також активізацію участі, прозорості та підзвітності у виробленні політики. Наближаючи управління до людей, децентралізація може збільшити соціальний капітал і зробити державу добробуту більш чутливою до відмінностей у потребах громадян, які проживають на різних територіях. З іншого боку, децентралізація може призвести до зниження добробуту (через зниження ефективності та/або справедливості розподілу ресурсів). Можливе погіршення добробуту пов'язане зі втратою ефекту масштабу, особливо в бідних регіонах. Децентралізація дуже часто зменшує політичний вплив бідніших регіонів на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів, що породжує ще більшу нерівність між біднішими і багатшими регіонами [21].

Таким чином, вплив децентралізації на добробут громадян не може бути оцінений як абсолютно позитивний і вимагає додаткового емпіричного дослідження.

Ключовий фактор, який обмежує можливість визначення впливу децентралізації публічної влади на добробут, пов'язаний з проблемою якості органів публічної влади субнаціональних рівнів. Якість інституцій загалом та управління зокрема є основою для встановлення ступеня, до якого політична децентралізація може вплинути на індивідуальний добробут громадян. WGI Світового банку [10] розкладає якість управління на шість основних «стовпів» – виборність і підзвітність, політична стабільність, відсутність насильства/тероризму, ефективність уряду, якість регулювання, верховенство права та боротьба з корупцією. Ці показники набули широкого поширення і розглядаються як найбільш точні і надійні. Але як якість управління впливає на добробут? Загалом вважається, що належне управління позитивно впливає на здатність урядів ефективно та справед-

ливо надавати суспільні блага та послуги, а це означає, що належне управління формує самопочуття громадян. По-перше, якісні інститути зазвичай призводять до кращого дизайну та впровадження публічної політики та кращого забезпечення суспільними благами та послугами що, у свою чергу, призводить до економічного зростання. Як правило, від децентралізації страждають країни та регіони зі слабкими чи неефективними інституціями, де поширена корупція, клієнтелізм і кумівство. У країнах з ефективними інституціями наслідки децентралізації влади є позитивними. По-друге, уряди, які належним чином розподіляють ресурси та ефективно надають суспільні послуги, сприяють ефективності громад в цілому і таким чином зменшують нерівність громадян. Це створює можливості для послаблення контролю місцевих еліт та розширення прав і можливостей недостатньо представлених груп у суспільстві, включаючи бідних, менш забезпечених та місцевих маргінальних груп. Крім того, належне управління сприяє переговорам і діалогу, мобілізує зацікавлені сторони та інтегрує їх у процес розробки спільної політики, що зменшує територіальну та міжособистісну нерівність. Навпаки, непідзвітне та некомпетентне управління сприяє збільшенню нерівності. Отже, більший індивідуальний і колективний добробут зазвичай асоціюється з державами з якісними управлінськими установами. Таким чином, загалом якість управління на місцевому рівні може впливати на рівень децентралізації та добробут громадян. Якщо децентралізовані органи влади знижують загальну якість надання соціальних послуг та розподілу ресурсів, децентралізація може у підсумку зашкодити особистому добробуту у країні. Якщо, навпаки, органи субнаціонального рівня надають послуги якості подібної чи вищої від якості центрального уряду, вплив на добробут може бути протилежним. Тому, питання щодо суб'єктів надання соціальних послуг та якість цих послуг мають розглядатися комплексно. Іншими словами, необхідно дослідити вплив децентралізації та якості управління на добробут як самостійно, так і через їхню взаємодію.

Щоб оцінити, чи є відмінності в якості управління залежно від рівня децентралізації, використаємо базу даних ESS (Європейське соціальне дослідження 2014 р.). База даних ESS містить дані для 36 країн між 2002 і 2014 роками. Ми використовуємо концепцію А. Сена щодо визначення добробуту, відповідно до якої добробут виходить за межі рівня ВВП, доходів території і розглядає сім різних вимірів добробуту, які покладаються на суб'єктивну оцінку індивідами власного благополуччя.

Наше дослідження вивчає вплив політичної децентралізації («хто» надає суспільні блага та послуги) і роль якості управління (що вказує, «як добре» вони надаються) через різні виміри добробуту в європейських країнах за період між 1997 та 2014. Використовуючи варіації індексу соціального добробуту А. Сена для семи різних вимірів добробуту, ми звернули увагу на непопулярні аспекти оцінки добробуту, такі як самооцінка та емоційний статус. Однак, цей підхід також має свої недоліки, хоча наявний прямий зв'язок між тим, як люди відчувають рівень свого добробуту, і тим, як їхнє «щастя» або «задоволеність життям» оцінюють їхні друзі або незалежні спостерігачі. Отже, покладаючись лише на суб'єктивну оцінку людей щодо власного добробуту є обмеження, що окремі люди мають різні поняття «щастя» або «задоволення життям». Беручи до уваги це застереження, результати економетричного аналізу дають зрозуміти об'єктивні наслідки європейської політики. Якість управління має вирішальне значення для взаємовідносини «децентралізація – асоціація добробуту». Результати показують, що немає гарантії, що більш децентралізована країна в кінцевому підсумку отримає вищий показник добробуту, оскільки вплив політичної децентралізації визначається якістю управління. Результати дослідження вказують на те, що в країнах з низькою якістю управління, більш децентралізовані державні системи можуть сприяти створенню ефективніших систем надання суспільних благ і послуг, що призводить до покращення добробуту. У країнах з високою якістю управління, справедливим розподілом суспільних благ та ефективним наданням послуг, як правило, децентралізація не матиме таких позитивних ефектів.

Висновки і пропозиції. Розглядаючи децентралізацію як потенційний інструмент

забезпечення добробуту громадян, слід мати на увазі, що вплив децентралізації на добробут залежить від якості надання послуг та рівня справедливості розподілу суспільних благ – тобто якість суб'єктів надання послуг визначається тим, «наскільки добре» надаються суспільні блага та послуги. Це не дивно, адже децентралізація може призвести до значних покращень добробуту лише за умови, коли спроможність національного уряду ефективно та справедливо надавати суспільні блага і послуги обмежена. Якщо висока якість управління гарантує справедливе та ефективне надання таких послуг, переваги децентралізації є обмеженими. Однак, ці висновки слід робити з деякими застереженнями, адже обмеження щодо доступності та якості даних означає, що подальший аналіз як з використанням об'єктивних показників, так і з охопленням альтернативних підходів може забезпечити всебічний аналіз проблеми.

Подальші дослідження на регіональному рівні могли б доповнити аналіз на рівні країни, який ми провели. Дослідження на найнижчому рівні самоврядування дозволить врахувати такі фактори, як регіональні відмінності в добробуті.

Список використаної літератури:

1. Bjørnskov C., A. Drehe and J. A. V. Fischer. On decentralization and life satisfaction. *Economics Letters*. 2008. № 99. P. 147–151.
2. Hessami Z. The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being. *Kyklos*. 2010. № 63. P. 346–382.
3. Ezcurra R. and A. Rodríguez-Pose. Government quality and spatial inequality: a cross-country analysis. *Environment and Planning*. 2014. № 46. P. 1732–1753.
4. Rodríguez-Pose A. and E. Garcilazo. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*. 2015. № 49. P. 1940–1940.
5. Hessami Z. The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being. *Kyklos*. 2010. № 63. P. 346–382.
6. Kyriacou, A. P., L. Muinelo-Gallo and O. Roca-Sagales. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*. 2015. № 94. P. 832.
7. Sen A. Informational Bases of Alternative Welfare Approaches: Aggregation and Income Distribution. *Journal of Public Economics*.1974. № 3. P. 387–403.
8. Sen A. Real National Income. *Review of Economic Studies*. 1976. № 43. P. 19–39.
9. Hooghe L., G. Marks, A. H. Schakel, S. C. Osterkatz, S. Niedzwiecki and S. ShairRosenfield. Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I. Oxford : Oxford University Press, 2016.
10. Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi. The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues : World Bank Policy Research Working Paper. 2010. № 5430.
11. Rodríguez-Pose A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*. 2018. № 11. P. 189–209.
12. Anand P., G. Hunter, I. Carter, K. Dowding, F. Guala and M. Van Hees. The Development of Capability Indicators. *Journal of Human Development and Capabilities*. 2009. № 10. P. 125–152.
13. Elster J. Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality. Cambridge : Cambridge University Press, 1983.
14. Sen A. Development as Freedom. New York : Alfred A. Knopf, 1999.
15. Nussbaum M. C. Women and Human Development. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
16. Anand P., J. Krishnakumar and N. B. Tran. Measuring welfare: Latent variable models for happiness and capabilities in the presence of unobservable heterogeneity. *Journal of Public Economics*. 2011. № 95. P. 205–215.
17. Teschl M. and F. Comim. Adaptive Preferences and Capabilities: Some Preliminary Conceptual Explorations. *Review of Social Economy*. 2005. № 63. P. 229–247.
18. Robeyns I. Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social Indicators Research*. 2005. № 74. P. 191–215.
19. Anand P. and M. van Hees. Capabilities and achievements: An empirical study. *Journal of Socio-Economics*. 2006. № 35. P. 268–284.
20. Kahneman D., P. P. Wakker and R. Sarin. Back to Bentham? Explorations of experienced utility. *Quarterly Journal of Economics*. 1997. № 112. P. 375–406.
21. Rodríguez-Pose A. and R. Ezcurra. Does decentralization matter for regional disparities? a cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. № 10. P. 619– 644.

Stogova O. Decentralization of public authority as a factor in ensuring welfare of citizens

The European choice of modern Ukraine is caused by the recognition of European values and the desire to implement them. One of the main factors determining Ukraine's choice is the high level of welfare of European citizens. But fundamentally important for Ukraine, which has been reforming all spheres of public life for the last thirty years, is the fact that European countries ensure the welfare of their citizens not only through the possession of significant resources. An important factor of welfare is undoubtedly the fair and efficient distribution of available public goods.

In the second half of the twentieth century most European countries have reform of the decentralization of public power to ensure the proper quality of local services and the welfare of citizens, regardless of where they live. Differences in the efficiency and equity of resource allocation in different countries are determined by two factors: the subjects of service provision and the quality of service delivery. Despite the practical decentralization of power, theoretical discussions continue on its optimal level and the subjects that should be entrusted with the functions of resource allocation as a result of decentralization.

The article analyzes the impact of decentralization of public power on ensuring the welfare of citizens. The author examines how decentralization affects the quality of service provision, considers the balance between the subjects of service provision and guarantees of their quality. The author paid considerable attention to the study of methods and criteria for determining the level of satisfaction of the population with their own well-being. The objective and subjective criteria for assessing well-being are analyzed, and a conclusion is made as to the expediency of using two types of criteria in complex for a more balanced assessment.

The analysis of European authors' research shows that decentralization alone does not necessarily improve the well-being of the population and the quality of public service delivery.

It is concluded that the benefits of decentralization to ensure the welfare of citizens are not absolute. In countries with a high level of governance, the decentralization of public power leads to greater satisfaction of the population with their own level of well-being.

Key words: *welfare, public goods, political decentralization, quality of governance, Europe.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.7

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
докторант Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ІНТЕРЕС (ЗАЦІКАВЛЕНІСТЬ) ОСОБИ ДО ОТРИМАННЯ ЗАХИСТУ СВОГО СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА

Дана праця присвячена дослідженню питання про сутність та зміст такого правового явища як інтерес щодо реалізації матеріально-правових повноважень особи. Зокрема, аналізується інтерес особи в частині її зацікавлення до захисту свого порушеного права. В даному аспекті вивчається юридичний інтерес, котрий полягає у досягненні певної мети за допомогою задіяння судових органів. При цьому досліджується не процесуально-правовий характер інтересу особи у зверненні до уповноваженого органу та обов'язку даного органу вчинити певні дії, які забезпечують такий захист (публічно-правовий чинник), а саме матеріальна його складова (приватноправовий чинник), що полягає у зацікавленості у справедливому та адекватному результаті судового розгляду спору. Іншими словами, автор обстоює позицію, що лише наявність матеріально-правового інтересу позивача до рішення суду може дати привід для позову. До прикладу, при пред'явленні позову про визнання юридичний інтерес у позивача до судового рішення може мати місце тільки тоді, коли право, на визнання якого він претендує, оспорюється або не визнається відповідачем. Більше того, у роботі наголошується, що право на судовий захист реалізується лише за наявності матеріального юридичного інтересу позивача до судового рішення. Дійсно, процесуальний інтерес має місце при початку процесу, а ось цивільно-правовий інтерес позивача до судового рішення може кваліфікуватися як передумову для судового захисту, тобто як передумову для реалізації матеріального права на позов та здійснення охоронного повноваження. Наявність чи відсутність такого інтересу у позивача, а отже і права на судовий захист будуть встановлені про розгляді спору. І саме юридичний матеріальний інтерес до судового рішення, а не право за звернення до суду, підлягає задавненнню зі спливом позовної давності. Інакше кажучи, можливість захисту порушеного права визначається не тільки тривалістю позовного домагання, але й строком існування інтересу правоволодільця, забезпеченого можливістю здійснення охоронюваного права. Зі спливом давності припиняється можливість судового захисту, тобто навіть за належності позивачеві цивільного права він втратив матеріальний інтерес до нього.

Ключові слова: *інтерес до судового рішення, матеріальне право на позов.*

Постановка проблеми. В статті 16 ЦК України визначено право кожної особи на судовий захист її цивільних прав чи інтересів. Інакше кажучи, інтерес (поряд з цивільним правом) є об'єктом захисту при реалізації охоронного цивільного правовідношення. Але визначення юридично значимого інтересу не зводиться лише до задоволення конкретних приватних цілей чи отримання певних благ його носієм, він у широкому сенсі являє собою зацікавленість особи у досягненні різних економічних цілей у суспільних відносинах за допомогою можливостей, наданих правовими засобами. Охоронювані законом інтереси здатні бути самостійними об'єк-

© Гуйван П. Д., 2022

тами захисту при відсутності суб'єктивних цивільних прав [1, с. 552]. З огляду на викладене треба відмежувати поняття інтересу як мети здійснення суб'єктивного права чи об'єкта захисту від іншої іпостасі інтересу як зацікавленості у отриманні правозахисного результату, котрий має місце при конкретизації цивільно-правових відносин.

Інтерес як основний критерій визнання належної поведінки особи в матеріальних відносинах завжди має має бути правомірним. Ця ознака відрізняє його від спонукання до вчинків, що становлять класичний зміст зловживання правом. Інакше кажучи, формуючи охоронюваний законом інтерес, слід виходити з наявності в ньому необхідних рис в їхній сукупності. Відтак, незаконним слід визнати інтерес, що 1) взагалі не відображається в об'єктивному праві (не випливає з його загальних засад) або визначається як суспільно шкідливий; 2) не відповідає загальному благу (публічним інтересам і законним інтересам інших осіб); 3) захист такого інтересу не гарантується державою; 4) а його реалізація навіть тягне за собою юридичну відповідальність, оскільки зазвичай при цьому порушується встановлений правопорядок і законні інтереси інших осіб [2, с. 86].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі питанням інтересу в цивільних відносинах присвячені праці таких вчених, як О. Йоффе, В. Грибанова, Д. Чечот, В. Гордон, Р. Гукасян, І. Венедиктова, О. Вінник, М. Матузов, Л. Петражицький, та ін. В той же час, багато аспектів з розглядуваної проблематики залишаються спірними та недостатньо дослідженими. Зокрема, не вивченими є окремі питання про темпоральне регулювання приватного інтересу на етапі його реалізації через пред'явлення позовного домагання і задіяння державного юрисдикційного органу. Тож **метою даної наукової статті** є правовий аналіз категорії «інтерес» в частині зацікавленості особи у належному та справедливому судовому вердикті.

Виклад основного матеріалу. Зміст інтересу виявляє потребу особи через ті чи інші дії. В цьому сенсі – інтерес це відображена потреба, яка пройшла через свідомість і набула форми осмисленого спонукання [3, с. 27]. Саме через вольове здійснення суб'єктивних прав реалізується інтерес. Якщо ж інтерес з будь-яких причин відсутній, матеріальне право може залишитися нереалізованим, незважаючи на закладені в ньому повноваження. Це стосується і можливостей реалізації суб'єктивного права, яке перебуває у стані права на позов, тобто здійснення суб'єктивного права примусово через посередництво компетентного органу держави або іншими способами. Іноді потреба в одних і тих же благах породжує різні інтереси. Тому саме інтересом особи в значній мірі визначається спосіб захисту.

Із різних спрямованостей подібних інтересів можна виділити юридично значимий інтерес, котрий полягає у досягненні певної мети за допомогою задіяння судових органів [4, с. 35–42]. Зокрема, ст. 4 ЦПК України зазначає про те, що усяка заінтересована особа вправі в порядку, встановленому законом, звернутись до суду за захистом порушеного чи оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу. В літературі триває дискусія щодо змісту даної заінтересованості. Окремі вчені вказують на процесуально-правовий характер інтересу особи до результату судового розгляду спору. Саме тому зацікавленість особи має характер передумови права на звернення до суду [5, с. 8]. Інші вказують, що саме під час розгляду справи буде встановлено, чи є у позивача заінтересованість у судовому рішенні [6, с. 23–24].

На думку окремих дослідників питання право на позов може реалізуватися, а судове позовне провадження має сенс, коли у позивача існує певний інтерес до законної сили судового рішення. В іншому разі суд припиняє провадження по справі, оскільки у позивача відсутнє право на позов [7, с. 4–6, 80]. Чи справедливе дане твердження? Якщо розглядати процесуальний інтерес особи до вирішення спору, то таке припущення є цілком слушним: наявність процесуальної зацікавленості суб'єкта до початку та руху процесу визначає саму можливість та доцільність вчинення судовим органом відповідних дій.

Інтерес в праві – це спрямованість суб'єкта, обумовлена його внутрішнім

переконанням в оволодінні певним благом шляхом спирання на забезпечення компетентними органами у разі наявності перешкоди на шляху можливості його задоволення [8, с. 12]. Необхідно відзначити, що ще зовсім недавно юридична наука визнавала існування лише двох хоча і пов'язаних, але різних елементів права: цивільно-правове матеріальне відношення та публічно-правове відношення щодо захисту повноважним органом (судом) матеріального права [9, с. 10–12]. Останнє полягало у наявності в управненої особи права на звернення до уповноваженого органу та обов'язку даного органу вчинити певні дії, які забезпечують такий захист. Виходячи з цього, на думку В.М.Гордона, право на позов полягає в пред'явленні незалежно від змісту матеріального зобов'язання вимоги до державного правозастосовного органу щодо винесення об'єктивно правильного та забезпеченого юридичною силою рішення [10, с. 92, 110, 196–198, 205, 258, 356]. Як бачимо, за коментованого підходу право на позов розглядалося як здатність звернутися до суду при порушенні права особи.

Дійсно, процесуальне право на позов не залежить від змісту матеріального правовідношення, наявність фактів, що свідчать про порушення чи небезпеку порушення матеріального права аж ніяк не може бути передумовою права на пред'явлення позову. Але, як ми це з'ясували у попередніх главах даної праці, наявністю процесуальних передумов (інтересу) далебі не вичерпується поняття зацікавленості особи у судовому захисті її порушеного суб'єктивного права. Відтак питання мусить розглядатися комплексно з урахуванням впливу матеріального юридичного інтересу на дійсність процесу. Тож, не викликає сумніву те, що юридичні підстави для такого звернення (інтерес до судового захисту) мають обгрунтовуватися не тільки процесуальними чинниками (що, безумовно, є суттєвим елементом такого інтересу), а й цивільно-правовими обставинами: наявністю самого права, його порушенням тощо. Тобто, право на позов в процесуальному розумінні (право на здійснення захисних дій) грунтується не лише на процесуальному, але також і на цивільно-правовому базисі. Право на початок процесу безперечно витікає з процесуально-правових передумов, але встановлена під час процесу відсутність порушення права призводить до неможливості отримання захисту. Саме як інтерес здійснення цивільного права слід розуміти матеріальний юридичний інтерес до судового захисту [10, с. 207], в іншому разі право на позов не містить конкретного змісту.

У доктрині та окремих законодавчих актах зарубіжних країн [11, с. 3–13][1] обстоюється теза про те, що в окремих випадках лише наявність матеріально-правового інтересу позивача до рішення суду може дати привід для позову. Подібну позицію обстоює, наприклад, І.В. Венедіктова, яка визначає інтерес у якості ланки, яка пов'язує об'єктивні закони та дії людей [12 с. 31–32]. Зокрема така ситуація характерна для пред'явлення позовів про визнання (наприклад, позову про визнання права власності). Мова йде про те, що при пред'явленні позову про визнання юридичний інтерес у позивача до судового рішення може мати місце тільки тоді, коли право, на визнання якого він претендує, оспорюється або не визнається відповідачем. У разі ж, коли таких дій останній не вчиняє, можемо казати про відсутність інтересу до рішення суду як у позивача, так і у відповідача: будь-яке рішення не усуне невизначеності між позивачем та відповідачем у зв'язку з відсутністю між ними жодних суперечностей щодо предмету спору.

Що з даного приводу каже сучасне українське цивільне законодавство? Нормативне закріплення цивільного інтересу визначено у ч. 2 ст. 15 ЦК, за якою кожна особа має право на захист власного інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства. Поняття інтересу на загальному рівні дано у рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 справі № 1-10/2004, яким зроблено офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 4 ЦПК України про охоронюваний законом інтерес. Утім, в матеріальному праві все не так

[1] Германский устав гражданского судопроизводства 1877 г. (ст. 256), Австрийский устав гражданского судопроизводства 1895 г. (ст. 228).

однозначно. Воно, на жаль, не є послідовним та містить певні протиріччя у визначеності матеріальних підстав для судового захисту [13, с. 53]: з одного боку право на судове здійснення охоронно-правової вимоги виникає лише тоді, коли належне позивачеві право порушене відповідачем (тобто за наявності у позивача матеріального юридичного інтересу до судового рішення)[2] (ст. 261 ЦК України), з іншого – законодавство вказує на можливість позовного провадження взагалі без будь-якого порушення права відповідачем (наприклад, стаття 393 ЦК передбачає позовне провадження при втраті без участі інших осіб позивачем документа, що посвідчує його право власності). Відповідачем у такому процесі може бути кожна особа, яка, на думку позивача, може в майбутньому порушити його право. Отже, сучасне українське законодавство не дає відповіді на питання, чи є необхідною передумовою судового процесу наявність у позивача матеріального інтересу до судового рішення (тобто чи має встановлюватися до початку судового розгляду факт порушення чи загрози порушення відповідачем належного позивачеві права).

Утім, попри очевидну неоднозначність окремих нормативних приписів, дане питання знайшло своє вирішення у доктрині та правозастосовній практиці і таке вирішення відбувається наступним чином. На відміну від права на судовий захист, яке реалізується лише за наявності матеріального юридичного інтересу позивача до судового рішення, процесуальне право на позов не залежить від наявності чи відсутності матеріального приводу до позову. Це пов'язано з тим, що встановлення фактів, котрі породжують юридичний інтерес до судового рішення, саме по собі відбувається в уже розпочатому процесі, причому обов'язково за участю відповідача [6, с. 85]. Тому суд вимушений починати процес, а вже протягом нього встановлювати наявність матеріального інтересу у осіб-учасників. Відтак цивільно-правовий інтерес позивача до судового рішення не може вважатися необхідною передумовою для пред'явлення позову, його можна кваліфікуватия як передумову для судового захисту, тобто як передумову для реалізації матеріального права на позов та здійснення охоронного повноваження. Наявність чи відсутність такого інтересу у позивача, а отже і права на судовий захист будуть встановлені про розгляді спору. Буває, що при розгляді спору по суті виявляється, що право позивачеві не належить або воно не порушувалося відповідачем. В такому разі встановлюється відсутність матеріально-правового інтересу позивача до судового рішення. Проте, оскільки він продовжує перебувати серед учасників процесу, на всіх стадіях продовжує існувати його процесуальний інтерес до результату процесу.

Якщо розглядати питання про можливість реалізації матеріального права на позов у залежності від юридичного інтересу особи, який є об'єктивним станом права, то очевидно, що лише у разі існування самого права та його порушення певним суб'єктом (загрози порушення) відбудеться судовий захист. Саме зацікавленість управненої особи в примусовому здійсненні суб'єктивного права становить основу для застосування судового примусу. Таким чином, вказані факти, що визначають юридичний інтерес особи, є підставою для матеріального права на позов. Більше того, саме від моменту вчинення порушення закон обраховує строк дії такого права.

Чи втрачається юридичний матеріальний інтерес до судового рішення, у позивача суб'єктивне право якого порушене відповідачем, зі спливом позовної давності за відповідною вимогою? На це питання можна відповісти так. Правова категорія юридичного інтересу хоча і є суб'єктивно притаманним особі прагненням, та все ж мусить бути забезпечена якимись правовими регуляторами, котрі переносять інтерес із розряду бажаних до здійснюваних явищ. Позовна давність – це строк існування матеріального охоронного права, яке полягає в можливості отримати примусовий захист регулятивного права. З її спливом припиняється можливість судового захисту,

[2] Наприклад, ч. 2, 3 ст. 389 ЦК України. Частина 2 коментованої статті надає можливість захисту права у випадку суб'єктивного передбачення позивачем можливості порушення свого права іншою особою. При цьому реальність такої можливості порушення права та її фізична можливість (тобто наявність підстави до позову) буде оцінюватися вже під час самого розгляду спору по суті.

отже при розгляді спору буде встановлено, що навіть за належності позивачеві цивільного права та порушенні його відповідачем він втратив матеріальний інтерес (або, інакше кажучи, його інтерес втратив здатність до задоволення) до судового рішення, оскільки без поважних причин пропустив давнісний строк для захисту.

Можливість захисту порушеного права визначається не тільки тривалістю позовного домагання, але й строком існування інтересу правоволодільця, забезпеченого можливістю здійснення охоронюваного права. Наприклад, після пропуску строку поставки покупець може втратити цікавість до морально застарілого товару, і, власне, до виконання продавцем відповідного обов'язку. Це означає, що незалежно від перебігу давнісного строку інтерес до захисту порушеного права у повноважної особи не виникає. Таким чином, фактор часу впливає на можливість захисту суб'єктивного права а) через позовну давність, б) через наявність інтересу до захисту, який в свою чергу залежить від існування інтересу до самого порушеного матеріального права.

Право ж на звернення до суду не підлягає задавнюванню, що є ще одним доказом його непов'язаності з вказаними об'єктивними передумовами позову. У разі виявлення у розпочатому процесі відсутності процесуальних передумов чи належного здійснення процесуального інтересу суд має припинити провадження. Але очевидно помилковою є теорія, згідно з якою ті ж наслідки настають у разі виявлення відсутності зазначених об'єктивних матеріальних передумов. Як зазначалося, встановити їх наявність чи відсутність можна лише під час розгляду справи з урахуванням процесуальних можливостей учасників процесу. При встановленні під час судового провадження, що у позивача відсутній матеріальний юридичний інтерес (належність їй суб'єктивного матеріального права та його порушення відповідачем) [7, с. 326], правозастосовний орган має не припиняти провадження, а відмовити в задоволенні позову з тих підстав, що у позивача взагалі відсутнє право на позов.

Таким чином, наявність чи відсутність вказаного юридичного інтересу учасників спору може визначитися лише після винесення судового рішення. При цьому, зацікавленими суб'єктами щодо законної сили судового рішення, насправді, є не тільки позивач, а й відповідач. Так, при відмові у позові з огляду на його безпідставність фактично виявляється, що у результаті розгляду справи відбулося задоволення інтересу саме відповідача. Тож, якраз відмова у позові, а не припинення провадження у справі задоволить його інтерес та захистить матеріальне право від безпідставних вимог позивача. Скажімо, позов пред'явлено не до зобов'язаної за договором особи, або при розгляді справи виявилося, що порушення матеріального права, вказане у позові, не відбулося. В такому випадку відсутнє право на позов в матеріальному сенсі, не почався перебіг позовної давності, хоча позивачем реалізоване право на звернення до суду (право на позов в процесуальному сенсі). Припинення провадження у справі не дає відповіді на питання про захист права. З іншого боку, мотивована відсутністю права на захист відмова у позові чітко визначає правове положення учасників відношення: суд надає захист інтересам даного відповідача.

Тож з наведеного вище можна зробити наступний висновок. Для приведення в дію правового механізму судового захисту суб'єктивного права необхідна наявність юридичної заінтересованості особи, яка потребує такого захисту. Дана заінтересованість особи щодо судового захисту її порушених прав на відміну від охоронюваного законом інтересу, який має виключно матеріально-правову природу, містить як процесуальну складову [14, с. 86], так і матеріальну. Процесуальна заінтересованість полягає в тому, щоб отримати від суду необхідне рішення[3]. Проте, ця заінтересованість в отриманні рішення має грунтуватися на конкретному матеріально-правовому базисі, який можна охарактеризувати як матеріальний інтерес особи до судового захисту. Матеріальний інтерес персоніфікується у суб'єктивному охоронному цивільному праві і примусо-

[3] До речі, процесуальний інтерес до судового рішення притаманний не тільки позивачеві, але й відповідачеві: інтерес останнього полягає в отриманні відмови у задоволенні позову.

вому його здійсненні, процесуальний же інтерес особи у зверненні до суду – це інтерес до порушення судової діяльності як засобу реалізації відповідного матеріального блага [15, с. 75]. І наявність матеріального інтересу особи до судового захисту може бути встановлений лише під час судового розгляду спору по суті, тому помилковою є точка зору про необхідність допроцесуального з'ясування даного інтересу [16, с. 135–136].

Може виявитися, що у особи, яка звернулася до суду за захистом свого права та інтересу, таке право і інтерес відсутні. У такому разі особа не має права на захист, тобто у неї не виникає права на позов у матеріальному сенсі. Проте, як уже вказувалося, це ніяк не впливає на можливість особи звернутися до суду, або реалізувати своє процесуальне право на позов. При пред'явленні позову завжди існує інтерес до судового рішення у учасників процесу: у позивача передбачається інтерес до задоволення його вимог (які, втім, можуть і не грунтуватися на законних передумовах), у відповідача – інтерес до відмови у позові. При цьому, повторимо, вказаний інтерес до судового рішення не слід змішувати з охоронюваним законом цивільно-правовим інтересом особи, на нашу думку, він має радше визначатися як зацікавленість учасника процесу у його результаті. Причому, зазначені інтереси (зацікавленості) сторін існують у процесі завжди, незалежно від правової обгрунтованості заявлених вимог.

Висновки. Помилковою слід вважати точку зору, згідно з якою юридичний інтерес до судового рішення у позивача є лише за наявності законних передумов позову, а у відповідача – за безпідставності пред'явленого позову. В даному разі відбувається необгрунтоване ототожнення матеріального юридичного інтересу та процесуального інтересу до рішення правозастосовного органу. Юридичний інтерес обох сторін до судового рішення існує завжди і він не пов'язаний з наявністю цивільного-правового інтересу. Інша річ, що задоволення такого інтересу може відбутися лише за певних правових підстав. Захисту ж в судовому порядку підлягає лише дійсно існуюче цивільне право, наявність чи відсутність якого, власне, і виявляється у результаті діяльності по здійсненню правосуддя. І лише задоволення позову чи відмова у ньому призводить до задоволення цивільного інтересу учасників процесу до його результату, інтерес (зацікавленість) до судового рішення (процесуальний інтерес, який у кожного учасника процесу існує завжди) не реалізується судом, а може бути задоволений чи не задоволений.

Список використаної літератури:

1. Чепис О. І. Законний інтерес як категорія цивільного права. *Форум права*. 2009. № 1. С. 551–559.
2. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2004. 631 с.
3. Азімов Ч. Поняття і зміст приватного права. *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 3(14). С. 15–58.
4. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л. : Изд-во ЛГУ, 1968. 71 с.
5. Васильченко Н. М. Процессуальное положение ответчика в гражданском судопроизводстве. Харьков : Вища. школа. Изд-во при Харьк. ун-те, 1979. 89 с.
6. Гурвич М. А., Шакарян М. С. Право на иск. М. : Изд. АН СССР, 1949. 216 с.
7. Гордон В. М. Отсутствие права на иск. Харьков : Экстра, 1912. 120 с.
8. Самбор М. А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 20 с.
9. Muther T. Zur Lehre von der romischen Actio, dem heutigen Klagerecht, der Litiscontestation und der heutigen Singularsuccession in Obligationen: eine Kritik des Windscheidschen Buches Die action des romischen Zivilrechts, vom Standpunkte de heutigen Rechts. – Erlangen : Deichert, 185. VIII. 198 s.
10. Гордон В. М. Иски о признании. Ярославль : Тип. губ. земск. правл., 1906. 392 с.
11. Тур Н. А. Австрийский устав гражданского судопроизводства 1895 года в сопоставлении с нашим Уставом (приложение к N 10 «Журнала Министерства юстиции» (декабрь 1896 г.)). СПб. : Тип. Правительствующего Сената, 1896. С. 3–13.
12. Венедіктова І. В. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві : дис. … д-ра юрид. наук. : 12.00.03. Київ, 2013. 430 с.

13. Первомайський О. Поняття інтересу в цивільному праві та законодавстві. *Юридична Україна.* № 11. 2014. С. 53–57.
14. Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия. Тр. ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3. 112 с.
15. Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве / под ред. Е. Г. Мартынчика. Кишинев : Штиница, 1989. 140 с.
16. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права: Основные вопр. учения об иске. М. : Из-во Московского ун-та, 1965. 190 с.

Guyvan P. The person's interest in obtaining protection of his or her subjective right

This work is devoted to the study of the essence and content of such a legal phenomenon as the interest in the implementation of the substantive powers of the person. In particular, the interest of a person in terms of his interest in protecting his violated right is analyzed. In this aspect, the legal interest is studied, which is to achieve a certain goal through the involvement of the judiciary. At the same time, the procedural and legal nature of a person's interest in applying to an authorized body and the obligation of this body to take certain actions that provide such protection (public law factor), namely its material component (private law factor), which is interest in a fair and adequate outcome of the dispute. In other words, the author defends the position that only the material and legal interest of the plaintiff in the court decision can give rise to a lawsuit. For example, when filing a claim for recognition, the plaintiff's legal interest in the judgment may take place only when the right he is seeking to recognize is challenged or not recognized by the defendant. Moreover, the paper emphasizes that the right to judicial protection is realized only in the presence of material legal interest of the plaintiff in the court decision. Indeed, the procedural interest takes place at the beginning of the process, but the civil interest of the plaintiff in the court decision can be qualified as a prerequisite for judicial protection, ie as a prerequisite for exercising the substantive right to sue and exercise protective powers. The presence or absence of such an interest in the plaintiff, and hence the right to judicial protection will be established on the dispute. And it is the legal material interest in the court decision, and not the right to go to court, that is subject to delay with the expiration of the statute of limitations. In other words, the possibility of protection of the infringed right is determined not only by the duration of the claim, but also by the term of existence of the interest of the right holder, provided with the possibility of exercising the protected right. With the expiration of the statute of limitations, the possibility of judicial protection ceases, ie even if the plaintiff belongs to civil law, he has lost his material interest in it.

Key words: *interest in court decision, right to sue, statute of limitations.*

УДК 347.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.8

О. А. Руденко
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

НЕКОНСТИТУЦІЙНІСТЬ (КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ) ЗАКОНУ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВОГО РІШЕННЯ ЗА ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Статтю присвячено дослідженню особливостей перегляду судових рішень, якими закінчено розгляд справи та які набрали законної сили, у цивільних справах за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України. Обґрунтовано, що на цій підставі може бути переглянуте судове рішення у таких випадках: 1) визнання неконституційним закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи; 2) визнання конституційним закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, незастосованого судом при вирішенні справи.

Зазначено, що вирішення справи із застосуванням нормативного акта, визнаного пізніше неконституційним, свідчить про незаконність судового рішення та порушення принципу верховенства права як основної засади цивільного судочинства. Зроблено висновок про те, що нині перегляд судових рішень за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України є дієвим механізмом поновлення прав особи, порушених у зв'язку з застосуванням при вирішенні її справи нормативного акта, що не відповідає Конституції України.

Аргументовано, що положення ч. 2 ст. 152 Конституції України, ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» не перешкоджають перегляду судових рішень на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України, що згідно з ч. 7 ст. 10 ЦПК України має здійснювати без застосування правового акта, визнаного неконституційним. Обґрунтовано, що існуючий нині механізм поновлення прав особи у зв'язку з застосуванням при вирішенні її справи нормативного акта, що не відповідав Конституції України не вимагає надання рішенням Конституційного Суду України ретроактивної дії. Вказано на необґрунтованість пропозицій про обмеження кола суб'єктів звернення до суду із заявою про перегляд судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України лише особою, за конституційною скаргою якої встановлено неконституційність правового акта.

Запропоновано виключити з Цивільного процесуального кодексу України таку підставу для перегляду судових рішень у цивільних справах за виключними обставинами як визнання конституційним закону, іншого акта чи їх окремого положення, не застосованого судом при вирішенні справи, та розширити об'єкти перегляду на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України судовими рішеннями, які виконано.

Ключові слова: *цивільне судочинство, перегляд, виключні обставини, неконституційність, конституційність, судове рішення.*

Постановка проблеми. Однією з основних засад судочинства відповідно до ст. 129 Конституції України є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення [1]. З метою забезпечення реалізації вказаних конституційних положень у главах 1 та 2 розділу V Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) врегульовано порядок апеляційного і касаційного перегляду судових рішень у цивільних справах [2]. Такий перегляд полягає у перевірці судом вищої інстанції судових рішень, прийнятих

© Руденко О. А., 2022

органом судової влади нижчої інстанції, на предмет їх законності і обґрунтованості.

Окрім цього, чинним цивільним процесуальним законодавством України передбачено можливість перегляду судового рішення тим судовим органом, що його ухвалив, або Великою Палатою Верховного Суду. Об'єктом такого позаінстанційного перегляду можуть бути лише судові рішення, якими закінчено розгляд справи, за умов набрання ними законної сили і наявності нововиявлених або виключних обставин, перелік яких наведено у ч.ч. 2–3 ст. 423 ЦПК України. Однією з виключних обставин відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Аналогічну підставу для перегляду передбачено також для судових рішень в адміністративних (п. 1 ч. 5 ст. 361 Кодексу адміністративного судочинства України [3]) і господарських справах (п. 1 ч. 3 ст. 320 Господарського процесуального кодексу України [4]).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремих аспектів перегляду судових рішень у зв'язку з неконституційністю (конституційністю) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення у своїх працях торкалися Ю.Г. Барабаш [5], Д. Зятіна [6], А. Єзеров [7], В. Кравчук [8], Д.О. Менюк [9], Д. Терлецький [10], Т.А. Цувіна [11] та ін. Зазначені науковці досліджуване питання вивчали в контексті аналізу дії рішень Конституційного Суду України в часі, ефективності інституту конституційної скарги в Україні або правової природи виключних обставин. Утім, неконституційності застосованого чи конституційності незастосованого закону, іншого правового акта чи їх окремого положення при вирішенні справи як виключній підставі для перегляду судового рішення у цивільному процесі не було присвячено окремого дослідження, що свідчить про актуальність наукових розвідок у цій сфері.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання перегляду судових рішень у цивільних справах на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України виявити існуючі проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. На підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України може бути переглянуте судове рішення, яким закінчено розгляд справи, за умови, що воно набрало законної сили та ще не виконане, у таких випадках: 1) визнання неконституційним закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи; 2) визнання конституційним закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, незастосованого судом при вирішенні справи.

Слід сказати, що вирішення цивільної справи із застосуванням нормативного акта, визнаного згодом неконституційним, свідчить про незаконність судового рішення та порушення принципу верховенства права як основної засади цивільного судочинства. Вказане, як видається, зумовлює необхідність повторного розгляду справи і прийняття у ній рішення без застосування неконституційних законодавчих положень. Утім, нині можливість такого перегляду заперечується як суддями, так і науковцями.

З цього приводу А. Єзеров з посиланням на судову практику зазначив, що «рішення Конституційного Суду України про неконституційність застосованих судами першої та/або апеляційної інстанції положень нормативно-правового акта не є підставою для скасування Верховним Судом рішень судів першої та/або апеляційної інстанції, оскільки в такому разі суд має застосовувати положення закону, який хоча і визнаний неконституційним, проте був чинним на момент існування спірних правовідносин» [7, с. 114]. Такої ж думки дотримуються Д.О. Менюк [9, с. 106] та Н. Блажівська [14, с. 104] та М. Смокович [16, с. 12].

Окрім цього, у літературі вказується на неефективність інституту конституційної скарги, що пояснюється положеннями Основного Закону України про момент втрати чинності нормативними актами, що визнані неконституційними. Так, Д. Терлецький вказав, що «суб'єкт права на конституційну скаргу – фізична особа

або юридична особа приватного права, – вичерпавши усі інші засоби юридичного захисту, виконавши надскладні вимоги при складанні і обґрунтуванні конституційної скарги, не може домогтися перегляду остаточного судового рішення по своїй справі, у якому судом було застосовано визнаний за його скаргою неконституційним закон України (або його окреме положення)» [10, с. 84]. У зв'язку з цим, деякими науковцями пропонується надати рішенням Конституційного Суду України ретроактивну дію [10, с. 84; 14, с. 104–105; 15, с. 74–75; 16, с. 13] або на конституційному рівні передбачити можливість перегляду остаточних судових рішень у зв'язку з неконституційністю застосованих у них законодавчих положень [13, с. 123]. Із такими думками та пропозиціями погодитися не можна з огляду на таке.

Питання про відповідність Конституції України законів України Конституційним Судом України може вирішуватися не тільки за конституційним поданням суб'єктів, визначених у ч. 1 ст. 52 Закону України «Про Конституційний Суд України», а також і за конституційною скаргою, суб'єктом права на яку є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України (ст. 151-1 Конституції України, ч. 1 ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII [1; 12]). Разом із тим, як справедливо зазначив А. Єзеров, «негативні наслідки порушення Конституції України не будуть адекватно усунені тільки констатацією невідповідності положень нормативного акта Основному Закону держави і не можуть бути виправлені в інший спосіб, окрім як за допомогою повторного судового провадження» [7, с. 122]. Окрім цього, заслуговує на увагу думка Д.О. Менюк, яка вказала, що повторні розгляд і вирішення цивільної справи мають відбутися без застосування правових актів, що визнані неконституційними, оскільки тільки у такий спосіб буде забезпечено право на справедливий судовий розгляд [9, с. 106]. Видається, нині така можливість забезпечується правом учасників справи звернутися до суду, що прийняв рішення, із заявою про його перегляд за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України, а положення ч. 2 ст. 152 Конституції України не є перешкодою для поновлення прав особи, порушених застосуванням неконституційного закону при вирішенні її справи.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 152 Конституції України, ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення [1; 12]. Зі змісту викладеного випливає, що ч. 2 ст. 152 Конституції України, ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII визначають тільки юридичні наслідки визнання правового акта чи його окремих положень такими, що не відповідають Основному Закону України. Ці наслідки полягають у неможливості застосування неконституційних законодавчих положень до правовідносин, що виникли або продовжили існувати після ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України. При цьому слід сказати, що для забезпечення можливості перегляду судових рішень за виключними обставинами суттєве значення має не момент втрати чинності законодавчими положеннями, що визнані неконституційними, а сам факт встановлення їх невідповідності положенням Основного Закону України з огляду на таке.

У літературі справедливо зауважено, що «Конституційний Суд України своїм рішенням не робить норму закону неконституційною – він лише констатує її неконституційність» [7, с. 113]. Зі змісту викладеного випливає, що застосований нормативний акт, неконституційність якого було встановлено після прийняття рішення у цивільній справі, не відповідав Конституції України ще під час розгляду справи, а тому суд мав би застосувати норми Конституції України як норми прямої дії відповідно до ст. 8 Основного Закону України [1]

та ч. 7 ст. 10 ЦПК України [2]. З огляду на це, можна з впевненістю стверджувати, що визнання судом конституційної юрисдикції закону чи іншого правового акта (їх окремого положення) таким, що не відповідає Конституції України, вплине на правове регулювання спірних правовідносин учасників справи та стане підставою для зміни чи скасування і ухвалення нового судового рішення за наслідками перегляду за виключними обставинами, оскільки закон визнаний неконституційним, застосуванню не підлягатиме в силу положень ст. 8 Конституції України та ч. 7 ст. 10 ЦПК України як такий, що не відповідає Конституції України – акту найвищої юридичної сили.

Слід сказати, що із заявою про перегляд судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України можуть звернутися учасники справи навіть у тих випадках, коли правовий акт чи його окреме положення визнано неконституційним за конституційною скаргою іншої особи або за поданням суб'єктів, визначених у ч. 1 ст. 52 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII. Із такою позицією законодавця не погодилися Ю.Г. Барабаш та Г.В. Берченко, які вказали, що «мають існувати обмежувачі щодо перегляду остаточних судових рішень, передусім, за колом осіб. Можливо, це має бути якраз певною індивідуальною винагородою особі, яка звернулася із конституційною скаргою» [5, с. 80]. Видається, така думка не заслуговує на увагу, оскільки порушує принцип рівності та не враховує мету перегляду судових рішень у цивільних справах на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України – поновлення прав, порушених прийняттям державою акта, що не відповідає положенням Конституції України. Окрім цього, перегляд на цій підставі у науковій літературі розглядається як «один із проявів «відповідальності» держави, про яку йдеться у ст. 3 Конституції України» [8, с. 93].

Можливість незастосування судом нормативно-правового акта з мотивів його невідповідності конституційним положенням і вирішення цивільної справи на підставі Конституції України передбачено у ч. 6 ст. 10 ЦПК України, відповідно до якої якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку після ухвалення рішення у справі суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта [2].

Надання суду права не застосовувати при вирішенні спору положення закону, іншого правового акта чи їх окремого положення у зв'язку із сумнівами щодо їх відповідності Конституції України видається дискусійним з огляду на таке. По-перше, повноваженнями визнавати неконституційним положення закону чи іншого правового акта наділений виключно суд конституційної юрисдикції; у судів, що утворюють систему судоустрою України, така компетенція відсутня. По-друге, як уже зазначалося, закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Це у свою чергу означає, що на момент розгляду справи закон був чинним та підлягав застосуванню. По-третє, особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України має право звернутися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою. Таким чином, у разі вирішення цивільної справи із застосуванням закону, яким згодом визнано неконституційним, особа зможе поновити свої права шляхом подання заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами у зв'язку з визнанням закону чи іншого акта неконституційним. З огляду на це, видається, таку підставу для перегляду судових рішень у цивільних справах за виключними обставинами як визнання конституційним закону, іншого акта чи їх окремого положення, не застосованого судом при вирішенні справи, слід виключити з положень ЦПК України.

Окремо слід зупинитися на тому, що за переконанням законодавця на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України може бути переглянуто лише судові рішення,

які ще не виконано [2]. Слід сказати, що на практиці виникають питання про те, чи може вважатись «ще невиконаним» судове рішення, яке не підлягає примусовому виконанню (рішення про відмову у задоволенні позову чи про визнання, перетворювальні рішення). Так, за переконанням В. Кравчука, «якщо ж у позові відмовлено, то таке рішення не виконується (і не може виконуватись із об'єктивних причин). Воно не може бути «ще не виконаним». Отже, до цього виду рішень не може бути застосовано таку умову перегляду як те, що рішення суду ще не виконане» [8, с. 91]. Такої ж думки дотримується Т.А. Цувіна стосовно рішень про визнання і перетворювальних рішень у цивільному судочинстві [11, с. 140]. У свою чергу Д. Зятіна зазначила, що незрозумілим є обмеження можливості позаінстанційного перегляду виконаних судових рішень, оскільки існує інститут повороту виконання судового рішення [6, с. 83]. Видається, такі підходи слід підтримати, оскільки будь-яких причин обмежувати право учасників справи на звернення до суду із заявою про перегляд судового рішення на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України за позовами про визнання чи перетворення або у випадку відмови у задоволенні позову немає. Додатково до вказаних міркувань слід сказати, що законодавче положення про можливість перегляду у зв'язку з неконституційністю правового акта лише судових рішень, які ще не виконані, є дискримінаційним та таким, що робить неефективним інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами. З огляду на це, зі змісту п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України слід виключити таку умову перегляду як невиконання судового рішення.

Висновки і пропозиції. Отже, нині перегляд судових рішень за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України є дієвим механізмом поновлення прав особи, порушених у зв'язку з застосуванням при вирішенні її справи нормативного акта, що не відповідав Конституції України.

З метою удосконалення законодавства у цій сфері до ЦПК України слід внести такі зміни і доповнення:

– пункт 1 частини 3 статті 423 ЦПК України викласти у такій редакції: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону (його окремого положення) застосованого судом при вирішенні даної справи»;

– у статті 10 ЦПК України виключити частину 6.

Думається, внесення таких змін до ЦПК України сприятиме виконанню завдань цивільного судочинства.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 25.05.2022).
2. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 №1618-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15 (дата звернення: 25.05.2022).
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n12372 (дата звернення: 25.05.2022).
4. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 №1798-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#n4004 (дата звернення: 25.05.2022).
5. Барабаш Ю. Г., Берченко Г. В. Конституційна скарга в Україні: окремі питання ефективності як засобу захисту основних прав. *Соціальне право*. 2021. № 21. С. 70–82. URL: https://496-Article%20Text-876-1-10-20220108.pdf
6. Зятіна Д. Перегляд судових рішень у зв'язку з виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 3 ст. 320 ГПК України. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 4. С. 81–85. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/14.pdf
7. Єзеров А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України.* 2020. № 3. С. 112–124.
8. Кравчук В. Неконституційність закону як підстава перегляду судового рішення за виключними обставинами. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму

(м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. С. 87–94.
9. Менюк Д. О. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами у цивільному процесі України : дис. ... доктор філософ. : 081 – Право / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 237 с.
10. Терлецький Д. Дія рішень Конституційного Суду України у часі: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. С. 80–86.
11. Цувіна Т. А. Інститут конституційної скарги та перегляд судових рішень за виключними обставинами в контексті принципу верховенства права. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 3(28). Т. 1. С. 136–141. URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v3-1_2019/27.pdf
12. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення: 25.05.2022).
13. Черняк Є. Застосування судами положень конституції України як норм прямої дії та право на перегляд судового рішення за наслідками встановлення конституційності закону, іншого правового акта чи їх окремих положень як засіб захисту основних прав і свобод. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4. С. 115–126.
14. Блажівська Н. Конституційна скарга vs ефективне відновлення порушеного права особи остаточним судовим рішенням у світлі перегляду адміністративних справ за виключними обставинами. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. С. 104–109.
15. Білак М. Верховенство права як критерій дії у часі рішення Конституційного Суду. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. С. 72–79.
16. Смокович М. Впровадження рішень конституційного суду України: пошуки ефективного механізму захисту прав людини. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р). Харків : Право, 2020. С. 10–18.

Rudenko O. Unconstitutionality (constitutionality) of the law as a basis for review of a court decision in exceptional circumstances in civil proceedings

The article is devoted to the study of the peculiarities of the review of court decisions, which ended the case and which entered into force in civil cases in exceptional circumstances on the basis of paragraph 1 of Part 3 of Art. 423 of the Civil Procedure Code of Ukraine. It is substantiated that on this basis the court decision may be reviewed in the following cases: 1) declaring unconstitutional a law, other legal act or their separate provision applied by the court in resolving the case; 2) recognition as constitutional of a law, other legal act or their separate provision, not applied by the court in deciding the case.

It is noted that the resolution of the case with the application of a normative act, which was later declared unconstitutional, testifies to the illegality of the court decision and violation of the rule of law as the basic principle of civil proceedings. It is concluded that currently the review of court decisions in exceptional circumstances based on paragraph 1 of Part 3 of Art. 423 of the Civil Procedure Code of Ukraine is an effective mechanism for restoring the rights of a person violated in connection with the application of a normative act in resolving his case, which does not comply with the Constitution of Ukraine.

It is argued that the provisions of Part 2 of Art. 152 of the Constitution of Ukraine, Art. 91 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» do not prevent the review of court decisions based on paragraph 1 of Part 3 of Article. 423 of Civil Procedure Code of Ukraine, which according to Part 7 of Art. 10 of the Civil Procedure Code of Ukraine of Ukraine should be implemented without the application of a legal act declared unconstitutional. It is substantiated that the current mechanism of restoring the rights of a person in connection with the application of a normative act that did not comply with the Constitution of Ukraine

in resolving his case does not require retroactive effect of the decision of the Constitutional Court of Ukraine. It is pointed out that the proposals on limiting the range of subjects of appeals to the court with a request to review the court decision in exceptional circumstances based on paragraph 1, part 3 of Art. 423 of Civil Procedure Code of Ukraine only by the person on whose constitutional complaint the unconstitutionality of the legal act is established.

It is proposed to exclude from the Civil Procedure Code of Ukraine such grounds for review of court decisions in civil cases in exceptional circumstances as constitutional recognition of a law, other act or their separate provision, not applied by the court in resolving the case. It is proposed to expand the scope of review based on paragraph 1 Article part 3 of Art. 423 of Civil Procedure Code of Ukraine by court decisions that are executed.

Key words: *civil proceedings, review, exceptional circumstances, unconstitutionality, constitutionality, court decision.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.13
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.9

А. О. Сошников
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова
Національної академії наук України»,
експерт Центру перспективних досліджень
і співробітництва з прав людини в сфері економіки

Ю. О. Єршова
член правління
Офісу аналітики та консультацій
з питань сталого розвитку

ГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ: ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

В умовах повномасштабного військового наступу російської федерації на територію України (збройної агресії), актуалізується питання «перезавантаження» економічної політики держави, як під час запровадженого Президентом України воєнного стану, так і післявоєнний період. Особливого значення набуває регулювання економічних відносин.

Саме зважена державна економічна політика може створити передумови для зменшення темпів економічного падіння та зменшення строків рецесії. У даний час, державна підтримка (через стимулювання) є надважливою, як для галузей економіки, так і окремого бізнесу. Спеціальні режими господарювання, як інструменти державної економічної політики, мають відіграти в цьому питанні значну роль.

В ході дослідження було проаналізовано особливості законодавчого регулювання здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану та надано оцінку урядовій політиці у відповідній сфері.

Запровадження Урядом України майже всеосяжної дерегуляції, шляхом прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану», принципово зменшує адміністративний тиск на суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. У післявоєнний період даний досвід повинен бути всебічно проаналізований та врахований для продовження курсу держави на подальшу дерегуляцію, що в майбутньому дозволить принципово поліпшити інвестиційний клімат, що в свою чергу дозволить залучити відповідні ресурси в національну економіку.

Актуалізується питання (особливо під час воєнного стану) появи та подальшого законодавчого унормування нових різновидів спеціальних режимів господарювання та поєднання декількох в одному чи на одній території та для одних суб'єктів господарювання.

Аргументовано створення спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку в регіонах, де відбувається релокація – у воєнний час та в регіонах та місцевостях, що зазнали найбільшого руйнування у повоєнний час.

Ключові слова: *спеціальний режим господарювання, воєнний стан, державна політика, особливе регулювання, господарська діяльність.*

© Сошников А. О., Єршова Ю. О., 2022

Постановка проблеми. В умовах повномасштабного військового наступу російської федерації на територію України (збройної агресії) актуалізується питання «перезавантаження» економічної політики держави, як під час запровадженого Президентом України воєнного стану, так і післявоєнний період. Особливого значення набуває регулювання економічних відносин.

За оцінками експертів, збитки України від розпочатої війни перевищують $1 трильйон доларів США. Йде мова, як про прямі інфраструктурні збитки, руйнування інфраструктури, так і про підрахунок подальших втрат української економіки (через падіння ВВП) [1].

Саме зважена державна економічна політика може створити передумови для зменшення темпів економічного падіння та зменшення строків рецесії. У даний час, державна підтримка (через стимулювання) є надважливою, як для галузей економіки, так і окремого бізнесу. Спеціальні режими господарювання, як інструменти державної економічної політики, мають відіграти в цьому питанні значну роль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спеціальний режим господарювання вже досить тривалий час є предметом, як іноземних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, спеціальний режим господарювання досліджувався: О. Зельдіною [2], А. Матвєєвою [3; 4], М. Прохоренко [5], Н. Сергєєвою [6], Л. Таран [7] та іншими. В свою чергу, в частині публікацій не роглядається питання спеціального режиму господарювання в умовах воєнного стану. Також необхідно відзначити, на відсутності повноцінних досліджень спеціального режиму господарювання в умовах вже діючого воєнного стану.

Мета статті – проаналізувати особливості законодавчого регулювання здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану та надати оцінку урядовій політиці у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняні та іноземні дослідники постійно акцентують свою увагу на впливі спеціального правового режиму господарювання на суспільні відносини. Так, А. Матвєєва наголошує, що спеціальний правовий режим господарювання необхідно розглядати як один із основних напрямків національної економічної політики в контексті удосконалення провадження господарської діяльності в Україні, спрощення ведення бізнесу в державі (у тому числі і його започаткування [4, с. 42].

Л. Таран підкреслює, що спеціальний режим господарювання – це особливий порядок правового регулювання певних загальних відносин, який встановлюється до конкретного кола суб'єктів або суб'єктів сфери їхньої діяльності і який відрізняється від загального режиму або пільговою, або обмежувальною направленістю регулювання, обумовленого публічним інтересом, відображеного в усіх елементах його механізму, через гарантії, пільги, форми державної підтримки, обмеження, заборони і додаткові підстави юридичної відповідальності [7, с. 1239–1240].

Найбільш комплексне визначення спеціального режиму господарювання дає професор О. Зельдіна, так, спеціальний правовий режим господарювання – це правовий режим, що визначає порядок організації та здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, що відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством, і вводиться державою з певною метою для забезпечення розумного сполучення публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень та/або заохочень для суб'єктів господарювання [2, с. 9]. Автор, зокрема, робить акцент на цілі та завданнях, з якими і запроваджується спеціальний режим господарювання.

В свою чергу, до ознак спеціального правового режиму слід віднести наступні: спеціальна мета створення спеціального правового режиму; використання специфічних правових засобів; виокремлення у певний блок юридичних норм, які комплексно регулюють організацію та здійснення господарської діяльності у межах цього спеціального режиму; коло осіб, на яких розповсюджується цей спеціальний правовий режим [8, с. 93].

Зазвичай, встановлення на частині території України чи в певній галузі економіки спеціального режиму господарювання означає, що законодавство України застосовується на такій території чи у такій

галузі з урахуванням певних особливостей, не характерних для загального режиму здійснення господарської діяльності в країні. Об'єктивна необхідність запровадження спеціальних режимів господарської діяльності на окремих територіях базується на усвідомленні того факту, що такі території у конкретних соціально-економічних умовах не можуть ефективно розвиватися у разі здійснення господарювання відповідно до загальних правових норм [9].

Д. Коссе вважає, що спеціальний режим господарювання може застосовуватися для розвитку національного товаровиробника, впровадження інноваційних технологій на визначених територіях, у визначених та стратегічно важливих напрямках економіки України [10, с. 160].

Необхідно підкреслити, що відповідні авторські підходи більш притаманні для спеціальних режимів господарювання в державах, де не відбуваються регулярні військові дії (у мирний час).

Відповідно до положень Господарського кодексу України до різновидів спеціального режиму господарювання відносяться:

– господарювання у спеціальних (вільних) економічних зонах;

– концесії;

– виключна (морська) економічна зона України; на державному кордоні України;

– в санітарно-захисних та інших охоронних зонах, територіях та об'єктах, що особливо охороняються;

– спеціальний режим господарювання в окремих галузях народного господарства;

– території пріоритетного розвитку;

– спеціальний режим господарювання в умовах надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

– спеціальний режим господарювання в умовах воєнного стану [11].

А вже ст. 417 Господарського кодексу України встановлений порядок здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану, зокрема, що у період дії воєнного стану, введеного на території України або в окремих місцевостях, правовий режим господарської діяльності визначається на основі закону про оборону України, інших законодавчих актів щодо забезпечення обороноздатності держави та законодавства про режим воєнного стану.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», 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, територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [12].

24 лютого 2022 року Президентом України відповідним указом «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 було введено зранку 24 лютого 2022 року на всій території України воєнний стан [13], який був у подальшому затверджений Законом України [14].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року № 1932-XII Уряд України здійснює загальнодержавні заходи щодо забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління у воєнний час [15].

18 березня 2022 року, з метою регламентації особливостей господарської діяльності під час воєнного тану, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» № 314 (з подальшими змінами) [16]. Урядом України був взятий курс на лібералізацію державного регулювання економічних відносин (дерегуляцію) під час дії воєнного стану. Так, установлено, що на період воєнного стану право на провадження господарської діяльності може набуватися суб'єктами господарювання на підставі безоплатного подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності, без отримання дозвільних документів (документів дозвільного характеру, ліцензій або інших результатів надання

публічних послуг). Тобто Кабінет Міністрів України пішов на безпрецедентні кроки: запровадження декларативного принципу у окремих видах господарської діяльності; звільнення від плати адміністративних та інших зборів; скасування обов'язку отримання дозвільних документів для відповідних видів господарської діяльності.

Додатково встановлено види господарської діяльності, на які не може розповсюджено відповідні виключення.

В свою чергу, органи ліцензування, дозвільні органи та суб'єкти надання публічних (електронних публічних) послуг зобов'язуються на своїх офіційних веб-сайтах розміщують переліки поданих декларацій.

Суб'єкти господарювання, які набули право на провадження господарської діяльності на підставі декларації, у разі відсутності відповідних дозвільних документів (документи дозвільного характеру, ліцензії та/або інші результати надання публічних послуг), невідкладно, але не пізніше трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану звертаються до відповідних органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг і отримують відповідні дозвільні документи в порядку, строки та на умовах, передбачених законодавством, без зупинення (припинення) їх діяльності;

Також передбачено, що строки дії вже діючих строкових ліцензій та документів дозвільного характеру автоматично продовжуються на період воєнного стану та три місяці з дня його припинення чи скасування.

Рішення Уряду України дозволяє зменшити адміністративний тиск на суб'єктів господарювання під час воєнного стану, що дозволяє бізнесу займатися своєю безпосередньою діяльністю. З зрозумілих причин про поліпшення інвестиційного клімату говорити недоречно, хоча у мирний час відповідне рішення сприяло залученню інвестицій та пожвавленню економічної активності. Досвід запровадження такої значної дерегуляції видів господарської діяльності повинен всебічно проаналізований у післявоєнний час, для продовження процесів дерегуляції у подальшому.

Необхідно погодитись, що одним з недоліком функціонування спеціальних режимів господарювання є відсутність законодавчого закріплення можливості моделювання нових видів спеціальний режим господарювання, не передбачених господарським законодавством [3, с. 145]. Особливо це набуває актуальності під час дії воєнного тану, коли у державі, в особі Уряду, повинен бути широкий інструментарій для випливу на здійснення господарської діяльності.

Набуває нового значення створення спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку в регіонах та місцевостях, що зазнали найбільшого руйнування (Донеччина, Луганщина, Харківщина, Київщина, Чернігівщина тощо) від держави-окупантам, а також в західних та центральних регіонах України. Оскільки саме в ці регіони відбувається релокація (евакуація підприємств та виробничих потужностей з територій бойових дій). Зараз релокацію можна розглядати, як нову форму державної підтримки постраждалому вітчизняному бізнесу.

Висновки і пропозиції. В ході дослідження було проаналізовано особливості законодавчого регулювання здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану та надано оцінку урядовій політиці у відповідній сфері.

Запровадження Урядом України майже всеосяжної дерегуляції, шляхом прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану», принципово зменшує адміністративний тиск на суб'єктів господарювання в умовах воєнного стану. У післявоєнний період даний досвід повинен бути всебічно проаналізований та врахований для продовження курсу держави на подальшу дерегуляцію, що в майбутньому дозволить принципово поліпшити інвестиційний клімат, що в свою чергу дозволить залучити відповідні ресурси в національну економіку.

Актуалізується питання (особливо під час воєнного стану) появи та подальшого законодавчого унормування нових різновидів спеціальних режимів господарювання та поєднання декількох в одному чи на одній території та для одних суб'єктів господарювання.

Аргументовано створення спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку в регіонах, де відбувається релокація – у воєнний час та в регіонах та місцевостях, що зазнали найбільшого руйнування у повоєнний час.

Подальші дослідження планується спрямувати на: аналіз урядової політики щодо евакуації підприємств та виробничих потужностей з зони бойових дій (релокації); вивчення впливу держави на здійснення господарської діяльності в воєнний та пост-воєнний період (можливо, доцільно бути говорити про окремий режим господарювання).

Список використаної літератури:

1. Збитки України від розпочатої Росією війни перевищують $1 трильйон. URL: https://www.unian.ua/economics/finance/vtrati-ukrajini-cherez-viynu-z-rosiyeyu-perevishchuyut-1-trilyon-novini-ukrajina-11764189.html
2. Зельдіна О. Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2007. 40 с.
3. Матвєєва А. В. Здійснення господарської діяльності в умовах дії спеціальних режимів господарювання. *Розвиток підприємництва Україні безпека здійснення господарської діяльності* – 14.12.2018, м. Харків. С. 142–146. URL: https://ndipzir.org.ua/conference/2018/12/14/RozvytokPidprVUkr18-31.pdf
4. Матвєєва А. В. Спеціальний правовий режим господарювання: поняття і види. *Право та інновації*. 2018. № 4(24). С. 39–44.
5. Прохоренко М. М. Правове регулювання господарської діяльності та господарських відносин в особливий період. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2016. № 2(39). С. 151–161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_2_26
6. Сергєєва Н. С. Спеціальний режим господарювання в умовах надзвичайного тану: удосконалення механізму правового регулювання. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* 2014. № 4(19). С. 159–169. Режим доступу: http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/4-159-169.pdf
7. Хозяйственный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / під ред. А. Г. Бобковой. Х. : ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2008. 1296 с.
8. Матвєєва А. В. Проблеми правового забезпечення спеціального правового режиму господарювання. *Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах* : збірник матеріалів круглого столу (м. Харків, 25 травня 2018 р.). Харків : Право. 2018. С. 90–94.
9. Олійник О. С. Поняття та особливості спеціального правового режиму в сучасних умовах господарювання. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України.* 2011. Вип. 26. С. 142–148. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2011_26_21
10. Коссе Д. Д. Аналіз можливостей заточування правових режимів в економіці України. *Правове регулювання економіки.* 2014. № 14. С. 149–161. Режим доступу: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/12364/149-161.pdf?sequence=1&isAllowed=y
11. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, 19–20, 21–22.
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1647-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2000. № 28.
13. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. *Голос України*. 2022. № 37.
14. Про затвердження Указу Президента України «Про ведення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. *Голос України*. 2022. № 37.
15. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 9. Ст. 106.
16. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314. *Офіційний вісник України*. 2022. № 26. Ст. 1399.

Soshnykov A., Yershova Yu. Economic activity: peculiarities of implementation in martial law

In the context of a full-scale military offensive of the Russian Federation on the territory of Ukraine (armed aggression), the issue of "resetting" the economic policy of the state is relevant, both during the martial law imposed by the President

of Ukraine and the postwar period. Of particular importance is the regulation of economic relations.

It is prudent state economic policy that can create the preconditions for reducing the rate of economic decline and reducing the recession. Currently, government support (through incentives) is crucial for both the economy and the individual business. Special management regimes, as instruments of state economic policy, should play a significant role in this matter.

The study analysed the features of the legislative regulation of economic activity in martial law and provided an assessment of government policy in this area.

The introduction by the Government of Ukraine of almost comprehensive deregulation, by adopting the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of ensuring economic activity in martial law", fundamentally reduces the administrative pressure on business entities in martial law. In the post-war period, this experience should be comprehensively analysed and taken into account to continue the state's course of further deregulation, which in the future will fundamentally improve the investment climate, which in turn will attract relevant resources to the national economy.

The issue (especially during martial law) of the emergence and further legislative regulation of new types of special management regimes and the combination of several in one or one territory and for one business entity is being raised.

The creation of special (free) economic zones and territories of priority development in the regions where relocation takes place – in wartime and in the regions and localities that suffered the most in the post-war period.

Key words: *special regime of management, martial law, state policy, special regulation, economic activity.*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6:342.951:351.82
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.10

У. В. Антонюк
кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри цивільного та господарського права і процесу
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ У 2022 РОЦІ

У даній статті, на підставі норм чинного природоохоронного законодавства України, здійснено науковий аналіз правових основ забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального природокористування в умовах військової агресії в Україні в лютому 2022 року. Констатовано, що військова агресія в Україні завдала і продовжує завдавати особливо значної шкоди навколишньому середовищу та природнім ресурсам. Тому прийняття спеціального законодавства в Україні щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період було вимушеним, необхідним і логічним кроком. Визначено, що позитивною тенденцією спеціального законодавства є те, що воно регламентує діяльність у сфері довкілля не лише у період воєнного стану, але і у відбудовний період. Що ж стосується діяльності у сфері охорони довкілля у цей складний час, то у законодавстві акцентується увага лише на 2 аспектах: процедурі оцінки впливу на довкілля та охороні тваринного світу. Проаналізовано особливості здійснення процедури оцінки впливу на довкілля при проведенні відновлювальних робіт з ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій на час воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій. Запропоновано не скасовувати повністю, а спростити процедуру оцінки впливу на довкілля для даного виду діяльності. Подано характеристику обмежень у воєнний час у сфері охорони тваринного світу, зокрема, щодо виконання робіт та заходів, які є джерелом підвищеного шуму, скасування всіх видів рубок та меліоративного вилову біоресурсів. З'ясовано, що поза увагою законодавця, залишилось ще ряд важливих питань зі сфери охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування, зокрема: щодо здійснення функції екологічного управління, щодо охорони і збереження лісів та територій природно-заповідного фонду, охорони надр, земель, ґрунтів, атмосферного повітря, вод, поводження з відходами тощо. Проаналізовано порядок здійснення функції державного екологічного контролю в умовах воєнного стану.

Ключові слова: *довкілля, охорона природи, природокористування, оцінка впливу на довкілля, екологічні права, екологічний контроль, воєнний стан.*

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення російських військ на територію незалежної України, яке розпочалось на світанку 24 лютого 2022 року, призвело і продовжує призводити не лише до жахливих та незворотних наслідків і шкоди для її територіальної цілісності і недоторканості, життя і здоров'я та життєдіяльності мирного цивільного населення, економіки держави, її виробничої та соціальної інфраструктури, але і завдає значної та невідновної шкоди навколишньому природному середовищу та його природних ресурсам і об'єктам. Так, за перший

© Антонюк У. В., 2022

місяць війни в Україні активісти Центру екологічних ініціатив «Екодія» нарахували більше сотні злочинів проти довкілля, які вчинили російські війська, зокрема: вони руйнують нафтобази, бомблять підприємства і заводи, випалюють ліси, розстрілюють атомні енергоблоки тощо, які згідно із Женевською конвенцією є частиною воєнних злочинів [1]. Станом на початок травня 2022 року, за даними Оперативного штабу на базі Державної екологічної інспекції України, по всій Україні сформовано єдиний реєстр збитків, де вже зафіксовано 218 подій щодо порушень у сфері охорони довкілля, і лише за 11 випадками експерти розрахували орієнтовну суму збитків на понад 5 млрд гривень [2]. Таким чином, у сучасних умовах надзвичайно важливо створити дієвий та ефективний правовий механізм, який би з одного боку, створював умови для захисту і збереження довкілля від усіх можливих загроз і викликів війни, а з іншого, – сприяв і забезпечував відновлення навколишнього природного середовища у відбудовний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо охорони довкілля в цілому, завжди було і продовжує залишатись об'єктом пильної та гострої уваги наукових дискусій представників найвідоміших українських наукових шкіл екологічного права, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, Т.Є. Харитонової тощо. Водночас, відсутні комплексні дослідження щодо правової охорони довкілля в умовах війни в Україні. При цьому, окрему увагу слід звернути на наукові розробки, звернення та пропозиції щодо нагальних кроків для захисту довкілля в Україні з перших днів військового вторгнення у 2022 році представників Міжнародної благодійної організації «Екологія – Право – Людина».

Мета даного дослідження – проаналізувати норми чинного природоохоронного законодавства України на предмет закріплення правового механізму забезпечення охорони довкілля, екологічної безпеки та раціонального природокористування в Україні в умовах військової агресії у 2022 році.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання відносин щодо охорони довкілля в цілому, за всю історію незалежності України, починаючи від Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [3], здійснюється цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої приналежності. Водночас, що стосується охорони довкілля безпосередньо в умовах війни, то відповідний закон України було прийнято, як виклик і швидке реагування на існуючу ситуацію, 15 березня 2022 року № 2132-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [4]. Безумовно, що прийняття даного закону є важливим кроком та нагальною вимогою сьогодення. До позитивних моментів зазначеного закону слід віднести, на наше переконання, і те, що він регламентує діяльність у сфері довкілля не лише у період воєнного стану, але і у відбудовний період. Як зазначається на офіційному сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, зміни, які запроваджуються даним законом, спрямовані на забезпечення 3 надзвичайно важливих складових:

– забезпечення обороноздатності держави під час воєнного стану;

– пришвидшення відновлення інфраструктури і економіки України у відбудовний період;

– повернення до нормальної життєдіяльності громадян після закінчення війни [5].

В цілому, систему заходів щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період, на наш погляд, можна поділити на 2 основні блоки:

– загальні заходи, які пов'язані із забезпеченням цивільного захисту на період воєнного стану та у відбудовний період;

– спеціальні заходи, які спрямовані на безпосередню регламентацію діяльності щодо природокористування та охорони довкілля.

До першої групи заходів належать наступні:

– проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій;

– ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження;

– вжиття заходів для відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення;

– визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) територій;

– залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій міжнародної допомоги;

– затвердження щорічного плану основних заходів цивільного захисту України, включаючи заходи у відбудовний період після закінчення воєнних дій;

– визначення обсягу та строків здійснення відновлювальних робіт з ліквідації наслідків воєнних дій під час дії воєнного стану [4].

Що ж стосується безпосередньо діяльності у сфері охорони довкілля, то у рамках зазначеного вище закону, регламентуються такі блоки питань екологічного спрямування:

– процедура оцінки впливу на довкілля;

– охорона тваринного світу, зокрема: охорона середовища існування, умов розмноження, шляхів міграції тварин.

При цьому, слід відмітити, що проект Закону України від 13 березня 2022 року № 7144 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану» [6] передбачав регулювання діяльності ще й у сфері гірничих відносин. Зокрема, йшлося про зупинення дії статей 9–10 Кодексу України про надра [7], які регулюють компетенцію Верховної Ради АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Ради міністрів АРК, сільських, селищних, міських і районних рад і рад об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання гірничих відносин. Але ці зміни не увійшли до прийнятого закону від 15 березня 2022 року [4].

Сутність змін у сфері процедури оцінки впливу на довкілля в умовах воєнного стану в Україні полягають у тому, що оцінці впливу на довкілля не підлягає планована діяльність, спрямована виключно на забезпечення оборони держави, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, наслідків антитерористичної операції на території проведення антитерористичної операції на період її проведення, відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, відновлювальні роботи з ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій. Тобто, скасували проведення оцінки впливу на довкілля при здійсненні відновлювальних робіт з ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій. Ця норма діятиме під час воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій. З приводу даного нововведення ведуться дискусії у правничих наукових колах. Зокрема, представники Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» висловили своє суттєве занепокоєння такою зміною Представництву ЄС в Україні і вважають неприйнятним виключення зі сфери дії Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [8] відновлювальних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій під час воєнного стану та у відбудовний період після закінчення війни [9]. В цілому, ми також підтримуємо такий підхід активістів-екологів, і як альтернативний варіант, вважаємо за доцільне спрощення процедури оцінки впливу на довкілля при проведенні відновлювальних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій під час воєнного стану та у відбудовний період після закінчення війни.

Також на період дії воєнного стану на території України до дня його припинення або скасування зупинено дію частини п'ятої статті 39 Закону України «Про тваринний світ» [10]. Зокрема, забороняється:

– проведення робіт та заходів, які є джерелом підвищеного шуму та неспокою (у тому числі пальба, проведення вибухових робіт, феєрверків, концертів, фестивалів, використання моторних мало-

мірних суден (крім їх використання під час здійснення контролю у сфері охорони, використання і відтворення рослинного і тваринного світу та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій);

– здійснення всіх видів рубок головного користування та всіх видів рубок формування і оздоровлення лісів на всіх лісових ділянках, що належать до відтворювальних ділянок відповідно до упорядкування мисливських угідь, високогірних лісів, приполонинних лісів, лісів у ярах, балках і річкових долинах, лісових ділянок на схилах ярів, балок, обривів, осипів і зсувів, берегозахисних ділянок, лісових ділянок навколо витоків річок, уздовж межі з безлісною місцевістю, лісів у мокрих та сирих типах лісорослинних умов, у межах територій природно-заповідного фонду;

– меліоративний вилов біоресурсів, здійснення науково-дослідного, науково-конструкторського, науково-промислового лову із залученням технічної бази промислових рибальських підприємств, проведення ралі та інших змагань на транспортних засобах [10].

Отже, виключно на період воєнного стану скасували деякі обмеження щодо виконання робіт у, так званий, «сезон тиші». Зокрема, це роботи та заходи, які є джерелом підвищеного шуму, а також всі види рубок та меліоративний вилов біоресурсів [4].

Водночас, поза увагою законодавця у рамках Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [4], окрім врегулювання процедури оцінки впливу на довкілля та охорони тваринного світу в умовах війни, залишилось ще ряд важливих питань, зокрема: щодо здійснення функції екологічного управління, щодо охорони і збереження лісів та територій природно-заповідного фонду, охорони надр, земель, ґрунтів, атмосферного повітря, вод, поводження з відходами тощо.

При цьому, що стосується здійснення функції екологічного управління в умовах війни, окрему увагу слід звернути на функцію державного екологічного нагляду (контролю), яка в умовах військової агресії має надзвичайно важливе значення. З одного боку, йдеться про виявлення і засвідчення фактів військових злочинів країни-агресора проти довкілля, а з іншого – фіксація фактів порушення вимог чинного екологічного законодавства України недобросовісними правопорушниками на територіях, які не перебувають безпосередньо у зоні бойових дій. Так, 13 березня 2022 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [11], якою припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) на період воєнного стану в Україні. Даний підзаконний нормативно-правовий акт на період воєнного стану в Україні ввів мораторій і скасував усі види планових і позапланових перевірок, які реалізовувались у порядку здійснення заходів державного нагляду (контролю) у всіх сферах суспільної діяльності, в тому числі, і у сфері охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки.

Крім того, згідно п. 2 зазначеної вище постанови передбачено випадки проведення позапланових перевірок в окремих сферах в умовах воєнного стану. Так, позапланові перевірки можуть проводитися в таких сферах та випадках:

а) з метою запобігання неконтрольованому зростанню цін на товари, які мають істотну соціальну значущість (лише на підставі рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері);

б) за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини;

в) за наявності загрози, що має значний негативний вплив на захист навколишнього природного середовища [11].

З наведеного вище, можна зробити висновок, що позапланові перевірки, пов'язані із захистом навколишнього природного середовища від знищення, плюндрування, забруднення чи засмічення в умовах війни, а також щодо забезпечення екологічної безпеки, не потребують рішення профільного міністерства

з питань захисту довкілля, тобто, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, і здійснюються Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами на місцях. На наше переконання, це є цілком правильним та логічним кроком. Оскільки, в умовах війни, довкілля та природні ресурси України зазнали і продовжують зазнавати нищівних військових ударів, тому сьогодні дуже важливо зберегти ті природні території та об'єкти, які ще не зазнали шкоди від війни. Тим більше, що діяльність Державної екологічної інспекції України засвідчує ряд правопорушень у галузі охорони довкілля. Так, лише за тиждень роботи територіальними та міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України було проведено 45 перевірок та складено 106 протоколів про адміністративні правопорушення; загальна сума накладених штрафних санкцій склала понад 154 тисячі гривень, крім того, за порушення вимог природоохоронного законодавства державні інспектори розрахували суму збитків, завданих довкіллю, що становить понад 800 тисяч гривень; у результаті, до Державного бюджету порушники вже сплатили 35 тисяч гривень адміністративних стягнень та 63 тисячі гривень збитків за знищення українського довкілля [12]. Тому запровадження мораторію на здійснення функцій державного екологічного контролю лише ускладнить ситуацію з екологічними правопорушеннями і створить сприятливе середовище для їх вчинення. Як стверджують представники Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина», блокування роботи Державної екологічної інспекції України щодо здійснення державного екологічного контролю не тільки не принесе користі для довкілля, але і позбавить державний бюджет надходжень від штрафів та збитків, завданих довкіллю, а також дасть сигнал браконьєрам та іншим порушникам природоохоронного законодавства про безкарність їхніх злочинів та адмінпроступків, і, як наслідок, довкілля України буде потерпати не тільки від армії агресора, але і від недобросовісних порушників природоохоронного законодавства [12].

Висновки і пропозиції. Таким чином, складні реалії сьогодення в Україні в умовах російської агресії загрожують та завдають невідворотної шкоди не лише безпеці людей та людській життєдіяльності, а й природним ресурсам та довкіллю в цілому. Тому, прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» було вимушеним і нагальним кроком. До позитивних моментів зазначеного закону слід віднести, на наше переконання, першочергово те, що він регламентує діяльність у сфері довкілля не лише у період воєнного стану, але і у відбудовний період. Що ж стосується діяльності у сфері охорони довкілля у цей складний час, то у законі акцентується увага лише на 2 аспектах: процедурі оцінки впливу на довкілля та охороні тваринного світу. Тобто, скасували повністю проведення оцінки впливу на довкілля при здійсненні відновлювальних робіт з ліквідації наслідків збройної агресії та бойових дій на час воєнного стану та у відбудовний період після закінчення воєнних дій, що, на наш погляд, було перебільшенням. Оскільки, варто було не скасовувати повністю, а принаймні, спростити процедуру оцінки впливу на довкілля для даного виду діяльності, і, таким чином, передбачити хоч якісь «запобіжники» тощо. Також, виключно на період воєнного стану скасували і деякі обмеження щодо виконання робіт у, так званий, «сезон тиші». Зокрема, це роботи та заходи, які є джерелом підвищеного шуму, а також всі види рубок та меліоративний вилов біоресурсів. Водночас, поза увагою законодавця, залишилось ще ряд важливих питань, зокрема: щодо здійснення функції екологічного управління, щодо охорони і збереження лісів та територій природно-заповідного фонду, охорони надр, земель, ґрунтів, атмосферного повітря, вод, поводження з відходами тощо. Але, незважаючи на ці пересторогі і зауваження, існуюча правова регламентація діяльності у сфері охорони довкілля в часі військової агресії, вкотре засвідчує важливість та цінність збереження, відновлення стану довкілля і його природних ресурсів для сучасних та прийдешніх поколінь.

Список використаної літератури:

1. Як війна впливає на довкілля і як можна допомогти його відновлювати. URL: https://suspilne.media/231917-ak-vijna-vplivae-na-dovkilla-i-ak-mozna-dopomogti-jogo-vidnovluvati-rozpovidae-ekologina/ (дата звернення: 19.05.2022 року).
2. В Україні зафіксували 218 випадків порушень у сфері охорони довкілля через війну. URL: https://carpathia.gov.ua/news/v-ukrayini-zafiksuvali-218-vipadkiv-porushen-u-sferi-ohoroni-dovkillya-cherez-vijnu (дата звернення: 19.05.2022 року).
3. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text (дата звернення: 19.05.2022 року).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text (дата звернення: 19.05.2022 року).
5. Верховна Рада спростила деякі адмінпроцедури та вимоги у сфері захисту довкілля під час дії воєнного стану та післявоєнний період. URL: https://mepr.gov.ua/news/39036.html (дата звернення: 19.05.2022 року).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану: проект Закону України від 13 березня 2022 року № 7144 URL: https://ips.ligazakon.net/document/JI07091A?an=3 (дата звернення: 19.05.2022 року).
7. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 19.05.2022 року).
8. Про оцінку впливу на довкілля: закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text (дата звернення: 19.05.2022 року).
9. Позиція делегації ЄС щодо тенденцій у сфері ОВД. URL: http://epl.org.ua/announces/pozytsiya-delegatsiyi-yes-shhodo-tendentsij-u-sferi-ovd/ (дата звернення: 19.05.2022 року).
10. Про тваринний світ: закон України від 13 грудня 2001 року № 2894-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text (дата звернення: 19.05.2022 року).
11. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pripinennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-i-derzhavnogo-rinkovogo-naglyadu-v-umovah-voyennogo-stanu-303 (дата звернення: 19.05.2022 року).
12. Державний контроль за станом довкілля під час війни. URL: http://epl.org.ua/announces/derzhavnyj-kontrol-za-stanom-dovkillya-pid-chas-vijny/ (дата звернення 19.05.2022 року).

Antonyuk U. Legal aspects of environmental protection in Ukraine in the conditions of military aggression in 2022

In this article, based on the current environmental legislation of Ukraine, a scientific analysis of the legal framework for environmental protection, environmental safety in the context of military aggression. It was stated that military aggression in Ukraine has caused and continues to cause particularly significant damage to the environment resources. Therefore, the adoption of special legislation in Ukraine on environmental activities and civil protection during the martial law and in the reconstruction period was a necessary, necessary and logical step. It is determined that the positive trend of special legislation is that it regulates activities in the field of environment not only during martial law, but also during the reconstruction period. As for the activities in the field of environmental protection at this difficult time, the legislation focuses on only 2 aspects: the procedure for environmental impact assessment and wildlife protection. The peculiarities of the implementation of the environmental impact assessment procedure during the restoration work to eliminate the consequences of armed aggression and hostilities during martial law and in the reconstruction period after the end of hostilities are analyzed. It is proposed not to abolish completely, but to simplify the procedure of environmental impact assessment for this type of activity. Restrictions during the war in the field of wildlife protection are

analyzed, in particular, regarding the implementation of works and measures that are a source of increased noise, the abolition of all types of logging and reclamation of bioresources. It was found that the legislator did not pay attention to a number of important issues in the field of environmental protection and environmental management, in particular: the implementation of the function of environmental management, protection and preservation of forests and nature reserves, protection of subsoil, land and soil, air, water, waste management, etc. The order of realization of the function of the state ecological control in the conditions of martial law is analyzed.

Key words: *environment, nature protection, nature management, environmental impact assessment, environmental rights, environmental control, martial law.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.11

Н. Г. Габлей
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри міжнародного, конституційного
та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ

В даній статті досліджуються підстави притягнення до адміністративної відповідальності державних та приватних виконавців, зокрема за невиконання чи неналежне виконання судового рішення, рішення іншого органу. Проаналізовано ознаки адміністративного правопорушення як підстави притягнення до адміністративної відповідальності державних та приватних виконавців, зокрема особливу увагу привернуто до суспільної шкідливості, що проявляється у ступені заподіяної шкоди та його характері. Дана ознака має оціночний характер на двох рінях: законодавчому – шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення чи інших нормативно-правових актів; та на правозастосовному рівні – шляхом оцінки шкідливості діяння уповноваженими органами, які притягають винних до адміністративної відповідальності. Оскільки державні виконавці є державними службовцями, то також звернуто увагу і на вживання терміну «посадова», «службова» особа та підкріплено думкою, що законодавцю варто на законодавчому рівні комплексно вживати єдиний термін «службова особа». Приватні виконавці не несуть відповідальності за свої професійні вчинки, а виключно як звичайні прості громадяни, тобто немає чітко встановлено адміністративної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання судових рішень чи рішень інших органів. Наголошено також у статті і на недосконаліть адміністративної відповідальності державних виконавців, зокрема низькі штрафи за адміністративні проступки, відсутність розділу, щоб містив чітко відповідальність державних службовців і відповідно державних виконавців як таких.

У даній статті ми обговорили проблемні аспекти застосування адміністративної відповідальності до державних та приватних виконавців через призму законодавчих норм. Також було висвітлено недосконаліть регулювання адміністративних складів, що передбачають адміністративну відповідальність державних та приватних виконавців. Запропоновано закріпити в Кодексі України про адміністративні правопорушення окрему статтю, яка б передбачала адміністративну відповідальність і державного і приватного виконавця за невиконання чи неналежне виконання судового рішення, рішення іншого органу.

Ключові слова: *державні виконавці, приватні виконавці, примусове виконання судового рішення, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, виконавче провадження.*

© Габлей Н. Г., 2022

Постановка проблеми. Судове рішення за своєю суттю охороняє права, свободи та законні інтереси громадян, що визначенні в Конституції України [1], а також реальне виконання рішення суду сприяє втіленню законів у життя та зміцненню їх авторитету. Однак практика свідчить, що існуюча система виконання рішень суду та рішень інших органів не відповідає потребам часу та часто є малоефективною. Невиконання рішення суду, яке має силу закону, дискредитує орган державної влади в очах суспільства, а, отже, і порушує охоронюваний законом інтерес, та тягне за собою юридичну відповідальність. Стаття 5 Закону України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки та не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Крім того, державна служба ґрунтується на принципах служіння народу, законності, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків, закріплених Законом України «Про державну службу». Виходячи з наведеного, витікає один єдиний висновок: виконання судового рішення чи рішення іншого органу є прямим обов'язком державного службовця [2]. Таким чином, невиконання рішення суду, яке має силу закону, дискредитує орган державної влади в очах суспільства, а, отже, й порушує охоронюваний законом інтерес, та повинно тягнути за собою відповідальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам примусового виконання судових рішень та інших рішень органів влади в Україні, а також адміністративно-правовому статусу державних виконавців, приватних виконавців присвятили свій науковий доробок такі вчені як: Р.В. Ігонін, Т.О. Коломоєць, Г.А. Майданевич, П.В. Макушев, С.Я. Фурса, В.Д. Чернадчук, К.В. Шкарупа та інші.

Метою статті є з'ясування підстав притягнення до адміністративної відповідальності державних та приватних виконавців та обґрунтування пропозицій до законодавства щодо удосконалення складу адміністративних правопорушень, які передбачають адміністративну відповідальність державних та приватних виконавців як осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів.

Виклад основного матеріалу. Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, поняття якого закріплено статтею 9 КУпАП [3]. В Україні примусове виконання рішень покладено на органи державної виконавчої служби і безпосередньо здійснюється державними виконавцями, які є державними службовцями й одночасно суб'єктами владних повноважень, а також виконуються приватними виконавцями. Для з'ясування призначення державного виконавця необхідно звернутись до Закону України «Про виконавче провадження». З положень статті другої наведеного закону вбачається, що правова природа діяльності органів державно-виконавчої служби та її основне призначення полягає саме у примусовому виконанні рішень суду. Добровільне виконання рішення суду боржником – суб'єктом владних повноважень – це його законодавчо встановлений обов'язок [4].

Адміністративне правопорушення характеризується рядом ознак, з яких можна вирізнити основні, притаманні будь-якому правопорушенню. Це передусім: наявність вчинку, тобто дії чи бездіяльності; суспільна шкідливість діяння; протиправність; винність; адміністративна караність. Щодо характеристики першої ознаки адміністративного правопорушення в сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, то це є діяння, які вчиняються саме у формі дії та бездіяльності. Другою ознакою адміністративного правопорушення у примусового виконання судових рішень та рішень інших органів є суспільна шкідливість, тобто вони заподіюють шкоду об'єкту посягання або створюють реальну загрозу заподіяння шкоди. Суспільна шкідливість проявляється у ступені заподіяної шкоди та його характері. Дана ознака має оціночний характер на двох рінях: законодавчому – шляхом внесення змін і доповнень до КУпАП чи інших нормативно-правових актів; та на правозастосовному рівні –

шляхом оцінки шкідливості діяння уповноваженими органами, які притягають винних до адміністративної відповідальності. Така ознака як протиправність адміністративного правопорушення є формальною, оскільки діяння порушує встановлені правові приписи. Протиправність адміністративних правопорушень означає, що дію чи бездіяльність, які посягають на суспільні і публічні інтереси, прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Для кваліфікації форм вини в діянні фізичної особи насамперед визначають психоемоційне ставлення до факту вчиненого проступку й виокремлюють ознаки умисного діяння або вчинення проступку з необережності [3]. Караність є наступною ознакою адміністративного правопорушення. У літературних джерелах з адміністративно-деліктної проблематики зазначається, що обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є караність. УКУпАП термін «караність» відсутній, а за необхідності використовується термін «стягнення». Отже, законодавець вважає, що ці терміни є синонімічними поняттями, водночас можливо припустити, що «покарання» і «стягнення» несуть різне змістовне навантаження, де перше притаманне кримінальній відповідальності, а друге – адміністративній.

Проаналізуємо чинне законодавство, за яким може нести адміністративну відповідальність державні чи приватні виконавці. Адміністративна відповідальність настає за залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду (ст.185-6 КУпАП). Суб'єктом правопорушення можуть бути посадові особи, яким направлено окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді, подання органу дізнання, слідчого або протест, припис чи подання прокурора. Поняття «посадова особа» вперше в Україні закріплювалося у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993, проте в КК України та КУпАП застосовувався інший термін – «службова особа», і лише з прийняттям 11.05.1995 Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України» стосовно відповідальності «посадових осіб» було внесено зміни до КУпАП, де термін «службова особа» було замінено на термін «посадова особа» [3]. Проте у КК України продовжує використовуватися термін «службова особа» як особа, що постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями (примітка до ст. 364 КК України) [5], що дало аргументи на користь того, що зазначені поняття є ідентичними. Вважаємо, що законодавцю треба привести у відповідність законодавство, вживаючи єдиний термін «службова особа».

Державні виконавці можуть нести адміністративну відповідальність як посадові особи, а приватні виконавці – ні. Приватні виконавці відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону № 1403-VIII є суб'єктами незалежної професійної діяльності [4], а не посадовими особами, тобто не належать до суб'єктів зазначеного правопорушення.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері судочинства, діяльності органів досудового слідства та прокурорського нагляду [6, с. 345]. Об'єктивна сторона правопорушень, передбачених ч. 1 ст.185-6 КУпАП, полягає у залишенні посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або невжитті заходів щодо усунення зазначених в них порушень закону, а так само несвоєчасної відповіді на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді. Окрему ухвалу (постанову) може бути також винесено при виявленні судом порушень прав громадян та інших порушень закону, допущених при провадженні дізнання, досудового слідства або при розгляді справи нижчестоящим судом. Суд може окремою ухвалою (постановою) довести до відома відповідного підприємства, установи або організації виявлення громадянином високої свідомості, мужність при виконанні громадського обов'язку, які сприяли припиненню чи розкриттю

злочину. Окрема ухвала (постанова) суду також виноситься, коли у засудженого до позбавлення волі є неповнолітні діти, які залишилися без нагляду і потребують влаштування або встановлення над ними опіки чи піклування. Суд за матеріалами судового розгляду вправі винести окрему ухвалу (постанову) і в інших випадках, якщо визнає це за необхідне. Не пізніше як у місячний строк у окремої ухвали (постанові) має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено суд, що виніс окрему ухвалу (постанову).

Об'єктивна сторона правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 185-6 КУпАП, полягає у залишенні посадовою особою без розгляду подання органу дізнання чи слідчого про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, або протесту, припису чи подання прокурора, так само у несвоєчасній відповіді на подання, протест чи припис. Відповідно до ст. 233 Кримінального процесуального кодексу України орган дізнання, слідчий, прокурор, встановивши причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, вносять у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов [7]. Якщо під час дізнання, досудового слідства або перевірки заяви або повідомлення про злочин відповідно до ч. 4 ст. 97 цього Кодексу, буде встановлено, що в діянні особи, яка притягується до кримінальної відповідальності, чи в діяннях інших осіб є ознаки дисциплінарного правопорушення або ці особи повинні бути згідно з чинним законодавством притягнуті до матеріальної відповідальності, орган дізнання, слідчий чи прокурор зобов'язані порушити в поданні питання про притягнення цих осіб до дисциплінарної або матеріальної відповідальності. Не пізніш як у місячний строк після подання має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено особу, яка надіслала подання.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності. Основоположною ознакою, що диференціює різні форми вини за КпАП України, є характер психічного ставлення особи до шкідливих наслідків свого діяння (бажання, свідоме допущення, байдуже ставлення, передбачення можливості настання тощо).

Підставою адміністративної відповідальності державних службовців (а державні виконавці є такими) є вчинення ними службового адміністративного правопорушення. У спеціальній юридичній літературі цей термін визначається як протиправна, винна дія або бездіяльність посадової особи, вчинена ним у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків, що відрізняється від інших адміністративних правопорушень фізичних осіб підвищеною громадською небезпекою, що виникає в силу володіння посадовою особою спеціальним правовим статусом (становищем), і за яку КпАП України встановлена адміністративна відповідальність [8, с. 141]. Посадові адміністративні правопорушення, які за своєю природою можуть бути здійснені державними службовцями, нормативно закріплені у низці статей Особливої частини КпАП України, зокрема ст. 163-10,163-11, 165-3, 165-4, 165-5, 166-24, 172-1-1, 184-1, 184-2, 185-2, 185-5, 185-6, 185-8, 188-1, 188-2, 188-14, 188-15, 188-16, 188-17, 188-18 тощо. Слід зазначити, що не за всі вище перелічені адміністративні правопорушення несуть відповідальність державні виконавці як службові особи.

Державні виконавці несуть адміністративну відповідальність за ст. 184^1 КУпАП – використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Об'єктом даного адміністративного проступку є суспільні відносини у сфері управління державним майном. Об'єктивна сторона правопорушення виражається у використанні посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна (матеріальний склад). Обов'язковою ознакою цього складу пра-

вопорушення є заподіяння державі шкоди у розмірі, що встановлений ч. 1 цієї статті.

Суб'єкт адміністративного проступку – спеціальний (посадові особи державних підприємств, установ та організацій). Державні службовці, адміністративно-правовий статус яких передбачає здійснення організаційно-розпорядчих функцій, за фактом є посадовими особами, а отже, можуть виступати суб'єктами адміністративного правопорушення. Як зазначалося раніше, державні виконавці є державними службовцями.

Суб'єктивна сторона правопорушення визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого умислу.

Наступним адміністративним правопорушенням, за скоєння якого, можуть притягуватися до адміністративної відповідальності державні виконавці, є самоуправство, передбачене ст. 186 КУпАП. Об'єктом адміністративного правопорушення за ст. 186 КУпАП також ж встановлений порядок управління. Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 186 КУпАП полягає у самоуправстві, тобто самовільному, всупереч встановленому законом порядку, здійсненні свого дійсного або гаданого права, що не завдало істотної шкоди громадянам або державним чи громадським організаціям. Суб'єктивна сторона самоуправства характеризується виною у формі прямого умислу. Суб'єктом цього правопорушення є посадові особи [3].

Об'єктом адміністративного правопорушення за ст. 212-3 КУпАП також є встановлений порядок управління. Об'єктивна сторона ст. 212-3 КУпАП різниться залежно від частини цієї статті. Як вбачається з аналізу об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212 3 КУпАП, державні виконавці можуть бути суб'єктами даного правопорушення тільки за ч. 5 даної статті. Що ж до приватних виконавців, то вони не є суб'єктами даного правопорушення, оскільки не є посадовими особами.

Як бачимо, щодо адміністративної відповідальності приватних виконавців, то ст. 37 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [9] наголошує про такий вид юридичної відповідальності, проте як вбачається з норм КУпАП приватні виконавці не несуть відповідальності за свої професійні вчинки, а виключно як звичайні прості громадяни, тобто немає чітко встановлено такої відповідальності за невиконання чи неналежне виконання судових рішень чи рішень інших органів. Також бачимо і недосконаліть адміністративної відповідальності державних виконавців, низькі штрафи за адміністративні проступки, відсутність розділу, щоб містив чітко відповідальність державних службовців і відповідно державних виконавців як таких.

Висновки і пропозиції. Вважаємо, що в КУпАП має бути окрема стаття, яка б закріплювала адміністративну відповідальність і державного і приватного виконавця за невиконання чи неналежне виконання судового рішення, рішення іншого органу. Пропонуємо доповнити КУпАП новою статтею та закріпити її положення в наступній редакції ст. 185^6А КУпАП: невиконання чи неналежне примусове виконання судових рішень, рішень інших органів, що набрали законної сили, державним чи приватним виконавцем або перешкоджання їх виконанню тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. 254к/ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу: закон України від 10.12. 2015 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n276 (дата звернення: 28.04.2022).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n313 (дата звернення: 28.04.2022).
4. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
5. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n1654 (дата звернення: 28.04.2022).

6. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий / А. С. Васильев и др. ; под общ. ред. А. С. Васильева, А. И. Миколенко. 6-е изд., доп. и переработ. Харьков : Одиссей, 2008. 1024 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року. №4651-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 10.04.2022).
8. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., змінене й доповнене. Київ: Істина, 2012. 528 с.
9. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#n36 (дата звернення: 28.04.2022).

Hablei N. Some aspects of bringing to administrative responsibility public and private performers

This article examines the grounds for bringing to administrative responsibility public and private executors, in particular for non-execution or improper execution of a court decision, a decision of another body. The signs of an administrative offense as a basis for bringing to administrative responsibility public and private executors are analyzed, in particular, special attention is paid to social harm, which is manifested in the degree of damage and its nature. This feature has an evaluative character in two areas: legislative – by making changes and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offenses or other regulations; and at the law enforcement level, by assessing the harmfulness of the act by the authorized bodies, which bring the perpetrators to administrative responsibility. Since civil servants are civil servants, attention was also paid to the use of the term "official" and supported by the opinion that the legislator should comprehensively use a single term "official" at the legislative level. Private executors are not responsible for their professional actions, but only as ordinary citizens, ie there is no clearly established administrative liability for non-execution or improper execution of court decisions or decisions of other bodies. The article also emphasizes the imperfection of the administrative responsibility of state executors, in particular low fines for administrative misconduct, the lack of a section to clearly contain the responsibility of civil servants and, accordingly, state executors as such. In this article, we have discussed the problematic aspects of the application of administrative liability to public and private performers through the prism of legislation. The imperfection of the regulation of administrative structures, which provide for administrative liability of public and private performers, was also highlighted. It is proposed to enshrine in the Code of Ukraine on Administrative Offenses a separate article, which would provide for administrative liability of both public and private executors for non-execution or improper execution of a court decision, a decision of another body.

Key words: *public executors, private executors, enforcement of a court decision, administrative liability, administrative offense, enforcement proceedings.*

УДК 342.951: 347.22: 34.096
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.12

С. О. Грицай
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»
https://orcid.org/0000-0003-0051-6149

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРУВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ В УКРАЇНІ

У статті проводиться дослідження принципів та методів адміністративного регулювання віртуальних активів. Однією з основних цілей сучасних цифрових платіжних систем є переміщення інформації про вартість між суб'єктами господарювання в процесі переказу коштів, розрахункових операцій та інших операцій. Такі системи, які замінили з початку ручний документообіг, спрямовані в основному на часткову автоматизацію ручної праці та передачі даних між функціонуючими в автономному режимі електронними системами, як існуючі електроні гроші та безготівкові платежі. Звичайно є зрозумілим, що продуктивність існуючих електронних систем набагато вище в порівнянні з неавтоматизованими, завдяки швидкій передачі інформації. Однак, сучасні виклики цифрових фінансових технологій, потребують введення повністю автоматизованих цифрових систем безготівкових розрахунків, що дасть змогу вийти на новий світовий рівень, у цьому секторі економіки. Верховна Рада України прийняла 17.02.2022 року Закон України «Про віртуальні активи» № 2074-IX. У зв'язку з цим мета статті полягає в проведення дослідження спрямоване на встановлення державних механізмів адміністративного регулювання обігу віртуальних активів в Україні, з боку одного з державних регуляторів, – Національного Банку України. Через виявлення їх особливостей та закономірностей, обумовлених приписами Закону України «Про віртуальні активи» № 2074-IX від 17.02.2022 року. За результатами дослідження встановлено, що регулювання ринку віртуальних активів розподілене між двома державними органами влади: Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національним Банком України. У компетенції Національного Банку України буде лежати відповідальність за регулювання віртуальних активів, – забезпечених валютними цінностями (ЗВА(ФІ). Таким чином контроль за виконанням вимог Закону 2074 здійснює НКЦПФР та інші державні органи, у тому разі НБУ в межах своїх повноважень та в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Співпраця та координація діяльності між НБУ та НКЦПФР, що здійснюють державне регулювання у сфері обороту віртуальних активів викладена у статті 20 Закону 2074.

Ключові слова: *віртуальні активи, криптовалюта, біткоїн, стейблкоїн, токен, цифрова валюта, віртуальні валюта, електроні гроші, безготівкові гроші, грошові сурогати.*

Постановка проблеми (вступ). Рівень розвитку в Україні розрахунково платіжних систем важливий для економіки усієї держави. Сучасному суспільству потрібна така система розрахунків і платежів, яка була б здатна задовольнити вимоги не тільки суб'єктів господарювання, а й пересічним громадянам і протистояти глобальним викликам фінансового сектору економіки, у такому напрямку.

Однією з основних цілей сучасних цифрових платіжних систем є переміщення інформації про вартість між суб'єктами господарювання в процесі переказу коштів, розрахункових операцій та інших операцій. Такі системи, які замінили з початку ручний документообіг, спрямовані в основному на часткову автоматизацію ручної праці та передачі даних між функціонуючими в автономному

© Грицай С. О., 2022

режимі електронними системами, як існуючі електроні гроші та безготівкові платежі. Звичайно є зрозумілим, що продуктивність існуючих електронних систем набагато вище в порівнянні з неавтоматизованими, завдяки швидкій передачі інформації. Однак, сучасні виклики фінансових технологій, потребують введення повністю автоматизованих цифрових систем безготівкових розрахунків, що дасть в результаті одночасного втілення наступних умов: найкоротший шлях, прямий маршрут і мінімальний час їх руху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Верховна Рада України прийняла 17.02.2022 року Закон України «Про віртуальні активи» № 2074-IX (надалі – Закон 2074) [7]. Який був 15.03.2022 року підписаний Президентом України, після врахованих змін, згідно його раніше поданих пропозицій [11]. Згідно п. 1 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 2074, сам закон набере чинності [4]: а). з дня набрання чинності закону України про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами; б). впровадження Державного реєстру постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, про що додатково зазначено у п. 2 Розділу VI Прикінцеві та перехідні положення, як обмеження в можливості застосування санкцій передбачених статтею 23 Закону 2074. Для виконання приписів п. 1 Розділу VI Закону 2074 та з метою введення його в дію [3], Верховна Рада України 13.03.2022 року зареєструвала законопроект № 7150 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами» (надалі – Законопроект 7150) [10].

Мета статті. Провести дослідження спрямоване на встановлення державних механізмів адміністративного регулювання обігу віртуальних активів в Україні, з боку одного з державних регуляторів, – Національного Банку України. Через виявлення їх особливостей та закономірностей, обумовлених приписами Закону України «Про віртуальні активи» № 2074-IX від 17.02.2022 року.

Виклад методики. При проведенні дослідження використовувалися: загальнонаукові методи дослідження – дедукція та індукція, синтез та аналіз, наукова абстракція, системний підхід; спеціально – юридичні методи пізнання – формально правовий; правове прогнозування, ретроспективний та порівняльно правовий метод; методологічне обґрунтування сутності, природи та структури термінології, що є об'єктом дослідження.

Виклад основного результату. Державне регулювання ринку віртуальних активів – здійснення державою в особі Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР) [2] та Національного банку України (надалі – НБУ) [8] комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком віртуальних активів, регулювання правил функціонування постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, а також заходів щодо запобігання і протидії зловживанням і порушенням на ринку віртуальних активів (п. 1 ст. 16 Закон 2074).

Принципи державного регулювання зазначені у розділ IV Закону 2074, і є наступні:

– доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання окремих правовідносин з метою вирішення існуючої проблеми;

– адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання правовідносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юри-

дичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

На рівні основного Закону 2074 у сфері новітніх цифрових технологій, сформуємо уяву про запропонований поділ віртуальних активів. Перша стаття «Визначення термінів», розділу I «Загальні положення» Закону 2074, дає у пункті 1 визначення поняття: віртуального активу, забезпеченого віртуального активу і незабезпеченого віртуального активу; а вже статтею 4 «Правовий статус віртуальних активів» безпосередньо аргументовано такий розподіл віртуальних активів на забезпечений віртуальний актив та незабезпечений віртуальний актив:

– віртуальний актив – нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав (п.п. 1 п. 1 ст. 1 Закону 2074);

– забезпечений віртуальний актив – віртуальний актив, що посвідчує майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав (п.п. 3 п. 1 ст. 1 Закону 2074);

– незабезпечений віртуальний актив – віртуальний актив, що не посвідчує жодних майнових або немайнових прав (п.п. 6 п. 1 ст. 1 Закону 2074).

Забезпечений віртуальний актив, як фінансовий віртуальний актив, формує два окремих напрямку вже свого внутрішнього розподілу, на: забезпечений валютними цінностями (далі – ЗВА(ВЦ) та забезпечений цінними паперами або деривативним фінансовим інструментом (далі – ЗВА(ФІ) (п. 6 ст. 4 Закону 2074):

Державне регулювання у сфері обороту забезпечених віртуальних активів, що забезпечені валютними цінностями (ЗВА (ВЦ)), у межах своїх компетенцій, здійснює – Національний банк України (надалі – НБУ).

Представимо повноваження НБУ у сфері обороту віртуальних активів:

– здійснює державне регулювання обороту ЗВА (ВЦ);

– визначає перелік валютних цінностей (крім національної валюти (гривні), на які може здійснюватися обмін віртуальних активів, та порядок такого обміну;

– визначає перелік валютних цінностей, які можуть бути забезпеченням ЗВА (ВЦ);

– погоджує для постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, правила обміну ЗВА (ВЦ) та правила обміну валютних цінностей (крім національної валюти (гривні) на віртуальні активи);

– встановлює обмеження щодо обміну віртуальних активів на валютні цінності відповідно до запроваджених Національним банком України заходів захисту відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції»;

– здійснює нагляд за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом забезпечених віртуальних активів, які надають послуги, пов'язані з оборотом ЗВА (ВЦ);

– проводить планові та позапланові інспекційні перевірки постачальників послуг, пов'язаних з оборотом забезпечених віртуальних активів, які надають послуги, пов'язані з оборотом ЗВА (ВЦ);

– визначає вимоги щодо забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки постачальниками послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), які надають послуги, пов'язані з оборотом ЗВА (ВЦ);

– застосовує заходи впливу до постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ). (п. 1 ст. 17 Закону 2074).

Постачальником послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), може бути лише фінансова установа (п. 7 ст. 9 розділу III Закону 2074). Статус фінансової установи в Україні можна набути виконавши умови Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії. Положення встановлює вичерпний перелік вимог для провадження

діяльності з надання фінансових послуг, визначених у пункті 4 розділу I цього Положення, обов'язкових для виконання небанківською фінансовою установою, юридичною особою, яка за своїм правовим статусом не є фінансовою установою, але має право надавати послуги з фінансового лізингу, які отримали ліцензію на провадження діяльності з надання фінансових послуг, або особами, які мають намір провадити діяльність з надання фінансових послуг, що підлягає ліцензуванню, перелік документів, що подаються до НБУ для отримання ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг, та порядок відкликання (анулювання) ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг [1].

Постачальники послуг з обміну віртуальних активів мають право надавати послуги з обміну віртуальних активів виключно на інші віртуальні активи або на національну валюту (гривню), а у випадках, визначених НБУ, – на інші валютні цінності (п. 2 ст. 11 Закону 2074).

Постачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, який є банком, має право надавати послуги, пов'язані з оборотом ЗВА (ВЦ), на підставі банківської ліцензії та дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів. Постачальник послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, який є небанківською фінансовою установою, має право надавати послуги, пов'язані з оборотом ЗВА (ВЦ), на підставі ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій та дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів. (п. 16 ст. 19 Закону 2074).

Термін «валютні цінності» вживається в Законі 2074 у значенні, наведеному в Законі України «Про валюту і валютні операції» (п.п. 2 п. 1 ст. 1 Закону 2074) [6]. У разі запровадження НБУ заходів захисту відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції» норми Закону 2074 застосовуються до операцій з обміну віртуальних активів у частині, що не суперечить цим заходам захисту.

Нагляд за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є банками, філіями іноземних банків, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» [5]. Нагляд за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є небанківськими фінансовими установами, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [9] (п. 2 ст. 17 Закону 2074).

НБУ має право проводити планові та позапланові інспекційні перевірки постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є банками, філіями іноземних банків або небанківськими фінансовими установами. Перевірки постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА(ВЦ), які є банками, проводяться у порядку та строки, визначені Законом України «Про банки і банківську діяльність» [5]. Перевірки постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), які є небанківськими фінансовими установами, проводяться у порядку, визначеному Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [9] (п. 3 ст. 17 Закону 2074).

НБУ у разі порушення постачальниками послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), які є банками, філіями іноземних банків, вимог законодавства у сфері обороту віртуальних активів адекватно до вчиненого порушення має право застосувати до них заходи впливу відповідно, у порядку та строки, визначені Законом України «Про банки і банківську діяльність» [5] та нормативно-правовими актами НБУ. Національний банк України у разі порушення постачальниками послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), які є небанківськими фінансовими установами, вимог законодавства у сфері обороту віртуальних активів має право адекватно до вчиненого порушення застосувати до них заходи впливу відповідно, у порядку та строки, визначені Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [9] та нормативно-правовими актами Національного банку України. (п. 4 ст. 17 Закону 2074)

Співпраця та координація діяльності між НБУ та НКЦПФР, що здійснюють державне регулювання у сфері обороту віртуальних

активів викладена у статті 20 Закону 2074, та сходиться до:

– зобов'язані співпрацювати згідно з положеннями Закону 2074;

– за допомогою засобів зв'язку, що дають змогу фіксувати інформацію, своєчасно повідомляють один одному будь-яку інформацію, необхідну для виконання покладених на них обов'язків відповідно до Закону 2074;

– мають право на доступ до інформаційних баз даних одне одного, які ведуться з метою регулювання у сфері обороту віртуальних активів;

– зобов'язані обмінюватися інформацією у визначеному ними порядку.

НБУ зобов'язаний надавати НКЦПФР відомості про:

– небанківські фінансові установи, які мають намір надавати послуги, пов'язані з оборотом забезпечених віртуальних активів, що забезпечені валютними цінностями та отримали ліцензію Національного банку України на здійснення валютних операцій;

– постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, які є небанківськими фінансовими установами, про прийняте рішення НБУ про відкликання (анулювання) ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг, на здійснення валютних операцій;

– постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, які є банками, про прийняте рішення НБУ про віднесення банку до категорії неплатоспроможного або про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку;

НКЦПФР зобов'язана надавати НБУ відомості про:

– банки та небанківські фінансові установи, які отримали дозвіл на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів;

– постачальників послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, які є банками або небанківськими фінансовими установами, про закінчення строку дії дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, його переоформлення або анулювання.

Таким чином контроль за виконанням вимог Закону 2074 здійснює НКЦПФР та інші державні органи, у тому разі НБУ в межах своїх повноважень та в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Контроль за оборотом забезпечених віртуальних активів, що забезпечені окремими об'єктами цивільних прав, на умовах, передбачених Законом 2074, у межах своїх повноважень можуть здійснювати також інші державні органи, якщо до їхньої компетенції віднесено регулювання обороту окремих об'єктів цивільних прав та/або реєстрації правочинів з такими об'єктами цивільних прав (ст. 22 Закону 2074).

Висновки і пропозиції. Виходячи з поставленої мети проведеного дослідження, а саме процедури адміністративного регулювання віртуальних активів в Україні, що визначені Законом 2074, можна зробити ряд висновків:

– регулювання ринку віртуальних активів розподілене виключно між двома державними органами влади, – НКЦПФР і НБУ;

– між НКЦПФР і НБУ є зобов'язання на рівні закону про обмін інформацією;

– у компетенції НБУ є повний спектр адміністративного регулювання, виключно щодо фінансових віртуальних активів, – забезпечених валютними цінностями (ЗВА (ВЦ));

– адміністративні повноваження НБУ, щодо ЗВА (ВЦ), не обмежені рамками Закону 2074. Так як у разі запровадження НБУ заходів захисту відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції» норми Закону 2074 застосовуються до операцій з обміну віртуальних активів у частині, що не суперечить цим заходам захисту, а термін «валютні цінності» вживається в Законі 2074 у значенні, наведеному в Законі України «Про валюту і валютні операції»;

– окрім цього адміністративні повноваження НБУ, у частині нагляду за діяльністю постачальників послуг, пов'язаних з оборотом ЗВА (ВЦ), які є банками, філіями іноземних банків, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність»; а щодо постачальників послуг, які є небанківськими фінансовими установами, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Список використаної літератури:

1. Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов). Постанова Національного банку України від 30.03.2021 р. № 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v0027500-21 (дата звернення: 08.05.2022).
2. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1063/2011 (дата звернення: 08.05.2022).
3. Порівняльна таблиця до Проекту № 7150 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо оподаткування операцій з віртуальними активами» від 13.03.2022 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245233 (дата звернення: 17.04.2022).
4. Пояснювальна записка до Проекту № 7150 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування обороту віртуальних активів в Україні» від 13.03.2022р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245235 (дата звернення: 17.04.2022).
5. Про банки і банківську діяльність. Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14 (дата звернення: 08.05.2022).
6. Про валюту і валютні операції. Закон України від 21.06.2018 р. № 2473-VIII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T182473 (дата звернення: 18.04.2022).
7. Про віртуальні активи. Закон України від 17.02.2022 р. № 2074-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2074-20 (дата звернення: 15.04.2022).
8. Про Національний банк України. Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/679-14 (дата звернення: 22.04.2022).
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг. Закон України від 12.07.2001 р. № 2664–III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2664-14 (дата звернення: 20.04.2022).
10. Проект № 7150 Закону Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з віртуальними активами від13.03.2022 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39211 (дата звернення: 15.04.2022).
11. Пропозиції Президента України до Закону «Про віртуальні активи». Картка законопроекту. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2698 (дата звернення: 16.04.2022).

Hrytsai S. National bank of Ukraine as a subject of administration of virtual assets in Ukraine

The article studies the principles and methods of administrative regulation of virtual assets. One of the main goals of modern digital payment systems is to move information about the cost between business entities in the process of transferring funds, settlement transactions and other operations. Such systems, which have been replaced since the beginning of manual document circulation, are aimed mainly at partial automation of manual labor and data transmission between autonomous electronic systems, such as existing electronic money and non-cash payments. Of course, it is clear that the performance of existing electronic systems is much higher compared to non-automated ones, due to the rapid transmission of information. However, modern challenges of digital financial technologies require the introduction of fully automated digital cashless payment systems, which will allow to reach a new world level in this sector of the economy. The Parliament of Ukraine adopted on 17.02.2022 the Law of Ukraine "On Virtual Assets" No. 2074-IX. In this regard, the purpose of the article is to conduct a study aimed at establishing state mechanisms for administrative regulation of the circulation of virtual assets in Ukraine, on the part of one of the state regulators – the National Bank of Ukraine. Due to the identification of their features and patterns, stipulated by the provisions of the Law of Ukraine "On Virtual Assets" No. 2074-IX dated 17.02.2022. According to the results of the study, it was established that the regulation of the virtual asset market is distributed between two state authorities: the National Securities and Stock Market Commission and the National Bank of Ukraine. The National Bank of Ukraine will have the responsibility to carry out the regulation of foreign exchange assets (SVA (FC). Thus, control over the implementation of the requirements of law 2074 is carried out by the NSSMC and other state bodies, in that case, the NBU within its powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine. Cooperation and coordination of activities between

the NBU and the NSSMC, which carry out state regulation in the field of virtual asset turnover, is set out in Article 20 of the Law 2074.

Key words: *virtual assets, cryptocurrency, bitcoin, stablecoin, token, digital currency, virtual currency, electronic money, non-cash money, money surrogate.*

УДК 342.61
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.13

Є. О. Жукова
кандидат юридичних наук, докторант
Міжрегіональної Академії управління персоналом
https://orcid.org/0000-0003-2471-5230

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена визначенню рівня розробленості правового забезпечення та з'ясуванню основних здобутків адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

З'ясовано, що протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств населення справило свій позитивний вплив на систему публічного адміністрування. Особливо це простежується у сфері надання адміністративних послуг, що почасти пов'язано із процесами цифровізації всіх у всіх галузях економічної, політичної, соціальної та інших видів діяльності.

У статті визначено, що мета надання адміністративних послуг – максимальне наближення діяльності держави і суб'єктів місцевого самоврядування до моделі сервісної держави, шляхом найповнішого задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб щодо набуття, зміни чи припинення ними прав або здійснення обов'язків у різноманітніших сферах суспільних відносин.

Аргументовано, що основними недоліками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) непредставленість або недостатня представленість певних адміністративних послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг; б) нераціональні і не обумовлені змістом професійної функції вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади адміністратора центру надання адміністративних послуг; в) відсутність правових підстав доступу адміністраторів центрів надання адміністративних послуг та органів місцевого самоврядування до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг.

Зроблено висновок, що рівень розробленості правового забезпечення у вказаній сфері є достатньо високим, що пояснюється наявністю великої кількості законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Основними здобутками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) динамічний розвиток цифровізації процесів надання адміністративних послуг; б) акцентування уваги на створенні безбар'єрного середовища для суб'єктів звернення; в) збільшення територіальної доступності центрів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: *публічне адміністрування, адміністративні послуги, адміністративно-правове регулювання, цифровізація, територіальна доступність, сервісна держава.*

Постановка проблеми. Публічне адміністрування як цінність, становить собою комплекс суб'єктивних відображень у людській свідомості важливості, значущості та необхідності вказаного інституту для суспільства загалом і кожної фізичної особи зокрема. Таке особливе відображення моделі публічного адміністрування на рівні суспільної свідомості обумовлює відмінності від реального стану досліджуваної системи, оскільки органічно поєднує у собі як об'єктивні його ознаки, так і уявленнями про ідеальний стан вказаної системи. Це дозволяє у разі виникнення особливо гострих проблем або під час запланованого реформування враховувати очікування, які має все громадянське суспільство, різні соціальні групи та окремі громадяни, від системи публічного адміністрування у сукупності всіх її властивостей.

Протягом останнього десятиліття зростання громадської свідомості та соціальної відповідальності широких верств

© Жукова Є. О., 2022

населення справило свій позитивний вплив на систему публічного адміністрування. Особливо це простежується у сфері надання адміністративних послуг, що почасти пов'язано із процесами цифровізації всіх у всіх галузях економічної, політичної, соціальної та інших видів діяльності. Вказане обумовлює важливість дослідження особливостей надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика, пов'язана з наданням адміністративних послуг, розглядалася у наукових роботах О. Буханевича, І. Гончарової, І. Коліушка, Я. Лазура, Є. Легези, К. Ніколаєнко, В. Сороко, О. Сосновика, В. Тимощука та ін. Вказані теми є одними з найбільш розроблених у вітчизняній науці адміністративного права. Наукові здобутки українських адміністративістів сприяли й динамічному розвитку законодавства в означеній сфері. Разом з тим надання адміністративних послуг як вид публічного адміністрування ще недостатньо досліджено на теоретико-методологічному рівні, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

Мета статті – визначити рівень розробленості правового забезпечення та основні здобутки адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг як виду публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проєкт Закону України «Про адміністративні послуги» було зареєстровано у Верховній Раді України від 9 листопада 2011 року за № 9435. У пояснювальній записці до законопроєкту його розробники вказували, що відсутність чіткого визначення поняття адміністративна послуга, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, зокрема за плату, є однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування утворюють посередницькі структури, які займають монопольне становище у різних сферах діяльності та надають послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів людини, громадянина та юридичної особи, зокрема на набуття, зміну чи припинення їхніх прав та обов'язків. З огляду на це, Проєкт Закону України «Про адміністративні послуги» було розроблено з метою створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг. Завданнями проекту закону стали визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг [1].

За десятиліття, що минуло з моменту затвердження вказаного правового акту, його значущість у сфері публічного адміністрування постійно зростала. Понад 20 разів до вказаного правового акту вносилися зміни з метою уточнення його положень. У Законі було закріплено поняття адміністративної послуги, як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єктом надання адміністративної послуги визначено орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадових осіб, державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Суб'єкта звернення визначено як фізичну особу, юридичну особу, яка звертається за отриманням адміністративних послуг [2].

Водночас втілення концепції сервісної держави у суспільне буття ще не можна вважати завершеним. Незважаючи на певні здобутки публічного адміністрування, які полягають, зокрема, в удосконаленні системи надання публічних послуг, рівень

довіри громадян до органів публічного управління залишається критично низьким. Законодавство, призначене регулювати діяльність публічних адміністрацій, характеризується наявністю правових лакун та суперечностей, а теоретико-методологічна база проблематики публічного адміністрування ще недостатньо сформована. Вказане обумовлює актуальність розгляду феномену видів публічного адміністрування з позиції структурного підходу.

Розглядаючи надання публічних послуг як виду публічного адміністрування, з урахуванням думки українських дослідників та представників міжнародних організацій [3–5], можна переконатися, що вказаний процес має як сильні, так і слабкі сторони. Доцільно зосередити увагу на таких характеристиках останніх:

Мета надання адміністративних послуг – максимальне наближення діяльності держави і суб'єктів місцевого самоврядування до моделі сервісної держави, шляхом найповнішого задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб щодо набуття, зміни чи припинення ними прав або здійснення обов'язків у різноманітніших сферах суспільних відносин.

Основними недоліками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) непредставленість або слабка представленість певних адміністративних послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг (зокрема, прямо передбачених Переліком адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р), що призводить до перевантаженості територіальних управлінь з питань соціального захисту населення та недостатнього рівня швидкості і якості надання вказаних соціальних послуг; б) нераціональні і не обумовлені змістом професійної функції вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади адміністратора центру надання адміністративних послуг, які передбачають наявність у кандидата освітньо-кваліфікаційного рівня магістра, і лише за виняткових умов – бакалавра [6; 7] (нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» другий (магістерський) рівень вищої освіти передбачає набуття здобувачами вищої освіти здатності до вирішення завдань дослідницького та/або інноваційного характеру у певній галузі професійної діяльності [8], натомість професійно-кваліфікаційні вимоги до адміністраторів, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 7 листопада 2019 року № 203-19, жодних дослідницьких або інноваційних завдань не передбачають); в) відсутність правових підстав доступу адміністраторів центрів надання адміністративних послуг та органів місцевого самоврядування до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2021 р. № 99 [9]).

Висновки. На підставі дослідження особливостей надання публічних послуг як виду публічного адміністрування можна переконатися, що рівень розробленості правового забезпечення у вказаній сфері – високий, нині суспільні відносини у вказаній сфері регулюються рамковим Законом України «Про адміністративні послуги», а також низкою законодавчих правових актів, серед яких Закони України «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про нафту і газ», «Про газ (метан) вугільних родовищ», «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про угоди про розподіл продукції» та багатьма іншими. Процедура надання адміністративних послуг регламентується стандартами надання адміністративної послуги.

Основними здобутками адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні є: а) динамічний розвиток цифровізації процесів надання адміністративних послуг; б) акцентування

уваги на створенні безбар'єрного середовища для суб'єктів звернення; в) збільшення територіальної доступності центрів надання адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про адміністративні послуги» № 9435 від 9 листопада 2011 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41734
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 32. Ст. 409.
3. Шпак Ю. В. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 99–104.
4. Хмиз М. В., Ковалів М. В., Шопіна І. М. та ін. Форми передачі функції з надання публічної послуги. *Інтернаука. Серія : Юридичні науки.* 2021. № 9. С. 17–24.
5. Проблеми законодавства і практики у сфері надання адміністративних послуг: доопрацьована версія документа, розроблена експертами Програми «U-LEAD з Європою», напрямок покращення якості надання адміністративних послуг. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Policy-UKR_U-LEAD.pdf
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text
7. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 № 203-19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text
8. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text
9. Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2021 р. № 99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-2021-%D0%BF#Text

Zhukova Ye. Provision of administrative services as a kind of public administration

The article is devoted to determining the level of development of legal support and understanding the main achievements of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services as a type of public administration.

Arguments are given that in the last decade, the growth of public consciousness and social responsibility of the general population has had a positive impact on the system of public administration. This is especially observed in the provision of administrative services, which is partly due to the processes of digitalization of everyone in all areas of economic, political, social and other activities.

The article determines that the purpose of providing administrative services is to bring the activities of the state and local government entities as close as possible to the service state model by fully satisfying the interests of individuals and legal entities regarding the acquisition, change or termination of their rights or the exercise of duties in various areas of public relations.

Evidence is given that the main shortcomings of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services in Ukraine are: a) the lack of representation or insufficient representation of certain administrative services provided by centers for the provision of administrative services; b) irrational and not determined by the content of the professional function requirements for persons applying for the position of administrator of the center for the provision of administrative services; c) lack of legal grounds for administrators of centers for the provision of administrative services and local governments to access the Register of providers and recipients of social services.

It is concluded that the level of development of legal support in this area is quite high, which is explained by the presence of a large number of legislative and by-laws. The main achievements of the administrative and legal regulation of the provision of administrative services in Ukraine: a) the dynamic development of digitalization of the processes of providing administrative services; b) focusing on creating a barrier-free environment for the subjects of circulation; c) increasing the territorial accessibility of centers for the provision of administrative services.

Key words: *public administration, administrative services, administrative and legal regulation, digitalization, territorial accessibility, service state.*

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.14

О. В. Забожчук
аспірант Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена теоретичному дослідженню питань щодо визначенню поняття та сутності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Наголошено, що враховуючи багатоаспектний характер взаємодії цих органів та її значення для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вказана проблема є однією з найскладніших та найактуальніших для діяльності усіх державних та недержавних інституцій, які гарантують верховенство права, повагу і захист прав людини. Попри чисельні наукові праці у сфері взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, комплексного дослідження питань щодо поняття та сутності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не проводилося.

Акцентовано, що взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування розглядається з позицій відповідних підходів (соціологічного, управлінського, філософського, правового та психологічного) до формулювання дефініції «взаємодія». Зазначено, що «взаємодія» розглядається як найбільш загальна закономірність існування світу, яка є результатом і виявом універсальної взаємодії всіх предметів та явищ і виражає внутрішню структурну єдність усіх елементів та властивостей в кожній цілісній системі, а також нескінченно різні зв'язки та відносини самої системи з іншими, оточуючими її, системами чи явищами.

Зроблено висновок, що під взаємодією Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджену за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: *взаємодія, Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, координація, співробітництво, партнерство.*

Постановка проблеми. Динамічний розвиток українського суспільства, інтеграція України у світове співтовариство актуалізує вивчення та наповнення реальним змістом багатьох правових понять та правових явищ. Серед них чільне місце обіймають теоретико-правові проблеми взаємодії органів публічної влади України (у т.ч. правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

Враховуючи багатоаспектний характер взаємодії цих органів та її значення для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вказана проблема є однією з найскладніших та найактуальніших для діяльності усіх державних та недержавних інституцій, які гарантують верховенство права, повагу і захист прав людини.

З огляду на це постає нагальна потреба у подальшому розвитку адміністративно-правових засад взаємодії Національ-

© Забожчук О. В., 2022

ної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні поняття та сутності такої взаємодії між зазначеними органами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти вказаної проблематики присвятили свої дослідження такі вчені, як І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Клюєв, А.Т. Комзюк, С.Л. Курило, І.І. Литвин, Н.П. Матюхіна, Ю.С. Назар, В.І. Олефір, В.П. Пєтков, В.М. Плішкін, О.Ю. Синявська, М.М. Тищенко, Т.С. Тулінова, О.М. Ярмак та ін.

Однак, не дивлячись на чисельні наукові праці, комплексного дослідження питань щодо поняття та сутності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не проводилося, що, у свою чергу, свідчить про актуальність вказаної статті.

Мета статті – визначення поняття та сутності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка система представляє собою сукупність окремих елементів (частин), що між собою взаємодіють. Варто погодитися з тим, що «кожна соціальна система може бути представленою як об'єкт соціальної природи, з характерною структурою, різнорідними внутрішніми і зовнішніми відносинами, комплексом своєрідних виконавчих функцій. Яку б соціальну систему ми не взяли, це завжди комплекс тісно пов'язаних між собою частин та елементів. Нормальне функціонування системи перебуває в прямій залежності від погодженості та єдності їхніх дій» [1, с. 39]. Зазначене певним чином відноситься і до такої системи соціального управління як система органів публічної влади (у т.ч. правоохоронних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

Кожний орган, що входить до системи органів публічної влади, виступає певним чином упорядкованою сукупністю компонентів чи елементів. У свою чергу, окремі працівники цих органів також виступають відповідною складовою частиною такої системи, адже вони можуть самостійно здійснювати функції та вирішувати властиві цим органам завдання [2, с. 41]. У наведеному положенні підкреслюється структурний аспект системи. Водночас, будь-яка система має й інший – функціональний аспект, адже є сукупністю елементів, об'єднаних зв'язками таким чином, що забезпечується цілісна її функція [3, с. 92].

Слід наголосити, що взагалі погодженість функціонування відповідних елементів системи досягається завдяки координації та взаємодії. У зв'язку з цим, дослідження етимологічного значення дефініції «взаємодія» ускладнюється тим, що в словниковій літературі воно (а також «координація») визначаються через слово «погодженість» [4]. До того ж, у словниках іншомовних слів поняття «взаємодія» визначається як синонім терміну «координація». Безпосередньо військова література визначає «взаємодію» як спільні за метою, завданням, місцем, часом і способом виконання військові дії для досягнення мети операції [5, с. 219].

Вказані визначення заклали основу для вироблення відповідних підходів (соціологічного, управлінського, філософського, правового та психологічного) до формулювання дефініції «взаємодія». Тому, для комплексного визначення взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно розглянути ці підходи.

Соціологічний підхід дає можливість вивчити взаємодію Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як соціально-правового явища на підставі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень та досягнень сучасної соціології [6].

Взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування безперечно є різновидом соціальної взаємодії, оскільки вона здійснюється у суспільстві і являє собою соціальні відносини. У цьому контексті деякі вчені наголошують, що взаємодія представляє собою «… систему

відносин та взаємовідносин між суб'єктами соціальної спільноти …» та «…відображає у будь якому соціальному явищі його сутність і структуру, зміст і форму, обумовлює логічну та історичну послідовність процесу розвитку» [7, с. 80–81].

На думку засновника теорії обміну Дж. Хоуманса «…соціальна взаємодія – це складна система обмінів, обумовлених способами урівноваження винагород та витрат» [8, с. 134]. Водночас, Н. Смелзер підкреслює, що соціальна взаємодія являє собою процес, в якому люди діють та реагують на дії інших [9, с. 165].

У свою чергу, соціолог П. Сорокін наголошує, що взаємодія, як найпростіша модель соціального явища та процесу, можлива лише за таких умов: наявності двох або більшої кількості індивідів, котрі обумовлюють переживання та поведінку один одного; наявності актів, через які вони обумовлюють взаємні переживання та поступки; наявності провідників, що здійснюють передачу дії або подразнення від одного індивіда до іншого [10, с. 23–34].

Окремі соціологи, розуміють соціальну взаємодію як «…систематичні достатньо регулярні соціальні дії суб'єкта, спрямовані один на одного, які мають мету викликати певну відповідну реакцію, а відповідна реакція породжує нову реакцію впливаючого. Усі соціальні дії, усі соціальні процеси скоординовані взаємодією». Вони також виділяють структуру соціальної взаємодії: 1) це суб'єкти взаємодії (індивіди, соціальні спільноти та ін.); 2) предмет взаємодії (те, з приводу чого здійснюється взаємодія) та механізму свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами (правила гри)…» [11, с. 246].

Управлінський підхід визначає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому [12, с. 500]. Крім того, «взаємодію» визначають і як управлінську функцію, яка спрямована на переведення системи від індивідуальної до спільної, узгодженої за місцем, часом і метою діяльності, і як процес обміну інформацією [13, с. 16; 14, с. 12].

Управлінський підхід дозволяє виявити як системні ознаки та елементи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так й форми зв'язків між ними, а також засоби підтримання їх взаємодії та підстави диференціації їх функцій.

Слід погодитися з тим, що необхідність взаємодії безпосередньо витікає з вимог науки управління – детермінованості елементів системи [15, с. 49]. Тобто мається на увазі, що в будь-якій керованій системі повинен існувати такий зв'язок між її складовими ланками, «…при якому стан і діяльність одного елемента відображаються та стані та діяльності інших, пов'язаних з ним елементів, і системи в цілому» [16, с. 98–100].

З огляду на це, взаємодія у науці управління означає, що робота «… повинна представляти собою не підбір випадкових, непов'язаних між собою заходів, а глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та задач…» [17, с. 186].

Що стосується застосування філософського підходу, то необхідно зазначити, що він дозволяє виявити не тільки фактичні, дійсні, стійкі зв'язки між Національною поліцією України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та зв'язки, що дозволяють їм впливати один на одного, але й також фактичну наявність взаємодії, в результаті якої відбувається зміна у кожному з взаємодіючих суб'єктів [18, с. 7].

Взагалі, у філософії під «взаємодією» розуміють процес опосередкованого або безпосереднього впливу соціальних об'єктів один на одного, у якому взаємодіючі сторони пов'язані циклічною причинною залежністю [19, с. 656]. Взаємодія як філософська категорія відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [20, с. 57].

До того ж, філософській категорії «взаємодія» притаманні наявність: 1) таких відносин (зв'язків), які дозволяють об'єктам впливати один на одного; 2) самого впливу, в результаті якого відбувається двосторонні зміни суб'єктів, що взаємоді-

ють [21, с. 4]. Слушною є думка про те, що взаємодія являє собою вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку» [22, с. 7].

Переходячи до правового підходу, варто зазначити, що він визначає «взаємодію» з боку її урегульованості правовими нормами як погоджену діяльність відповідних суб'єктів, засновану на законах і підзаконних актах. Такий підхід дозволяє виявити не тільки нормативно-правове забезпечення взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, але й прогалини у нормативно-правовій базі, напрями та шляхи їх вдосконалення.

Оскільки кожний орган публічної влади складається з відповідного колективу людей, то при аналізі взаємодії обов'язково слід враховувати вплив на її стан суб'єктивного фактору, дослідження якого передбачає застосування психологічного підходу, який визначає взаємодію Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через поєднання цілей та інтересів взаємодіючих сторін на основі співробітництва (партнерства), усунення конфліктів тощо.

Сучасна психологія досліджує взаємодію переважно з позицій мотиваційного, ситуативного, когнітивного та діяльнісного підходу [23]. У цьому контексті підтримуємо тезу про те, що «…основними завданнями психологічного аналізу взаємодії є встановлення критеріїв оцінки, результатів та цілей взаємодії; визначення залежності індивіда від групи; дослідження психологічних механізмів прийняття групового рішення; комунікативних процесів, що опосередковані спільною діяльністю груп людей; мотивацію взаємодії; способи попередження міжгрупових конфліктів тощо» [24, с. 47].

Зазначений психологічний підхід може дозволити виявляти: 1) статус Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як учасників взаємодії; 2) механізми, що регулюють взаємодію між ними; 3) відповідні критерії співробітництва та партнерства Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 4) значення мотивації у діяльності працівників вказаних органів та вплив суб'єктивних чинників; 5) заходи попередження та подолання можливих випадків конфліктів тощо.

Не можна не погодитися з тим, що взаємодія взагалі, між будь-якими соціальними суб'єктами, – це «… сукупність усіх взаємозв'язків між ними; наявність найрізноманітніших стійких, об'єктивно обумовлених та необхідних, функціонально залежних, кількісно та якісно в зовнішньому виразі не обмежених форм взаємозв'язку між ними; процес та результат взаємовпливів взаємодіючих сторін» [25, с. 134].

Таким чином, «взаємодія» розглядається як найбільш загальна закономірність існування світу, яка є результатом і виявом універсальної взаємодії всіх предметів та явищ і виражає внутрішню структурну єдність усіх елементів та властивостей в кожній цілісній системі, а також нескінченно різні зв'язки та відносини самої системи з іншими, оточуючими її, системами чи явищами.

На наш погляд, для об'єктивного висвітлення сутності терміну «взаємодія» слід також розглянути визначення цієї дефініції з боку праксеологічного підходу. Так, на думку В.Г. Афанасьєва «…за допомогою суперечностей відбувається зчеплення, взаємодія частин цілого, взаємний обмін матерією та енергією, у процесі якого один компонент знаходить в іншому те, що йому необхідно для нормального існування» [26, с. 66]. Водночас Т. Котарбинський підкреслює, що два суб'єкти взаємодіють, якщо хоча б один з них «допомагає чи перешкоджає іншому», тим самим вчений виділяє позитивну взаємодію (позитивну кооперацію) і негативну взаємодію (негативну кооперацію) [27, с. 88]. Проте, як стверджує В.М. Шванков, взаємодія – «це ділове співробітництво на основі взаємодопомоги частин та елементів системи органів внутрішніх справ з метою найбільш ефективного розв'язання завдань боротьби зі злочинністю» [28, с. 10].

Висновки і пропозиції. Враховуючи вищезазначене, під взаємодією Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на нашу думку, можна розуміти систему (комплекс) відповідних

заходів, погоджену за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Список використаної літератури:

1. Клюєв О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. … докт. юрид. наук. Х., 2010. 422 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
3. Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. В. Зуйкова. М. : Акад. МВД СССР, 1984. 313 с
4. Словарь русского языка в четырёх томах. М. : Издательство «Русский язык». Т. 1. 1981. 698 с.
5. Советский энциклопедический словарь. М. : Советская Энциклопедия, 1981. 1105 с.
6. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учебное пособие. К. : УАВС, 1993. 100 с.
7. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общей ред. Е. Б. Кубко. К. : Юринком, 1997. 192 с.
8. Хоманс Дж. Социальное поведение как обмен. Современная зарубежная социальная психология (Тексты). М. : Изд-во МГУ, 1984. С. 82–91.
9. Смелзер Н. Социология / пер. с англ. М. : Феникс,1994. 688 с.
10. Сорокин П. Система социологии. Т. 1. Социальная аналитика: учение о строении простейшего (родового) социального явления. М., 1993. 242 с.
11. Социология. Наука об обществе : учебное пособие / под общей ред. проф. В. П. Андрущенко, проф. Н. И. Горлача. Харьков, 1996. 688 с.
12. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
13. Круглов В. А. Организация взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в охране общественного порядка : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М. : 1991. 18 с.
14. Терещенко В. И. Организация и управление: (Опыт США). М. : Экономика, 1965. 47 с.
15. Бараненко Б. И., Кузнецов В. А. Взаимодействие уголовного розыска ГО-РОВД с другими службами и подразделениями органов внутренних дел в предупреждении преступлений. *Труды всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР*. М., 1976. № 41. 131 с.
16. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М. : Юридическая литература, 1972. 232 с.
17. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). Изд. 2-е, доп. М. : Политиздат, 1973. 390 с.
18. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учебное пособие. К. : УАВС, 1993. 100 с.
19. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Мн. : Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.
20. Философский энциклопедический словарь / под ред. С. М. Ковалева, В. Г. Панова, П. Н. Федосеева. М. : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
21. Малюткин В. А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: Лекция № 13 / под ред. Г. А. Аванесова. М. : РИО МВД СССР, 1976. 40 с.
22. Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. М., 1971. Т. 5. 640 с.
23. Агеев В. С. Межгрупповое взаимодействие: социально-психологические проблемы. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1990. 240 с.
24. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. … канд. юрид. наук. К., 2005. 233 с.
25. Круглий В. М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України.* 2002. № 3. Ч. 2. С. 131–139.
26. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. 238 с.
27. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. М. : Экономика, 1975. 270 с.
28. Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. М., 1978. 75 с.

Zabozhchuk O. The concept and nature of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and self-government bodies

The article is devoted to the theoretical study of the definition and essence of the interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments. It is emphasized that given the multifaceted nature of cooperation between these bodies and its importance for human and civil rights and freedoms, this problem is one of the most complex and relevant for all governmental and non-governmental institutions that guarantee the rule of law, respect and protection of human rights. Despite numerous scientific works in the field of cooperation between law enforcement agencies, local executive bodies and local governments, a comprehensive study of the concept and essence of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments was not conducted.

It is emphasized that the interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments is considered from the standpoint of appropriate approaches (sociological, managerial, philosophical, legal and psychological) to formulate the definition of "interaction". It is emphasized that the management approach allows to identify both systemic features and elements of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments, and forms of relations between them, as well as means to maintain their interaction and grounds for differentiation of their functions. It is noted that "interaction" is considered as the most general law of the world, which is the result and manifestation of universal interaction of all objects and phenomena and expresses the internal structural unity of all elements and properties in each integral system, as well as infinitely different connections and relationships with other surrounding systems or phenomena.

It is concluded that the interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local governments should be understood as a system (set) of relevant measures, agreed on the nature, time and place, providing for timely exchange of information between the National Police of Ukraine and local executive bodies. local self-government bodies, mutual control and responsibility, as well as coherence and simultaneity of planned activities carried out in order to effectively ensure human and civil rights and freedoms.

Key words: *interaction, National Police of Ukraine, local executive bodies, local self-government bodies, coordination, cooperation, partnership.*

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.15

Ю. А. Коваль
доктор філософії у галузі права,
асистент кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНЦЕПЦІЙ ЕЛЕКТРОННОГО І ПОДАТКОВОГО РЕЗИДЕНТСТВА: ПЕРСПЕКТИВИ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ Е-РЕЗИДЕНТІВ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано співвідношення концепцій електронного і податкового резидентства. Встановлено, що термін «резидент» вживається у чинному законодавстві на позначення економічних зв'язків між особою та державою. Запропоновано здійснювати диференціацію між податковим та електронним резидентством за такими критеріями: 1) правове регулювання (податкове чи спеціальне законодавство); 2) підстави набуття статусу (об'єктивні критерії чи на підставі поданої заявою); 3) статус громадянина (на відміну від податкового резедентства, концепція електронного резидентства не пов'язана з громадянством); 4) суб'єктний склад (електронне резидентство стосується лише фізичних осіб); 5) податковий режим (електронний резидент вважатиметься нерезидентом у цілях оподаткування доходів, отриманих з джерела походження у країні його електронного резидентства).

Доведено, що концепція електронного резидентства жодним чином не змінює правила визначення податкового резидентства, тобто електронний резидент не стає податковим резидентом країни, в якій набуває електронного резидентства.

У статті аналізується чинне правове регулювання статусу електронного резидентства в Україні, а також окремо досліджується проєкт закону, спрямований на оподаткування підприємницької діяльності електронних резидентів. За результатами аналізу законопроєкту зроблено висновок про те, що законопроєкт запроваджує спеціальний режим оподаткування електронних резидентів. Акцентовано увагу на тому, що законопроєктом запроваджується усічений склад податкового обов'язку електронного резидента. Наголошено на потенційних ризиках законопроєкту, що можуть негативно впливати на українських контрагентів електронних резидентів.

Встановлено, що особливості оподаткування доходів електронних резидентів в Україні, які пропонуються законопроєктом, не скасовують обов'язку електронного резидента щодо сплати податків у країні його податкового резидентства, що є специфікою податкового обов'язку електронного резидента. Разом з тим, зроблено припущення про потенційну неможливість зарахувати єдиний податок, сплачений електронним резидентом в Україні, що може призвести до подвійного оподаткування доходів, отриманих від провадження діяльності в Україні.

Ключові слова: *резидент, електронний резидент (е-резидент), податковий резидент, податковий обов'язок е-резидента, єдиний податок.*

Постановка проблеми. У 2014 році в Естонії стартував безпрецедентний проєкт e-residency, метою якого було створення особливих умов для отримання іноземцями електронних послуг в Естонії, зокрема, право підписувати документи електронним підписом, що є дійсним на території Естонії, можливість отримувати доступ до всіх електронних ресурсів, у тому числі засновувати підприємства та брати участь в управлінні ними без фізичної присутності тощо [1]. Привабливість проєкту була зумовлена тим, що громадяни інших держав отримували зручний інструмент для самостійного ведення (онлайн) підприємницької діяльності в Естонії, можливість

© Коваль Ю. А., 2022

використання рахунків PayPal, а також заснування підприємств з усіма перевагами податку на виведений капітал. В свою чергу Естонія збільшувала свою інвестиційну привабливість, а також залучала додаткові надходження до бюджету. Тож недивно, що успіх Естонії спричинив хвилю подібних проєктів у Литві, ОАЕ, Азербайджані тощо.

У 2020 році Кабінет Міністрів України також започаткував реалізацію аналогічного проєкту щодо запровадження інституту е-резидентства. Разом з тим, досі залишаються не вирішеними питання щодо оподаткування доходів, які отримуватимуться е-резидентами в Україні, адже чинне податкове законодавство не оперує поняттям «електронний резидент» та не передбачає жодних особливостей щодо його статусу як платника податків, хоча наявність таких умов істотно сприяла б збільшенню зацікавленості серед потенційних е-резидентів. Зауважимо, що внаслідок повномасштабного вторгнення російських військ на територію України проєкт е-резидентства з об'єктивних причин було поставлено на паузу, проте, на наше переконання, це не скасовує потребу у науковому осмисленні зазначеного інституту для формулювання висновків і пропозицій на майбутнє, враховуючи потенційне зростання інтересу до України як країни для ведення бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принцип податкового резидентства є базовою концепцією для розмежування податкової юрисдикції держав та уникнення подвійного оподаткування, а тому його дослідженню приділяли увагу такі вчені, як Л.К. Воронова, Л.І. Вдовічена, Д.О. Гетманцев, М.П. Кучерявенко, Є.С. Маринчак, І.Я. Олендер, Н.Ю. Пришва, О.В. Церковний, Н.Я. Якимчук та інші. В свою чергу, концепція електронного резидентства з огляду на її новизну є порівняно менш дослідженою у науковій літературі, а окремі питання *e-residency* розглядали у своїх публікаціях, зокрема, Н.Г. Синютка та Н.М. Хома. Водночас концепція е-резидентства розглядається, як правило, на прикладі естонської моделі, внаслідок чого відповідні дослідження практично не торкаються питання перспектив оподаткування доходів е-резидентів в Україні, хоча потреба у такому аналізі є очевидною з огляду на наявність відповідних законодавчих ініціатив.

Саме тому **метою** цього дослідження є проведення розмежування між концепціями податкового та електронного резидентства відповідно до чинного законодавства України, визначення особливостей податкового обов'язку е-резидента, а також аналіз прийнятого у першому читанні проєкту закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування підприємницької діяльності електронних резидентів» (далі – проєкт № 5270) з метою визначення потенційних проблем правового регулювання у цій сфері та формулювання пропозицій щодо їх можливого вирішення.

Виклад основного матеріалу. Термін «резидент» походить від латинського слова *«residens»*, тобто «сидячий, той, що сидить, залишається на місці» [2, с. 446]. Саме тому у літературі поняття «резидент» застосовується у значенні статичного зв'язку між певною країною та особою. Однак, на відміну від громадянства, яке позначає політико-правовий зв'язок, резидентство вказує саме на економічні зв'язки між особою і державою [3, с. 79]. При цьому, враховуючи різноманіття економічних відносин, поняття «резидент» досить часто застосовується у законодавстві України. Так, у цілях оподаткування поняття «резидент» визначено у підпункті 14.1.213 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України (далі – ПК України) [4]. Митне законодавство оперує поняттям «резидент» у розумінні пункту 50 частини першої статті 4 Митного кодексу України [5]. А у цілях валютного регулювання поняття «резидент» визначено у пункті 9 частини першої статті 1 Закону України «Про валюту і валютні операції» [6]. Однак наголошуємо, що дефініції наведених термінів не є тотожними, а їхній зміст визначається відповідними цілями правового регулювання. Так, якщо проаналізувати зміст поняття «резидент» у валютному та митному законодавстві, то критерії визначення резидентства мають доволі формальний характер (наприклад,

країна реєстрації для юридичних осіб, а також місце постійного проживання для фізичних осіб), що дозволяє оперативно приймати рішення щодо валютних обмежень та застосування митних формальностей у кожній конкретній ситуації. В той час як алгоритм визначення податкового резидентства має ступінчастий характер (тобто податкова резиденція платника податків встановлюється шляхом законодавчого закріплення переваг одних критеріїв над іншими [7, с. 104]), критерії визначення резидентності сформульовані із використанням оціночних понять (наприклад, «більш тісні особисті чи економічні зв'язки»), а визначення статусу має далекосяжні наслідки (зокрема, визначення обсягу прав та обов'язків платника податків, визначення об'єкта оподаткування тощо). Слід зауважити, що у науковій літературі такий підхід законодавця до визначення поняття «резидент» небезпідставно ставав об'єктом критики. Зокрема, Є.С. Маринчак, пропонує на законодавчому рівні закріпити єдиний порядок визначення поняття «резидент» для всіх фінансових правовідносин та застосовувати термін «фіскальний резидент» замість існуючих «податковий» та «митний» резиденти за прикладом західного досвіду регулювання аналогічних відносин [8]. Але оскільки такі пропозиції наразі не втілені у чинному законодавстві, то для уникнення термінологічної плутанини у цілях нашого дослідження ми будемо оперувати поняттям «податковий резидент», адже з'ясування співвідношення цієї категорії з поняттям «електронний резидент» є необхідним для аналізу перспектив оподаткування доходів е-резидентів в Україні, що і є метою цього дослідження.

Так, у 2020 році законодавство України поповнилося поняттям «електронне резидентство», яке у розумінні Порядку реалізації експериментального проекту із запровадження та реалізації в Україні електронного резидентства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 648 (далі – Постанова № 648), визначалося як «статус, який надає можливість іноземцю або особі без громадянства, яка досягла вісімнадцятирічного віку, отримувати кваліфіковані електронні довірчі послуги, електронні послуги, відкривати банківські рахунки в Україні» [9].

Відсутність практики застосування концепції е-резидентства в Україні спонукає нас звернутися до зарубіжного досвіду. Так, у світовій практиці е-резидентство являє собою спрощену процедуру для ведення іноземцями бізнесу на території іншої держави. У профільних джерелах поняття *virtual residency* та *e-residency (electronic residency)* застосовуються як синонімічні, а в Азербайджані також зустрічається така варіація е-резидентства як *m-residency (mobile residency)* [10]. Разом з тим, трапляються випадки, коли на позначення е-резидентства вживають поняття «електронне громадянство». Так, Н.М. Хома визначає «віртуальне (цифрове, електронне) громадянство» як «особливий тип правового зв'язку особи та держави, який базується на наданні державою особі (е-резиденту) комплексу електронних послуг в обмін на певні преференції для держави (наприклад, отримання податків, залучення інвестицій)» [11, с. 65]. Однак наведена дефініція не стосується громадянства в його розумінні як політико-правового зв'язку між державою та фізичною особою, що свідчить про помилковість застосування терміна «громадянство» у цьому контексті, а також про потребу глибшого дослідження правового статусу е-резидента.

Зокрема, аналіз міжнародного досвіду дозволяє виділити низку особливостей правового статусу е-резидента: 1) е-резидентство передбачає створення електронно-цифрової ідентичності через застосування електронно-цифрового посвідчення особи; 2) обсяг правосуб'єктності е-резидентів тієї чи іншої держави може суттєво відрізнятися залежно від стимулів, які відповідна держава визначає як передумови для збільшення потенційної привабливості своєї юрисдикції (наприклад, можливість заснування підприємств і ведення бізнесу, податкові стимули тощо); 3) е-резидент не є громадянином країни, у якій він набуває е-резидентства, і, як правило, навіть не має права постійного проживання у ній (е-резидентство не передбачає електронного громадянства); 4) е-резидент не є подат-

ковим резидентом країни, в якій набуває е-резидентства: наприклад, громадянин України, який отримав е-резидентство Естонії не втрачає статус податкового резидента України, проте у разі якщо такий громадянин сплатив певні податки в Естонії, він матиме змогу скористатися положеннями Конвенції між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доход і майно, а також підпунктом 170.11.2 пункту 170.11 статті 170 ПК України.

Слід зауважити, що зовнішня схожість термінів «електронний резидент» та «податковий резидент» створює хибне враження про тотожність зазначених понять. Проте варто нагадати, що у наукових джерелах під поняттям «податкове резидентство» розуміється «економіко-правовий зв'язок суб'єкта податкового права із державою, на підставі якого він зобов'язаний належним чином виконувати свої податкові обов'язки, що є формалізованими в приписах податкового законодавства конкретної держави» [12, с. 8].

Враховуючи вище наведене, диференціацію між податковим та електронним резидентством слід проводити за такими критеріями: 1) ***правове регулювання***: визначення країни податкової резидентності здійснюється у відповідності до податкового законодавства конкретної держави та укладених нею конвенцій про уникнення подвійного оподаткування; натомість запровадження е-резидентства здійснюється на підставі спеціального законодавства, яке врегульовує особливості набуття е-резидентства, отримання електронних послуг е-резидентом та інших переваг тощо; 2) ***підстави набуття***: резидентність особи у цілях оподаткування визначається на підставі низки об'єктивних факторів (місце постійного проживання, центр життєвих інтересів, громадянство), на які особа може впливати лише опосередковано; в той час як е-резидентство набувається на підставі заяви особи і не залежить від її фактичної діяльності та/або намірів; 3) ***статус громадянина***: податковий резидент може бути одночасно громадянином країни резидентності; в той час як е-резидент є громадянином іншої держави, ніж та, у якій він набув статусу е-резидента; 4) ***суб'єктний склад***: податкове резидентство рівною мірою стосується як фізичних, так і юридичних осіб; в той час як е-резидентство стосується фізичних осіб (в тому числі з метою спрощеного заснування ними компаній у країні, в якій вони набули статусу е-резидентів, або з метою провадження особистої підприємницької діяльності); 5) ***податковий режим***: податкове резидентство визначає обсяг податкового обов'язку (зокрема, резидентний статус може впливати на особливості визначення об'єкта оподаткування, а також у деяких випадках – на ставку податку та порядок виконання податкового обов'язку), а е-резидентство взагалі може не передбачати жодної специфіки щодо оподаткування, так як е-резидент вважатиметься нерезидентом у цілях оподаткування доходів, отриманих з джерела походження у країні його е-резидентства (але за певних умов держави можуть передбачати особливі умови оподаткування, як це пропонується, зокрема, в Україні).

У цьому контексті доволі дискусійною є позиція Н.Г. Синютки, яка відносить концепцію е-резидентства до так званих «фіскальних деформацій», адже е-резидентство, на її думку, розмиває класичну дефініцію податкової резидентності в напрямку її віртуалізації [13, с. 106]. Проте, як ми вже з'ясували вище, е-резидентство жодним чином не змінює правила визначення резидентського статусу, хоча безперечно е-резидентство впливає на привабливість тієї чи іншої юрисдикції для заснування у ній компаній сегменту цифрової економіки.

Повертаючись до аналізу правового статусу е-резидентів в Україні, слід вказати, що аналогічно до підходів інших держав, Постанова № 648 прямо встановлює, що набуття статусу е-резидентства не надає жодних переваг щодо перебування на території України та перетинання державного кордону України тощо. Разом з тим, статус е-резидента в Україні характеризується певними особливостями. Так, Постановою № 648 передбачається тимчасовий (експериментальний) характер

запровадження е-резидентства, однак враховуючи відсутність належних умов для реалізації зазначеної концепції в умовах воєнного стану, експеримент потребує продовження або перенесення його строків. Окрім того, обмеженим є перелік країн, чиї громадяни теоретично можуть стати е-резидентами України, адже незабаром після затвердження Постанови № 648 Міністерство цифрової трансформації України визначило чіткий перелік держав, громадяни яких можуть брати участь в експериментальному проекті із запровадження та реалізації в Україні е-резидентства [14].

Першим кроком до набуття статусу е-резидента має бути подання через Портал Дія безоплатної заяви за формою, затвердженою Наказом Міністерства цифрової трансформації України від 09 жовтня 2020 року № 150 [15]. Також слід наголосити, що Постанова № 648 передбачає обмеження щодо відкриття е-резидентом виключно одного банківського рахунка із числа банків, доступних у Порталі Дія. При цьому процес отримання е-резидентства супроводжуватиметься присвоєнням особі реєстраційного номера облікової картки платника податків.

За загальним правилом е-резидент вважатиметься нерезидентом у цілях оподаткування його доходу, отриманого джерелом походження з України. В свою чергу, оподаткування доходів фізичної особи-нерезидента здійснюється у порядку, визначеному пунктом 170.10 статті 170 ПК України. Разом з тим, Постанова № 648 передбачає можливість набуття е-резидентом статусу суб'єкта господарської діяльності, проте слід враховувати, що відповідно до підпункту 14.1.213 пункту 14.1 статті 14 ПК України достатньою підставою для визначення особи резидентом України є її реєстрація як самозайнятої особи. Враховуючи зазначене, а також керуючись необхідністю забезпечити можливість провадження е-резидентом господарської діяльності в Україні без втрати статусу резидента держави, громадянином якої він є, постала необхідність внесення змін до податкового законодавства. Тому наразі на розгляді парламенту перебуває відповідний законопроєкт (проєкт № 5270), який у липні 2021 року було прийнято за основу.

Так, зазначений законопроєкт передбачає доповнення розділу XX ПК України окремим підрозділом з метою врегулювання особливостей ведення підприємницької діяльності е-резидентами. Проєктом № 5270 пропонується встановити, що е-резидент під час державної реєстрації Е-резидентом-підприємцем обирає виключно спрощену систему оподаткування та ставку єдиного податку, встановлену для третьої групи, яка не передбачає сплату податку на додану вартість (5%) без права використовувати працю найманих осіб [16]. Тобто такі положення будуть спеціальною нормою по відношенню до загального правила, передбаченого підпунктом 291.5.7 пункту 291.5 статті 291 ПК України, відповідно до якого нерезидент не може бути платником єдиного податку. Більш того, пропонується чітко закріпити, що «реєстрація Е-резидента Е-резидентом-підприємцем не є підставою для визнання Е-резидента резидентом у розумінні підпункту 14.1.213 пункту 14.1 статті 14 цього Кодексу» [16]. Таким чином, у е-резидента, що набув статусу суб'єкта господарювання, виникатиме податковий обов'язок щодо обчислення, декларування та сплати виключно єдиного податку з доходів, отриманих в Україні.

При цьому оцінюючи правову природу пропонованих змін, слід вказати, що особливості, обумовлені статусом е-резидентів як податкових нерезидентів, дозволяють стверджувати про наявність суттєвих відмінностей між статусом платників єдиного податку та статусом е-резидентів як платників податку, а отже дозволяють вести мову про спеціальний режим оподаткування е-резидентів.

Зокрема, проєкт № 5270 передбачає обмеження щодо видів діяльності, які е-резидент зможе здійснювати в межах спрощеної системи оподаткування, а саме до допустимих видів діяльності віднесено лише такі, як видання комп'ютерних ігор (58.21 КВЕД), видання іншого програмного забезпечення (58.29 КВЕД), комп'ютерне програмування (62.01 КВЕД), інша діяльність у сфері інформаційних технологій і комп'ютерних систем (62.09 КВЕД), оброблення даних, розміщення інформації на веб-вузлах і пов'язана з ними діяльність

(63.11 КВЕД) [16]. При цьому законопроєкт передбачає самостійне виконання е-резидентом своїх обов'язків з обчислення та декларування податку, в той час як сплата податку відбуватиметься із залученням банку. Так, проєктом № 5270 передбачається, що банк, в якому відкрито рахунок е-резидента, не пізніше наступного банківського дня після надходження коштів утримуватиме за рахунок таких коштів та перераховуватиме від імені е-резидента на відповідний бюджетний рахунок кошти у розмірі 5% від суми коштів, що надійшли на рахунок. При цьому встановлюється, що «до списання банківською установою коштів з поточного рахунку Е-резидента-підприємця та їх зарахування на відповідний рахунок, відкритий в органі, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, зупиняються видаткові операції на поточному рахунку Е-резидента-підприємця, відкритому у такій банківській установі» [16]. Слід зауважити, що наведений механізм частково перегукується з порядком утримання податку з доходів з джерелом їх походження в Україні, які виплачуються нерезиденту іншим нерезидентом, що визначений підпунктом 170.10.2 пункту 170.10 статті 170 ПК України. Разом з тим, потребують доопрацювання положення проєкту № 5270 щодо ролі банків у перерахуванні сум податків, зокрема, з урахуванням того факту, що функція з утримання податків є характерною для податкових агентів, однак банк не відповідає ознакам податкового агента, визначеним відповідно до статті 18 ПК України. При цьому варто зазначити, що включення банку як уповноваженого суб'єкта до відносин щодо справляння податку з доходів е-резидента дозволяє зробити висновок про те, що податковий обов'язок е-резидента буде усіченим. До того ж, викликає дискусії повноваження банку щодо зупинення видаткових операцій платника, адже у разі недобросовісних дій банку можуть бути суттєво обмежені права та законні інтереси е-резидента, що не сприяє підвищенню привабливості української моделі е-резидентства в очах іноземців.

Окрім того, потребують уваги потенційні ризики щодо можливих негативних наслідків від співпраці з е-резидентами для їх контрагентів, адже проєкт № 5270 містить жорсткі вимоги про обов'язок е-резидента розміщувати в інформаційній системі «Е-резидент» електронні копії первинних документів, які підтверджують здійснення господарських операцій такого е-резидента [16]. При цьому недотримання цих вимог з боку е-резидента матиме наслідком для його контрагентів, що перебувають на загальній системі оподаткування, неможливість врахування витрат у цілях визначення об'єкта оподаткування. І хоча такі положення законопроєкту початково були спрямовані на запобігання можливим зловживанням з боку платників податків, проте залишається вірогідність того, що добросовісні платники податків також зіштовхнуться з додатковими ризиками від співпраці з е-резидентами.

Водночас слід наголосити, що особливості оподаткування доходів е-резидентів в Україні не скасовують обов'язку е-резидента щодо сплати податків у країні його податкового резидентства, що є специфікою податкового обов'язку е-резидента. Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що в Україні до переліку податків, на які поширюються конвенції про уникнення подвійного оподаткування, відносяться податок на прибуток підприємств (розділ III ПК України), податок на доходи фізичних осіб (розділ IV ПК України), а також у деяких випадках податки на майно [17]. Таким чином, неважко спрогнозувати, що е-резиденти потенційно можуть зіштовхнутися з неможливістю зарахувати єдиний податок, сплачений в Україні, для уникнення подвійного оподаткування отриманих доходів як в Україні, так і у країні своєї податкової резидентності.

Висновки і пропозиції. Отже, податкове та електронне резидентство є різними категоріями, адже набуття статусу е-резидента не змінює його податкового резидентства. Попри запровадження у законодавстві України концепції е-резидентства податкове законодавство також потребує узгодження в цій частині. Водночас, аналізуючи тенденції законодавчого регулювання е-резидентства в Україні, слід зазначити, що низка обмежуючих факторів стримуватиме розвиток цього

інституту. Передусім мова йде про такі обмеження як: (1) тимчасовий та експериментальний характер зазначеної концепції, що змушує потенційних е-резидентів більш стримано ставитися до потенційних переваг отримання е-резидентства в Україні; (2) обмеження переліку держав, чиї громадяни зможуть претендувати на отримання статусу е-резидента в Україні в рамках експерименту; (3) обмеження видів діяльності, які дозволятимуть скористатися перевагами ведення підприємницької діяльності в Україні; (4) потенційну неможливість зарахувати єдиний податок, сплачений е-резидентом в Україні, що може призвести до подвійного оподаткування доходів, отриманих від провадження діяльності в Україні.

Список використаної літератури:

1. E-Residency. State Portal eesti.ee. URL: https://www.eesti.ee/en/doing-business/eresidency (дата звернення: 27.05.2022).
2. Словник фінансово-правових термінів : за заг. ред. д.ю.н., проф. Л. К. Воронової. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Алерта, 2011. 558 с.
3. Якимчук Н. Я. Питання змісту та значення поняття «регіональний податковий резидент» як фінансово-правової категорії. *Публічне право*. № 4(32). 2018. С. 79–86.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 27.05.2022).
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text (дата звернення: 27.05.2022).
6. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text (дата звернення: 27.05.2022).
7. Вдовічена Л. І. Втрата статусу податкового резидента: прогалина законодавства. *Право і суспільство*. № 1. Ч. 2. 2020. С. 102–108.
8. Маринчак Є. С. Фінансово-правовий зв'язок фізичної особи з державою : монографія / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. URL: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02262442/document (дата звернення: 27.05.2022).
9. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження та реалізації в Україні електронного резидентства: постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 648. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 27.05.2022).
10. Become an e- or m-Resident. Digital Trade Hub (DTH) of Azerbaijan. URL: https://dth.az/become-resident (дата звернення: 27.05.2022).
11. Хома Н. М. Віртуалізація держави: зміна функцій в добу цифромодернізму. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2015. Вип. 16. С. 64–69.
12. Церковний О. В. Правове регулювання резидентства платників податків : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 23 с.
13. Синютка Н. Г. Електронна резидентність та податок на виведений капітал як прояви деформацій фіскального простору. *Економіка: реалії часу.* 2019. № 4(44). С. 106–112.
14. Про визначення переліку держав, громадяни яких можуть брати участь в експериментальному проекті із запровадження та реалізації в Україні електронного резидентства: наказ Міністерства цифрової трансформації України від 13.10.2020 р. № 152. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1070-20#Text (дата звернення: 27.05.2022).
15. Про затвердження форми заяви про надання статусу електронного резидентства: наказ Міністерства цифрової трансформації України від 09.10.2020 р. № 150. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1180-20#Text (дата звернення: 27.05.2022).
16. Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування підприємницької діяльності електронних резидентів: реєстр. № 5270 від 18.03.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71471 (дата звернення: 27.05.2022).
17. Лист Державної податкової служби України від 27.12.2012 р. № 12744/0/71-12/12-1017 https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1274810-12#Text (дата звернення:

27.05.2022).

Koval Yu. The correlation of concepts of electronic and tax residents: prospects for taxation of e-residents in Ukraine

The article analyzes the correlation of the concepts of electronic and tax residence. It is established that the term "resident" is used in the current legislation to designate economic relations between the person and the state. It is proposed to differentiate tax and electronic residence by the following criteria: 1) legal regulation (tax or special legislation); 2) grounds for acquiring status (objective criteria or on the basis of a statement); 3) the status of a citizen (as opposed to tax resistance, the concept of electronic residence is not related to citizenship); 4) the subject composition (electronic residence applies only to individuals); 5) the tax regime (an electronic resident will be considered a non -resident in order to tax income derived from the source in the country of his electronic residence).

It has been proven that the concept of electronic residence does not change the rules for determining the tax residence, that is, an electronic resident does not become a tax resident of the country in which the electronic resident is acquired.

The article analyzes the current legal regulation of the status of electronic residence in Ukraine, as well as separately examines the project of the law aimed at taxation of business activities of electronic residents. According to the results of the draft analysis, it was concluded that the bill introduces a special regime of taxation of electronic residents. It is emphasized that the bill introduces a truncated composition of the tax liability of the electronic resident. The bill also has some potential risks, which can adversely affect Ukrainian counterparties of electronic residents.

It is established that the peculiarities of taxation of electronic residents in Ukraine, which are proposed by the bill, do not abolish the duty of the electronic resident to pay taxes in the country of his tax residence, which is the specifics of the tax liability of the electronic resident. At the same time, the article pay attention to the assumption of the potential inability to enroll a single tax paid by an electronic resident in Ukraine, which can lead to double taxation of income received from activity in Ukraine.

Key words: *resident, electronic resident (e-resident), tax resident, tax duty of the e-resident, single tax.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.16

П. С. Гарасим
кандидат юридичних наук, докторант
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРО РОЛЬ І МІСЦЕ СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИХ ОЗНАК У ФОРМУВАННІ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ»

В статті, на основі виведеного авторського поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», здійснена теоретико-правова характеристика системоутворюючих ознак, які були використані при формулюванні змісту даної кримінально-виконавчої категорії, а також визначено їх теоретичне та практичне значення.

Як свідчить практика виконання покарань в Україні, важливим і, одночасно, необхідним елементом у правовому механізмі даної державно-суспільної діяльності, є ефективне здійснення громадського контролю за станом реалізації законодавчо визначених мети і завдань з означених питань [1, с. 55–64].

Деякі засади вказаного виду соціального моніторингу визначені у ч. 2 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК) України, а також у законі України «Про громадські об'єднання». Поряд з цим, ні у зазначених, ні в інших нормативно-правових актах, що стосуються досліджуваної проблематики, не дано чіткого визначення поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань».

Такий законодавчий підхід, як встановлено в ході спеціальних наукових пошуків, не тільки знижує рішень вказаного виду соціального моніторингу, але й детермінує на практиці виникнення низки суттєвих проблем [2, с. 223–230].

Більш того, у кримінально-виконавчому законодавстві України мова ведеться не про громадський контроль в цілому за процесом виконання – відбування покарань, який таким чином об'єднує поміж собою по суті дві невід'ємні види діяльності та суб'єктів їх реалізації [3, с. 209–212], а лише про зазначений соціальний моніторинг за дотриманням прав засуджених під час виконання покарань у виправних колоніях, арештних домах, виправних центрах та слідчих ізоляторах (ч. 2 ст. 25 КВК), залишаючи поза увагою права осіб, засуджених до інших видів покарань, а отже тих із них, які звільнені від покарання та від подальшого його відбування (ст.ст. 74–87 Кримінального кодексу (КК) України).

Ключові слова: *системоутворююча ознака, громадський контроль, нормативно-правові засади, суб'єкти кримінально-виконавчих правовідносин, правовий термін, громадські об'єднання.*

Постановка проблеми. Якщо виходити із змісту кримінально-виконавчої діяльності (по суті – сутності функціонування сфери виконання покарань), то слід визнати, що звуження на законодавчому рівні потенційних можливостей громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, це не тільки і не стільки проблеми так званої правової колізії та низького стану нормотворчої діяльності, але й питання доктринального характеру, що мають бути вирішені й на науковому рівні.

© Гарасим П. С., 2022

Разом з тим, слід зазначити, що досі в Україні на доктринальному рівні не розроблені чіткі відповідні правові умови, спрямовані на удосконалення механізму громадського контролю у сфері виконання покарань, що, поряд із критичним станом запобіжної діяльності та низьким рівнем участі громадськості у процесі виконання – відбування покарань, й стало вирішальним при виборі теми даної наукової розробки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукової літератури показало, що як у ранні часи незалежності України та до прийняття КВК (1991–2003 р. р.), так і до теперішнього часу досить активно питаннями розробки проблем підвищення рівня та видозміни змісту громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань займаються такі учені, як: К.А. Автухов, О.М. Бандурка, В.В. Василевич, Б.М. Головкін, О.М. Гумін, О.М. Джужа, Ю.В. Кернякевич-Танасійчук, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, В.Я. Конопельський, І.М. Копотун, О.В. Лисодєд, С.Ю. Лукашевич, В.О. Меркулова, К.С. Остапко, О.П. Рябчинська, А.Х. Степанюк, І.С. Яковець та ін.

Як видається, важливим у зв'язку з цим є точне, повне та системне виведення ученими змісту такої кримінально-виконавчої правової категорії, як «громадський контроль у сфері виконання покарань».

Саме це й обумовило вибір теми даної наукової статті, а також сформульовано її мету – довести необхідність закріплення досліджуваного поняття на законодавчому рівні у тому варіанті, який запропонований у цій роботі.

У свою чергу, головним її завданням є розробка авторського поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань» та обґрунтування у зв'язку з цим його теоретичної та практичної значущості.

Виклад основного матеріалу. Якщо узагальнити ті доктринальні підходи, що стосуються у цілому змісту терміну «громадський контроль» [4, с. 8–20], а також ті наукові напрацювання, які безпосередньо пов'язані із з'ясуванням сутності соціального моніторингу за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, як це передбачено у ч. 2 ст. 25 КВК України [5, с. 34–45], то можна сформулювати наступне авторське поняття «громадський контроль у сфері виконання покарань», а саме – це врегульована на законодавчому рівні діяльність громадських об'єднань або їх уповноважених представників, що спрямована на перевірку дотримання в процесі виконання – відбування покарань прав, законних інтересів і свобод суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин, а також гарантій їх реалізації, та вчинення у зв'язку з цим у межах закону і повноважень комплексних дій щодо усунення, нейтралізації, блокування тощо детермінант, що спричинюють та обумовлюють вчинення протиправних посягань на зазначені об'єкти правової охорони.

Таким чином, до ситемоутворюючих ознак, що складають зміст виведеного у цій роботі поняття, можна віднести наступні із них:

1. Це врегульована на законодавчому рівні діяльність відповідних громадських об'єднань.

У першу чергу, мова у даному випадку ведеться про вимоги п.п. 1, 11 ст. 92 Конституції України, відповідно до яких виключно законами визначаються права та засади утворення і діяльності об'єднань громадян.

Щодо спеціального загального законодавчого акта, який регулює питання, що стосуються здійснення громадського контролю у тій чи іншій сфері суспільних відносин, то до такого слід віднести Закон України «Про громадські об'єднання».

Поряд з цим, необхідно з цього приводу зауважити, що особливості реалізації права громадськості на здійснення вказаного соціального моніторингу закріплені в Законі України «Про національну безпеку України».

У певній мірі, як показали результати даного дослідження, окремі елементи громадського контролю визначені також і в інших законодавчих актах, які, без сумніву, варто враховувати у ході його реалізації у сфері виконання покарань, а саме – Закони України «Про інформацію», «Про запобігання корупції», ін. [6, с. 14–22].

Якщо ж безпосередньо звернути увагу на діяльність громадськості у сфері виконання покарань, то нормативно-правові

засади громадського контролю закріплені у ч. 2 ст. 24 цього Кодексу, а також у підзаконних нормативно-правових актах (зокрема, в розділі XXXIV Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (ПВР УВП)).

2. Це діяльність відповідних громадських об'єднань та їх представників.

У науковій літературі слово «діяльність» тлумачать як застосування своєї праці до чого-небудь, а також дію людей у якій-небудь галузі [7, с. 174].

У свою чергу, у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» дано таке визначення зазначеного соціального угрупування, а саме – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Виходячи з цього та враховуючи, що у чинному кримінально-виконавчому законодавстві України відсутня будь-яка вказівка на вид громадського об'єднання, який вправі здійснювати соціальний моніторинг у сфері виконання покарань (за винятком, звичайно, тих, мова про які ведеться у ч. 2 ст. 25 КВК (спостережні комісії та піклувальні ради при виховних колоніях), що контролюють дотримання прав засуджених у ході виконання покарань), необхідно констатувати, що громадський контроль у вказаній галузі суспільних відносин може вчиняти будь-яка громадська організація (ч.ч. 2, 3 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Крім цього, варто зазначити, що соціальний моніторинг у сфері виконання покарань вправі здійснювати й уповноважені представники громадських об'єднань (п. ч. 2 ст. 9 вказаного вище Закону), маючи при цьому ті ж повноваження, що і громадська організація у цілому (ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Більш того, як це витікає із змісту ч. 7 ст. 24 КВК, представники громадських організацій можуть вчиняти функції соціального моніторингу за процесом виконання – відбування покарань на підставі окремого доручення Уповноваженого Верховної Ради України у складі національного превентивного механізму.

3. Метою громадського контролю є перевірка стану дотримання у ході виконання покарань прав, законних інтересів і свобод суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин.

У ч. 2 ст. 25 КВК законодавець до предмету соціального моніторингу відніс тільки право засуджених.

Поряд з цим, якщо дати розширене тлумачення цієї правової норми та виходити з рішень Європейського суду з прав людини [8], то до предмету громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань мають бути включені також законні інтереси та свободи засуджених.

Більш того, об'єктом даного виду соціального моніторингу мають стати і права, законні інтереси та свободи ще одного суб'єкта кримінально-виконавчих правовідносин – персоналу органів і УВП, враховуючи, що процес виконання – відбування покарань є двоєдиним, об'єктивним та нероздільним у сенсі змісту правової природи кримінального покарання [9, с. 793], а також таким, що у певній мірі детермінує рецидивну злочинність [10, с. 274–280].

Важливою змістовною частиною громадського контролю має стати також й діяльність щодо моніторингу реалізації у сфері виконання покарань визначених у законі гарантій забезпечення прав, законних інтересів і свобод як засуджених, так і персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України.

4. Громадський контроль має вчинюватись у межах встановлених у законі повноважень для суб'єктів даного моніторингу.

Під повноваженнями в теорії управління розуміють офіційно надане кому-небудь право на здійснення певної діяльності або ведення справ [11].

Загальні повноваження громадських об'єднань визначені у розділі III Закону України «Про громадські об'єднання», а спеціальні – у ст.ст. 4, 5, 6 Положення про спостережні комісії та піклувальні ради при виховних колоніях. При цьому необхідно звернути увагу на той факт, що:

а) по-перше, спостережні комісії під час здійснення своїх повноважень не вправі втручатися в оперативно-службову діяльність органів і УВП (ст. 7 даного Положення);

б) по-друге, що повноваження суб'єктів громадського контролю охоплюють і права, і обов'язки цих соціальних об'єднань, а саме: представник громадської організації, хоча і володіє певними правовими можливостями щодо здійснення перевірки у сфері виконання покарань, але не може їх використовувати на свій розсуд, а тільки у формально визначений у законі спосіб.

5. Громадський моніторинг, як і кожен вид контролю, має затверджуватись прийняттям комплексних заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень у процесі виконання – відбування покарань.

Основний лейтмотив (мета, ціль тощо) таких дій громадськості полягає у тому, щоб усунути, нейтралізувати, блокувати тощо детермінанти, які породжують та обумовлюють випадки посягань на визначені у законі об'єкти правової охорони (у цілому – на сферу виконання покарань, а, більш конкретно, – на права, законні інтереси та свободи засуджених і персоналу органів та установ виконання покарань [12, с. 169–178].

У кримінології під детермінацією злочинності розуміють всю сукупність явищ, процесів, фактів, проявів, з якими вона взаємозв'язана та якими вона обумовлена [13, с. 184]. При цьому до змістовних елементів детермінації науковці відносять:

1) причини – явища, що породжують та продукують інші явища (системи) – наслідки [13, с. 187];

2) умови – різноманітні явища, процеси, обставини, які сприяють або створюють можливість виникнення та прояву причини, яка породжує наслідки [13, с. 188];

3) корелянти – такий зв'язок між подіями, явищами і процесів, за якою зміна одних явищ супроводжується (не спричинюється чи обумовлюється) зміною других [13, с. 188].

Таким чином, саме через системні елементи детермінації вчинення правопорушень у процесі виконання – відбування покарань можна пояснити необхідність законодавчої видозміни громадського контролю у сфері виконання покарань, розширивши його предмет (включивши у нього законні інтереси і свободи особи) і віднісши до нього ще один об'єкт моніторингу – персонал органів і УВП.

Висновки і пропозиції. Так у загальних рисах можна уявити на теоретичному рівні зміст такої кримінально-виконавчої категорії, як «громадський контроль у сфері виконання покарань», при умові, що всі її складові елементи мають мати системний характер і їх поділ на одиничні поняття є умовними та таким, що має теоретико-прикладне спрямування [14, с. 333–340]. При цьому теоретичне значення виведеного поняття полягає у тому, що таким чином розширено наукові межі знань щодо змісту такої соціально-правової категорії, як «громадський контроль», шляхом доповнення їх інформацією про новий вид соціального моніторингу та контролю у цілому – поняттям «громадський контроль у сфері виконання покарань».

У свою чергу, практична цінність запропонованого у цій науковій статті поняття виражається через ті системо утворюючі ознаки, що складають його зміст, кожна із яких має логічно та чітко визначені нормативно-правові засади походження, а отже, можуть стати прикладним підґрунтям для удосконалення правового механізму з питань громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань в Україні.

Список використаної літератури:

1. Колб О. Г., Дучимінська Л. М. Сучасна політика у сфері виконання покарань України: зміст та особливості. *Вісник Пенітенціарної асоціації України.* 2020. № 1(11). С. 55–64.
2. Колб О. Г., Махніцький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України.* 2019. № 3(9). С. 223–230.
3. Лисодєд О. В. Про нормотворчість у сфері забезпечення прав засуджених в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2017. Вип. 42. С. 209–212.
4. Семенишин М. О. та ін. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України : науково-практичний посібник / М. О. Семенишин, В. М. Бесчастний, С. С. Вітвіцький, Р. О. Ткаченко. Київ : ВД «Дакор», 2020. 152 с.
5. Колб О. Г., Колб І. О. Громадський контроль у механізмі нагляду за дотриманням прав засуджених до позбавлення волі. *Вісник прокуратури*. № 7(157). С. 34–45.
6. Бабенко А. М. Тактико-психологічні, кримінально-процесуальні, адміністративно-правові та оперативно-розшукові заходи

профілактики і запобігання кримінальним правопорушенням. *Південноукраїнський правничий частопис*. 2021. № 1. С. 14–22.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
8. Огляд рішень Європейського суду з прав людини. Донецьк : Донецький Меморіал, 2011. 55 с.
9. Батиргареєва В. С., Бабенко А. М. Вплив установ виконання покарань і попереднього ув'язнення на криміногенну ситуацію в Україні. *Право України*. 2020. № 2. С. 164–183.
10. Головкін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Частопис Київського університету права.* 2020. № 1. С. 274–280.
11. Повноваження. Вікіпедія. whttps://uk.m/wikipedia.org.wiki.
12. Колб О. Г., Новосад Ю. О. Щодо змісту деяких детермінант, що обумовлюють та сприяють вчиненню злочинів. Kelm : *Knowledge, Education, Law, Management.* 2017. № 4(20). С. 169–178.
13. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : у 3 кн. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української науки. 424 с.
14. Кваша О. О. Значення філософської категорії причинності у кримінально-правових дослідженнях : традиції та сучасність. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 333–340.

Garasim P. About some rich in content system formative signs that fold essence of concept "public inspection in the field of implementation of punishments"

In the article, on the basis of the derived author's concept "public control in the field of execution of punishments", the theoretical and legal characteristics of system-forming features used in formulating the content of this criminal-executive category, as well as their theoretical and practical significance.

Formulation of the problem. According to the practice of execution of punishments in Ukraine, an important and, at the same time, necessary element in the legal mechanism of this state and public activity is the effective implementation of public control over the implementation of legally defined goals and objectives on these issues.

Some principles of this type of social monitoring are defined in Part 2 of Art. 25 of the Criminal Executive Code (CEC) of Ukraine, as well as in the Law of Ukraine "On Public Associations". At the same time, neither in these nor in other normative-legal acts related to the researched problems, a clear definition of the concept of "public control in the sphere of execution of punishments" is given.

This legislative approach, as established in the course of special research, not only reduces the decisions of this type of social monitoring, but also determines in practice the emergence of a number of significant problems.

Moreover, the criminal-executive legislation of Ukraine is not about public control in general over the process of execution – serving sentences, which thus combines essentially two integral activities and the subjects of their implementation [3, p. 209–212], and only about the specified social monitoring of observance of the rights of convicts during execution of punishments in correctional colonies of arrest houses, correctional centers and pre-trial detention centers (ch. 2 Art. 25 of the Criminal Procedure Code), ignoring the rights of persons sentenced to other types of punishment, and therefore those who are exempt from punishment and from its further serving (Articles 74-87 of the Criminal Code (CC) of Ukraine).

Key words: *system-forming feature, public control, regulatory framework, subjects of criminal-executive legal relations, legal term, public associations.*

УДК 341.48
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.17

Т. Д. Лисько
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Національного авіаційного університету

В. П. Сисоєва
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Національного авіаційного університету

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Сучасне кримінальне право України на тлі воєнної агресії РФ потребує додаткового аналізу та удосконалення. Перш за все це пов'язано із масовим вчиненням злочинів проти людяності російськими військовими на території України. Правова система України не була готова до кримінально-правової оцінки таких злочинних діянь. Це зумовило внесення низки змін до КК України, які потребують аналізу. Однак навіть така масштабна новелізація окремих положень КК України не змогла вирішити ті проблемні питання кваліфікації кримінальних протиправних діянь, що масово вчиняються російськими агресорами проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Автори ставлять за мету дослідити міжнародно-правові основи встановлення кримінальної відповідальності за геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини, злочини агресії та визначення основних прогалин національного кримінального права у цій площині.

Автори зазначають, що норми міжнародного кримінального права мають обмежене застосування, вони поступаються основам національного кримінального права. Навіть повна і точна імплементація норм міжнародного кримінального права не гарантує їх ефективність в Україні, оскільки вони потребують, як правило, системної адаптації до українського законодавства та гармонізації із правозастосовною практикою. Визначено значення загальновизнаних принципів і норм міжнародного права як таких, що складають фундамент національного кримінального права, досліджено правову природу цих принципів і норм та наведено їх орієнтовний перелік.

Автори підтримують розповсюджену думку, що Україні терміново необхідно ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду. Міжнародні норми, а також міжнародна кримінально-правова політика суттєво впливають на криміналізацію діянь у національному кримінальному праві та на правозастосування. У науковій статті обґрунтовується необхідність доповнення чинного КК України нормою про відповідальність за злочини проти людяності, що повністю відповідатиме вимогам міжнародно-правових актів, стороною яких є Україна.

Ключові слова: *міжнародне кримінальне право, загальновизнані принципи міжнародного права, злочини проти людяності.*

Постановка проблеми. Сучасне кримінальне право України на тлі воєнної агресії РФ потребує додаткового аналізу та удосконалення. Перш за все це пов'язано із масовим вчиненням злочинів проти людяності російськими військовими на території України. Правова система України не була готова до кримінально-правової оцінки таких злочинних діянь. Це зумовило внесення низки змін до КК України (протягом березня-квітня 2022 року до КК України було внесено 12 суттєвих змін), які потребують аналізу. Однак навіть така масштабна новелізація окремих положень КК України не змогла вирішити ті проблемні питання кваліфікації кримінальних

© Лисько Т. Д., Сисоєва В. П., 2022

протиправних діянь, що масово вчиняються російськими агресорами проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало науковців займалися розробкою питань, пов'язаних з розумінням правової природи міжнародних кримінальних правопорушень, які саме протиправні діяння можна кваліфікувати як воєнні злочини та які види і форми відповідальності за них передбачені. Так, поняття та ознаки воєнних злочинів вивчали В.М. Репецький і В.М. Лисик [1], питання імплементації норм міжнародного кримінального права про воєнні злочини у КК України ґрунтовно дослідила М.В. Піддубна [2], воєнні злочини в контексті загроз миру та безпеці людства та норми міжнародних договорів у цій сфері аналізував О.В. Столярський [3], міжнародній кримінальній відповідальності індивіда за злочини проти людяності присвятила свою наукову роботу О.О. Радова [4], питання співвідношення воєнних та військових злочинів у міжнародному та національному праві розглядала Т.С. Садова [5]. Одним із останніх ґрунтовних досліджень в цій царині є праця Л.Ю. Тімофєєвої щодо протидії злочинам проти людяності в XXI сторіччі [6]. Загалом, питаннями відповідності кримінального законодавства України нормам міжнародного кримінального права займались В.А. Базов, В.М. Боровенко, Н.А. Зелинська, І.О. Колотуха, М.П. Куцевич, В.О. Миронова, В.П. Пилипенко, П.І. Репешко, М.І. Хавронюк та ін., які досліджували проблеми, пов'язані встановленням кримінальної відповідальності за міжнародні злочини.

Метою статті є дослідження міжнародно-правої основи встановлення кримінальної відповідальності за геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини, злочини агресії та визначення основних прогалин національного кримінального права у цій площині.

Виклад основного матеріалу. Ще в другій половині минулого століття аж до кінця 1980-х років вчені-юристи, в тому числі радянські, суворо розмежовували сфери дії внутрішнього й міжнародного права, обґрунтовували тезу про принципову неможливість регулювання міжнародно-правовими нормами суспільних відносин, що становлять внутрішню компетенцію держави. Питання про реалізацію міжнародно-правових норм у рамках національної правової системи становило лише академічний інтерес, а в практичному плані майже не розроблялося [7, с. 266].

Як зазначає о Н.А. Галабурда, досліджуючи ті чи інші способи приведення в дію норм міжнародного права в рамках внутрішньодержавного правопорядку (відсилання, імплементація, рецепція, трансформація тощо), вчені неминуче стикаються з питаннями єдності або відмінності джерел міжнародного та національного права, безпосередньої дії міжнародно-правових норм тощо. У ситуації, коли норми міжнародного права містять правила, що відрізняються від внутрішньодержавних, цілі міжнародно-правових приписів можуть бути досягнуті за допомогою внесення змін до актів внутрішньодержавного права. Відбувається приведення їх у відповідність із принципами й нормами міжнародного права [7, с. 266].

Перш за все, слід відзначити, що норми міжнародного кримінального права мають обмежене застосування, вони поступаються основам національного кримінального права. Навіть повна і точна імплементація норм міжнародного кримінального права не гарантує їх ефективність в Україні, оскільки вони потребують, як правило, системної адаптації до українського законодавства та гармонізації із правозастосовною практикою.

Застосування міжнародних кримінально-правових норм обмежено положеннями самого КК України. Так, ч. 3 ст. 3 КК України визначає, що кримінальна протиправність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки КК України. Таким чином, єдиним безпосереднім нормативним джерелом кримінально-правових норм є КК України. Тобто в Україні не можна визнати особу винною у кримінальному правопорушенні і призначити їй кримінальне покарання, спираючись на норми міжнародного кримінального права, доки відповідні склади кримінальних правопорушень не будуть внесені до КК України. У випадках, коли

на підставі ратифікованих міжнародних конвенцій вносяться зміни до КК України, можна стверджувати, що норми міжнародного кримінального права виступають опосередкованим джерелом кримінального права України.

Норми міжнародного кримінального права як опосередковане джерело кримінального права мають хоч і обмежене, але важливе значення. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідно до ч. 1 ст. 3 КК України, законодавство України про кримінальну відповідальність становить КК України, який ґрунтується на Конституції України та загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права. Тобто, даною нормою встановлено пріоритет конституційних норм над іншими правовими нормами, в тому числі, нормами кримінального та міжнародного права. Крім того, визначено значення загальновизнаних принципів і норм міжнародного права як таких, що складають фундамент національного кримінального права. Проте не йдеться про можливість застосування норм міжнародного кримінального права для притягнення конкретної особи до кримінальної відповідальності на території України.

Як зазначають дослідники, не менш важливим є з'ясування питання щодо поняття та юридичної природи таких правових категорій як *загальновизнані принципи і норми міжнародного права*. У літературі їх визначають як специфічне джерело права, форма якого є багатоманітною, що може породжувати невизначеність і викликати складнощі і питання в правозастосовній практиці на предмет юридичної кваліфікації того чи іншого положення в якості загальновизнаного принципу (норми міжнародного права). Іншими словами, найбільш проблемним питанням буде вирішення того є той (та) чи інший принцип (норма)загальновизнаним у міжнародному праві та чи відноситься він (вона) до джерела права [8, с. 162].

Загальновизнані принципи і норми міжнародного права закріплені в Статуті ООН і Статуті Міжнародного суду ООН від 26.06.1945 р. [9], у Віденській конвенції про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. [10], у Віденській конвенції про право договорів між державами і міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями від 21.03.1986 р. [11], у Декларації про принципи міжнародного права від 24.10.1970 р. [12]. У цих міжнародних документах закріплено сім основних загальновизнаних принципів міжнародного права, а саме: незастосування сили чи погрози силою; мирне вирішення міжнародних спорів; невтручання у справи, що входять до внутрішньої компетенції держави; співробітництво держав одна з одною у відповідності до Статуту ООН, рівноправність і самовизначення народів; суверенна рівність держав; добросовісне виконання міжнародних зобов'язань. В подальшому міжнародною спільнотою було сформульовано і закріплено в Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі ще три принципи: територіальної цілісності держави; непорушності державних кордонів; загального визнання і захисту прав людини [13]. Ми підтримуємо позицію дослідників, які вказують, що перелік загальновизнаних принципів не є вичерпним, та зазначають, що під загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права слід розуміти особливий вид джерел міжнародного та національного права, які є основоположними, імперативними нормами, що приймаються і визнаються міжнародною спільною держав, відхилення від яких є недопустимим.

Таким чином, під загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права слід розуміти особливий вид джерел міжнародного та національного права, які є основоположними, імперативними нормами, що приймаються і визнаються міжнародною спільною держав, відхилення від яких є недопустимим [8, с. 165].

Наразі постає питання про можливість практичного застосування зазначених принципів у національному кримінальному праві. Ще раз слід підкреслити, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори, підписані і ратифіковані Україною, є частиною національного законодавства. Вважаємо, що

положення ч. 1 ст. 3 КК України носять констатуючий характер, тобто підкреслено відсутність принципових протиріч між КК України і загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Міжнародні договори, норми яких передбачають елементи складів кримінально-караних діянь, не можуть застосовуватись судами безпосередньо. Держава, підписуючи і ратифікуючи міжнародний договір, бере на себе обов'язок виконання передбачених цим договором зобов'язань шляхом встановлення караності певних кримінальних правопорушень національним законом. Наприклад, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами [14], Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства [15] тощо. Ч. 6 ст. 3 КК вказує, що зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність можуть вноситися виключно законами про внесення змін до КК України.

Слід роз'яснити, що у будь-якому випадку вид і розмір покарання, котрі можуть бути визначені судами України за вчинене діяння, що заборонено міжнародним договором, визначається на основі положень КК України, оскільки міжнародно-правові норми санкцій не містять.

Про значення міжнародно-правових норм для вирішення кримінально-правових проблем свідчать норми як Загальної, так і Особливої частини КК України. Так, у Загальній частині КК України містяться положення, застосування яких неможливо без звернення до норм міжнародного права. Наприклад, щодо дії кримінального закону у просторі, вирішення питання про кримінальну відповідальність осіб, які підлягають кримінальній відповідальності за законодавством іноземної держави і перебувають на території України, та виконання вироків, винесених іноземними судами чи міжнародними судовими установами, правові наслідки засудження особи за межами України тощо. Крім того, в Особливій частині КК України встановлена відповідальність за ряд міжнародних злочинів, тобто злочинів, що посягають на безпеку всього людства, у розділі XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», частина яких запозичена із міжнародного права, однак вони не можуть бути інкриміновані без звернення до міжнародного права.

Сьогодні, коли на території України діє правовий режим воєнного стану, науковці загострюють увагу на проблемах застосування норм розділу XX Особливої частини КК України. По суті, основною «робочою» нормою при кваліфікації злочинних діянь російських військових на території України є ст. 438 КК «Порушення законів та звичаїв війни».

Так, 23 травня 2022 року вперше було винесено обвинувальний вирок проти російського військовослужбовця. Як відомо з матеріалів справи, 24 лютого 2022 відступаючи, російські військові Вадим Шишимарін та інші захопили поблизу селища Чупахівка легковий автомобіль і заїхали в селище. У селищі вони зустріли місцевого жителя 62-річного Олександра Шеліпова, який вів узбіччям дороги велосипед. Шишимарін здійснив в нього кілька прицільних пострілів, унаслідок чого Шеліпов загинув від вогнепального поранення в голову. За словами прокурора Андрія Синюки, після встановлення факту злочину з боку Шишимаріна, він втратив статус військовополоненого. Дії винного кваліфіковані за ч. 2 ст. 438 КК України як інші порушення законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, поєднане з умисним вбивством. Йому призначено покарання у виді довічного позбавлення волі [16].

Статтею 5 Римського статуту Міжнародного кримінального суду (далі – РС МКС) [17] передбачено чотири найсерйозніші міжнародні злочини: 1) геноцид; 2) злочини проти людяності; 3) військові злочини; 4) агресія. Сьогодні в Україні фактично відсутні діючі правові механізми для покарання за ці міжнародні злочини. Чинне кримінальне законодавство або зовсім не має відповідних положень (як у випадку із покараннями злочинів проти людяності), або лише фрагментарно визначає відповідальність винних у цих жахливих злочинах. КК України не в повній мірі враховує специфіку таких злочинів.

Ст. 7 РС МКС відносить до з*лочинів проти людяності* будь-яке із наведених діянь, коли вони вчиняється в рамках широкомасштабного або систематичного нападу на будь-яких цивільних осіб, якщо такий напад вчиняється умисно, а саме: вбивство, винищення, поневолення, депортація або насильницьке переміщення населення, тортури, зґвалтування, сексуальне рабство, примушування до проституції, насильницьке зникнення, заподіяння сильних страждань або серйозних тілесних ушкоджень тощо.

Наразі можемо констатувати, що у КК України відсутні склади кримінальних правопорушень проти людяності (за винятком нещодавно прийнятої ст. 146-1 КК, що встановлює відповідальність за насильницьке зникнення). Як вірно відзначає С.М. Мохончук, звернення до РС МКС вважається необхідним з огляду на те, що у випадку його ратифікації Україною постане питання про уточнення складів злочинів, передбачених у розділі XX КК України [18, с. 731]. Ми підтримуємо позицію автора, який зазначає, що «окремі протиправні діяння у КК України в цілому є тотожними за формою викладу з діяннями, що утворюють злочини проти людяності: у певних нормах вітчизняного КК діяння можуть прямо відтворювати чи відображати фактичний зміст останніх. Зокрема, йдеться про умисне вбивство (ст. 115 КК); катування (ст. 127 КК); незаконне позбавлення волі або викрадення людини (ст. 146 КК); торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини (ст. 149 КК); зґвалтування (ст. 152 КК) і чимало інших. Однак застосування норм, що передбачають відповідальність за такі злочини, навіть достатньо тяжкі, з метою приведення у відповідність кримінального законодавства із міжнародними угодами, що встановлюють обов'язок запровадити відповідальність за злочини проти людяності, може мати певні труднощі. Їх склади не охоплюють усього переліку діянь, що можуть становити об'єктивну сторону злочинів проти людяності відповідно до міжнародних угод. Однією із найбільш показових відмінностей між цими злочинами є їх об'єкт» [18, с. 732].

Як вірно вказують науковці та практики, Україні терміново необхідно ратифікувати РС МКС. При цьому обов'язкової умови внести зміни до національного кримінального законодавства України після ратифікації РС МКС не існує. Але наявні прогалини в національному праві можуть ускладнити роботу судових та правоохоронних органів України щодо міжнародних злочинів, що підпадають під юрисдикцію МКС. Оскільки РС МКС зазначає умови, за яких справа приймається до провадження МКС та вказує на те, що МКС є додатковим органом кримінальної юстиції, слід уникати негативної комплементарності. І саме для таких цілей потрібно внести зміни до національного кримінального права України [5, с. 220].

В Особливій частині КК України міститься багато інших норм про відповідальність за діяння, котрі належать до міжнародних або конвенційних кримінальних правопорушень, оскільки їх ознаки визначені міжнародними угодами (конвенціями). Наприклад, торгівля людьми (ст. 149 КК України), тероризм (ст. ст. 258-258-5 КК), незаконний обіг наркотичних засобів (більшість норм розділу XIII Особливої частини КК) тощо.

Висновки і пропозиції. Міжнародні норми, а також міжнародна кримінально-правова політика суттєво впливають на криміналізацію діянь у національному кримінальному праві та на правозастосування.

Вважаємо необхідним доповнення чинного КК України нормою про відповідальність за злочини проти людяності, що повністю відповідатиме вимогам міжнародно-правових актів, стороною яких є Україна, щодо криміналізації однойменних діянь.

Список використаної літератури:

1. Репецький В. М., Лисик В. М. Поняття та ознаки воєнних злочинів. *Альманах международного права.* 2009. № 1. С. 120–125.
2. Піддубна М. В. Імплементація норм міжнародного кримінального права про воєнні злочини у Кримінальний кодекс України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2020. 17 с.
3. Столярський О. В. Військові злочини як загроза миру та безпеці людства: основні концептуальні міжнародно-правові питання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2014. Вип. 6-1. Т. 4. С. 207–212.

4. Радова О. О. Злочини проти людяності як підстава міжнародної кримінальної відповідальності індивіда. *Міжнародні читання, присвячені пам'яті професора Імператорського Новоросійського університету П. Є. Казанського* : матеріали Міжнар. конф. (м. Одеса,22–23 жовт.2010р.). Одеса : Фенікс, 2010. С. 204–206.
5. Садова Т. С. До питання про співвідношення воєнних та військових злочинів у міжнародному та національному праві. *Правова держава*. 2021. № 42. С. 220–228. DOI: https://doi.org/10.18524/2411–2054.2021.42.232433
6. Тімофєєва Л. Ю. Протидія злочинам проти людяності в 21 сторіччі. *Journal «ScienceRise: Juridical Science».* 2022. №1(19). С. 30–36. DOI: https://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.254036
7. Галабурда Н. А. Теоретичні основи імплементації норм міжнародного права в кримінальне законодавство України. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2015. Вип. 3(9). С. 265–267.
8. Ватрас В. А. Загальновизнані принципи і норми міжнародного права як джерела публічного та приватного права. *Приватне право і підприємництво.* 2016. Вип. 15. С. 162–166.
9. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945р.URL:http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010
10. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text
11. Віденська конвенція про право договорів між державами і міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями від 21.03.1986р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a04#Text
12. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24.10.1974р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_569#Text
13. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі (Гельсинський заключний акт) від 01.08.1975 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055#Text
14. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами: Стамбул (Туреччина) від 11 травня 2011 р. URL: https://rm.coe.int/1680093ddb
15. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства: Ланцароте. 25 жовтня 2007 року. Ратифіковано з заявами Законом № 4988-VI від 20.06.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text
16. Троценко Л. Суд ухвалив перший вирок окупанту-вбивці. *Кореспорндент.net.* 23.05.2022. URL: https://ua.korrespondent.net/ukraine/4480265-sud-ukhvalyv-pershyi-vyrok-okupantu-vbyvtsi
17. Римский статут Международного уголовного суда. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
18. Мохончук С. М. Злочини проти людяності в міжнародному праві: питання імплементації та криміналізації. *Вісник Асоціації кримінального права України.* 2017. № 2(9). С. 730–732.

Lysko T., Sysoieva V. International legal basis of criminal law of Ukraine

Modern criminal law of Ukraine needs additional analysis and improvement against the background of military aggression of the Russian Federation. This is primarily due to the mass commission of crimes against humanity by the Russian military in Ukraine. The legal system of Ukraine was not ready for the criminal legal assessment of such criminal acts. This has led to a number of changes in the Criminal Code of Ukraine that require analysis. However, even such a large-scale amendment of certain provisions of the Criminal Code of Ukraine could not solve the problematic issues of qualification of criminal offenses committed by Russian aggressors en masse against peace, security of mankind and international law and order. The authors aim to explore the international legal framework for establishing criminal responsibility for genocide, crimes against humanity, war crimes, crimes of aggression and to identify the main gaps in national criminal law in this area.

The authors note that the rules of international criminal law have limited application. They are inferior to the basics of national criminal law. Even the full and accurate implementation of international criminal law does not guarantee their effectiveness in Ukraine. The main explanation to such a doubtful predictions is that they usually require systematic adaptation to Ukrainian law and harmonization with law enforcement practice. The significance

of generally recognized principles and norms of international law as those that form the foundation of national criminal law is determined, the legal nature of these principles and norms is studied and their indicative list is given.

The authors support the widespread opinion that Ukraine needs to ratify the Rome Statute of the International Criminal Court urgently. International norms, as well as international criminal law policy, have a significant impact on the criminalization of acts in national criminal law and in law enforcement. The scientific article substantiates the need to supplement the current Criminal Code of Ukraine with a provision on liability for crimes against humanity, which will fully meet the requirements of international legal acts, to which Ukraine is a party.

Key words: *international criminal law, generally accepted principles of international law, crimes against humanity.*

UDC 343
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.18

O. M. Olieinichuk
Ph.D., Senior lecturer
Uman State Pedagogical University

T. P. Rodik
Senior lecturer
Uman State Pedagogical University

GUARANTEEING THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE CONTEXT RESEARCH OF CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIME UNDER ARTICLE 175 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE

The article analyses the topicality of research of criminal liability under Article 175 of the Criminal Code of Ukraine.

Part 7, Article 43 of the Constitution of Ukraine establishes that the right to timely payment of compensation for work is protected by law. The Article 46 of the Constitution of Ukraine provides citizens with the right to social protection. And the Article 53 of the Constitution of Ukraine declares that the state provides pupils and students with the state stipends and privileges. The research of the corpus delicti of groundless non-payment of wages, stipends, pensions or other payments established by law is highly important because according to the Article 1 of the Criminal Code of Ukraine protection of rights and freedoms of an individual and a citizen, property, etc. is an objective of this Code.

Having noted a role of the international human rights organizations in struggle against groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law, it is necessary to bring into the open the public danger of this crime. In this context it is accepted that public danger is the main, most essential sign of a researched crime, in particular its determining characteristic. After all it is true that the absence of wagesments vitally necessary for an individual, and in particular when there are all legal grounds, can become dangerous to the person, and it leads to illegal infringement of conditions of his or her existence and threatens public relations which provide protection of the person's life and health. Thus, the main characteristic of this crime and its negative influence is the infringement of the specified public relations and doing harm or threatening them.

The main proof of public danger of the above mentioned crime is its enormous harm. Harm which is caused to the public relations concerning protection of existence of the person, harm to the person, and also the community and finally, to the state is often difficult to estimate.

With their antisocial behavior the persons guilty of groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law, undermine the stability of life cycle of the person, break the public balance, etc.

Key words: *research, criminal liability, non-payment, wages, pay, salary, stipend, pension, social protection.*

Formulation of the problem. Importance of research of criminal liability for non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law for the crime under Article 175 of the Criminal Code of Ukraine, caused by the paramount importance attached by the state of Ukraine to protect the social rights of citizens and, in particular, to timely payment of wages, stipend, pension or other payments established by the law.

Analysis of recent research and publications. Essential contribution in research of issues of criminal liability for the crime

© Olieinichuk O. M., Rodik T. P., 2022

under Article 175 of the Criminal Code of Ukraine, in particular has been made P.P. Andrushku, A.P. Babiy, S.I. Borodin, J.V. Grodetskiy, I.O. Zinchenko, S.J. Lyhova, M.I. Melnyk, A.V. Tarasenko, V.V. Topchiy, E.V. Shevchenko and others.

The purpose of this research – to investigate the topicality of the given kind of crime as socially dangerous, illegal and immoral phenomenon with which has been combated for a long time and prevented its origin not only the Ukrainian justice, but also the international human rights organizations.

Presentation of the main research material. Norms which initiated social guarantees which act presently, step by step, have been embodied in the legislation of different historical periods since the early times. At present part seventh Article 43 of the Constitution of Ukraine make a provision for the timely payment of wages for work is protected by the law, as well as Article 46 that provides the right to social protection to the citizens [1]. The research of criminal liability for non-payment of wages, stipend, pension or other payments established by the law, provided by Article 175 of the Criminal Code of Ukraine, is important enough, since Article 1 of the Criminal Code of Ukraine provides for protection of the rights and freedom of the individual and citizen, the property, etc. as an objective of the Criminal code of Ukraine [2].

International confederation of free trade unions (ICFTU) has recognized the problem of non-payment to be a threat not only to the living standards of those who are not paid, but to the whole process of democratization and development of a law-based society on which workers' economic and social security depends [3].

The topicality of the research of such a phenomenon as non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law, provided by Article 175 of the Criminal Code of Ukraine for criminal liability, is testified by the court practice of the European Court for human rights concerning complying with the judgment in the context of the Convention on protection of human rights and basic freedom [4]. The specified Convention was ratified by Ukraine on July, 17th, 1997 [5]; thus one can state that in a year after the Constitution was adopted on June, 28th, 1996, according tow which the acting international agreements, with the consent granted by the Parliament of Ukraine, is a part of the national legislation of Ukraine (part one of Article 9 of the Constitution of Ukraine).

Thus, part one of Article 1 „Protection of Property" of the First protocol to the specified Convention provides: „every physical or legal entity has the right to own the property peacefully. Nobody can be deprived the property in any way other than in interests of the society and under the conditions provided by the law and general principles of the international law" [6]. In general, according to part fourth of Article 55 of the Constitution of Ukraine such a right to appeal for protection of the rights and freedom to corresponding international legal agencies or to relevant agencies of international organizations with Ukraine being a member or participant, is granted to every citizen after the use of all national legal remedies. Part one of Article 36 of the specified Convention provides that the court can take over a case only after all national remedies of legal protection, according to the conventional principles of the international law, and within six months from date of the resolution of the final decision at the national level have been settled.

It is possible to consider as the big achievement of the Ukrainian lawmaking the passage of Law of Ukraine "On Enforcement of Judgments and Application of Practice of European Human Rights Court" of February 23rd, 2006 № 3477-I [7] which has settled relations which arise in connection with a state obligation to implement the European Court judgments on human rights in cases against Ukraine, and has also eliminated causes of infringement by Ukraine the Conventions on protection of human rights and basic freedom and the ratified protocols to it, with introduction of the European standards of human rights in the Ukrainian legal proceedings and administrative practice and has created preconditions for reduction of number of applications to the European court under human rights against Ukraine.

Thus, the carried out analysis of cases of the Human Rights European Court has

shown [8] that they were basically initiated not due to the fact of non-payment, etc., but concerning a long delay or failure to enforce judgments pertaining non-payments. All this gives grounds for improvement of legal regulation of observance of law of Ukraine.

Without polemizing with the points of view concerning public danger of constituent elements of the offence as this issue falls outside the limits our research, we only state the proved fact that public danger underlies criminalization of such an action in general and such constituent elements of offence (corpus delicti), as groundless non-payment of wages, stipends, pension or other payments established by the law, in particular. It is influenced by such factors: 1) high degree of public danger of this antisocial phenomenon; 2) relative broad spread of these crimes; 3) conformity of a prohibition of groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law to moral principles of the criminal law and prevention of serious consequences pertaining social relations (the poll of 300 persons testifies that 95% of respondents consider that the prohibition is really necessary and can serve to prevention serious consequences, and only 5% questioned had no definite opinion); 4) procedural probative force of these actions testifies that this phenomenon is regulated by the criminal legislation and can be estimated by it; 5) coordination of the specified criminally-legal prohibitions with other branches of law and international conventions (the study of other branches of the law that somehow concern organizational, legal issues of protection of wagesment of wage, stipend, pension or other payments established by the law, and also other international legal acts, testifies that they have no substantial controversy to the specified legal prohibitions). On the contrary, the Convention on Protection of Human Rights and the basic freedom, ratified by the Law of Ukraine of July, 17th, 1997, in addition confirms public danger of actions which concern groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law, including provided with part one of Article 1 of the First Protocol to the specified Convention of protection of encroachment on property; 6) the specified crime belongs to that category of the criminal encroachments which social danger is proved, as a rule, with the official statistical data – and it also strengthens their public danger. It is necessary to mention that the latent nature of these crimes is also high that in its turn is one of displays of public danger. The victims do not dare to apply for help to law enforcement bodies for various reasons, and local authorities in their reports to statistic bodies conceal the facts of non-payments.

As it is known, the illegal actions formulated by the law should be put in a concept basis of "groundless non-payment of wages, stipend, pension or other payments established by the law". Adhering to this logic, it is necessary to state that public danger of the researched crime is determined as encroachments on the relations established in a society concerning protection of timely payment of wages, stipend, pension or other payments established by the law.

Public danger of this kind of crime is also aggravated with its frequent direct or indirect connection with other illegal actions, for example, as is proved by the research of criminal cases (approximately 15% of cases from the named file), with misfeasance in office, official negligence. The data of this research as well as periodicals testify that the specified crime is rather common though not all cases reach the trial stage. The specified socially dangerous actions are dangerous as factors which predetermine displays of egoism, greed to unlawful profit which is close to crime.

The research of cases has shown that according to some of them groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law was made by persons on whom in connection with their official position responsibilities were laid on them to make payments of salary, stipend, pensions or other payments provided by the law, but nevertheless they were not sued (in spite of the high public danger of their actions).

The phenomenon of non-payment of wage, stipend, pension or other payments established by the law can have signs of a crime and be immoral, though having certain subjective and objective

characteristics which exclude the elements of criminal offence. That is the director of a business enterprise, institution or organization irrespective of pattern of ownership or the citizen – the subject of an entrepreneurial activity, can act in such cases within the limits of the law and under the influence of certain circumstances which exclude criminality.

But, unlike other acts of the person, the crime in its social essence is an encroachment on those relations which have developed in a society, display its most important interests owing to what they are protected by the law on criminal liability. The crime always contradicts basic needs and interests of social development. And as it the objective laws of development of a society, its requirement and interests act as criteria, criteria of value or anti-value of human behavior, its conformity or discrepancy to these requirements and interests, the crime is always antisocial behaviour [9, c. 65].

Part 7 of Article 43 of the Constitution of Ukraine states: «The right to timely payment of wages for work is protected by the law». Therefore, groundless non-payment of wage, stipend, pension or other payments imposed by the law to citizens is considered a crime.

Groundless non-payment to citizens their wage, stipend, pension or other payments imposed by the law for the term over one month, made deliberately by a director of a business, institution or organization irrespective of its pattern of ownership forms the *objective party* of the crime provided by part 1 of Article 175 of The Criminal Code of Ukraine. Groundlessness of non-payment takes place when objectively there are no reasons that prevent from making payment [10, c. 103]. The specified non-payment will be considered groundless when it takes place, despite availability of legal basis for payment of wage, stipend, pension or other payment imposed by the law to citizens. There will be no constituent element of offence if the specified payments are not performed for a legal reason (for example, non-payment of a part of a salary as a result of deduction from it to cover a worker's debt to the business enterprise, institution or organizations where he or she works) or non-payment is caused by the objective reasons (for example, incomplete budgetary financing, absence of finances on accounts for payment of the business, institution, organization1) [11, c. 432].

Part 2 of Article 175 provides liability for the same action if it was a criminal conduct owing to wrong-assignment use of the finances intended for these payments, for example, of use of finances of salary funds for acquisition of equipment, for renovation, etc.

Part 3 of Article 175 states that a person is relieved of criminal liability if before being brought to criminal liability the person has paid the wages, stipend, pension or other payment imposed by the law to citizens [10, c. 103–104].

In our papers we have repeatedly established the fact of thousand-year history of the origin of criminal liability for the researched crime. This it in its turn also predetermines a topicality of the research and its urgency. Thus, search of historical preconditions of origin of criminal liability for non-payment of wage, stipend, pension or other payments imposed the law has been performed, as in the third period, since the time of formation of the most ancient source of the Russian right in the Kievan Rus – „The Russian Truth", and was issue of discussion at the International scientific-practical conference „Urgent problems of jurisprudence, 2010" which was held on November, 26th, 2010 in „National Academy of Management", Kiev [12, c. 316–321], as well as later on. The research of historical preconditions of development of criminal liability for non-payment of wage, stipend, pension or other payments imposed by the law from the fourth period till the eighth period of the Ukrainian society and statehood (14 century – our time) has been displayed on pages of scientific legal journal «The Jurisprudence» [13; 14; 15]. Also, the analysis of the criminal legislation of the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the context of Article 175 of the Criminal Code of Ukraine was approved on February, 10–11th, 2012 at the International scientific-practical conference „System of Law of Ukraine: The Current State and Development Prospects", Odessa [16]. On October, 28th, 2011 at the III International scientific-practical conference „Topical Problems of the Criminal Right, Process and Criminalistics", devoted

to the 10th anniversary of the International Humanitarian University of Odesa, generalization of the specified sources in a historical context was considered [17].

Resulted above means that the most ancient legal acts „The Russian Truth" which was a living law at the territory of modern Ukraine, as far back as in the XI century for the first time become by the guarantor of certain social security and legislatively embodied the arrangement of wagesment for work of certain strata of population, namely king's servants, in who performed judicial proceedings and officials [18, c. 127] who were in charge of "town construction" and the construction of bridges.

The main thing is that considered Articles 59 and 60 of The Vast Truth [19, c. 68] or corresponding Article 55 [20, c. 13] (unlike others which only imposed rate of commission for work) though they concerned only hired workers, it is possible to consider as the first sources of criminal liability for non-payment of wages provided by Article 175 of The Criminal Code of Ukraine.

The considered legislative embodiment of corresponding payments encouraged the construction of roads and defense of settlements, and also trade development, economic relations, prevented willfulness of ruler's servants and his vassals, and thus revolts, that strengthened the princely power. It is important that The Russian Truth not only legislatively embodied for the first time the compulsion of wagesments for certain work, as at that time there was predominantly the subsistence economy [21, c. 7], but also for the first time criminal liability for such non-payment became entrenched.

Having considered almost all basic standard-legal documents beginning from the most ancient source of the Russian right in the state of the Kievan Rus, we have come to an important conclusion that Ukraine has a thousand-year continuous history of application of criminal liability for salary nonpayment, etc. Criminal liability for nonpayment of stipends, pensions or other payments imposed by law has been introduced only in the ninth year of independence of Ukraine.

Conclusions and suggestions. Summarizing the results in this aspect of research, it is necessary to mention that primarily the topicality is caused by the public danger of this crime which is determined, first, by an encroachment on the social relations that provide conditions of stable life cycle of the person the infringements of which can be dangerous to the person and threaten his or her existence; secondly, by the factors mentioned above, thirdly, direct connection with other illegal actions, that are serious crimes themselves; fourthly, huge harm and severe consequences.

Also it is possible to state that the phenomenon of nonpayment of wage, stipend, pension or other payments imposed by the law in our state is illegal and immoral if there are no certain objective and subjective elements which exclude its criminality. We will follow for an example when such objective reasons as incomplete budgetary financing or absence of finances necessary for payments on accounts of businesses, institutions, organization are made on purpose, and are consequences of someone's criminal will. Therefore, for direct prevention to such crimes which are also a direct consequence of the specified non-payments, it would be desirable to have adequate criminal acts which will permit to hold certain subjects liable if in their actions or lack of action constituent elements of offence (corpus delicti) are revealed.

Considering that Ukraine has a thousand-year continuous history of application of criminal liability for salary nonpayment, etc. and legislatively entrenched and embodied in the ninth year of independence of Ukraine criminal liability for nonpayment of wage, stipend, pension and other payments imposed by the law, this research meets the major requirements of the present.

The Court practice of the European Court for human rights concerning implementation of relevant decisions in the context of the Convention on protection of human rights and basic freedom as well as concern of the international human rights organizations, including International Confederation of Free Trade Unions testifies the topicality of the research.

References:

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями). *Урядовий кур'єр*. 13.07.1996. № 129–130.

2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 №2341-III (із змінами та доповненнями). *Голос України.* 19.06.2001. № 107.
3. ICFTU Campaign on the Non-Payment of Wages in Russia. Access mode : http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/russia/campaign.doc
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України.* 16.04.1998. № 13. Ст. 270.
5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 року № 475/97-ВР. *Урядовий кур'єр*. 24 липня 1997. № 133–134.
6. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952. *Офіційний вісник України.* 23.08.2006. № 32. Ст. 453.
7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Урядовий кур'єр*. 30.03.2006. № 60.
8. Олєйнічук О. М. Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат у контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Актуальні питання захисту прав людини в контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* : тези доповідей учасників всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 4 листоп. 2011 р.). Київ : *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 13(4). С. 30–31. Електронне наукове фахове видання України.
9. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. ; за ред. професорів М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. Київ : Юрінком Інтер ; Харків : Право, 2002. С. 65.
10. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник для студ. вищ. навч. закл. освіти / М. І. Бажанов, В. Я. Тацій, В. В. Сташис, І. О. Зінченко та ін. ; за ред. професорів М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. К. : Юрінком Інтер ; Х. : Право, 2002. 496 с.
11. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. Вид. третє, перероб. та допов. Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. 1184 с.
12. Олєйнічук О. М. Історичний аспект кримінальної відповідальності за злочин, передбачений статтею 175 Кримінального кодексу України. *Актуальні проблеми юридичної науки – 2010* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 26 листоп. 2010 р.) / за заг. ред. В. К. Матвійчука, Ю. В. Нікітіна, Н. Б. Болотіної ; у 2-х ч. Ч. 2. Київ : Національна академія управління, 2011. С. 316–321.
13. Олєйнічук О. М. Історичні передумови розвитку на території України кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 175 КК України (XIV – початок XVIII століття). *Юридична наука.* 2011. № 4–5. С. 150–158.
14. Олєйнічук О. М. Кримінальна відповідальність за злочин, передбачений статтею 175 КК України: історична ретроспектива (XVIII – початок XX століття). *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 129–136.
15. Олєйнічук О. М. Сьомий та восьмий періоди розвитку українського суспільства та державності (початок XX ст. – наш час) у контексті кримінальної відповідальності за злочин, передбачений статтею 175 КК України. *Юридична наука*. 2012. № 11. С. 73–81.
16. Олєйнічук О. М. Аналіз кримінального законодавства української РСР у контексті статті 175 КК України. *Правова система України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Одеса, Україна, 10–11 лютого 2012 р.) : у 3-х частинах. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2012. Ч. 3. С. 94–96.
17. Олєйнічук О. М. Кримінальна відповідальність за злочин, передбачений статтею 175 КК України : узагальнення витоків в історичному контексті. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології, кримінально-виконавчого права* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики», присвяченої 10-річчю Міжнародного гуманітарного університету. (м. Одеса, 28 жовтня 2011 року). Одеса : Фенікс 2011. С. 208–211.
18. Ткач А. П. Історія кодифікації дореволюційного права України. Київ : Вид-во Київського ун-ту, 1968. 170 ст.

19. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М. : Юрид. лит. 1984. 432 с.
20. Калачов Н. Текст Русской Правды на основании четырех списков разных редакций. 4-е изд., без изм. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1889. VI. 51 с.
21. Кухта Б. Л. З історії української політичної думки: Текст лекцій : навчальний посібник. К. : Генеза, 1994. 368 с.

Олєйнічук О. М., Родік Т. П. Гарантування захисту соціальних прав громадян у контексті дослідження кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 175 КК України

У статті аналізується актуальність дослідження кримінальної відповідальності за статтею 175 Кримінального кодексу України.

Частиною сьомою статті 43 Конституції України, передбачено, що право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом, статтею 46, що громадяни мають право на соціальний захист, а також статтею 53, що держава забезпечує надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Дослідження складу злочину безпідставної невиплати заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат, є досить важливим, адже в статті 1 Кримінального кодексу України зафіксовано, що його завданням є правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності тощо.

Відзначивши роль міжнародних правозахисних організацій у боротьбі з безпідставною невиплатою заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат, необхідно розкрити й суспільну небезпеку цього злочину. В цьому контексті загальноприйнятним є те, що суспільна небезпечність – це головна, найбільш суттєва ознака досліджуваного злочину, зокрема його визначальна властивість. Адже дійсно, відсутність вкрай необхідних людині виплат, а особливо, коли для цього є всі законні підстави, може стати небезпечним для неї, а це приводить до протиправного порушення умов її існування та утворює загрозу існування суспільних відносин, що забезпечують охорону життя і здоров'я людини. Отже, головною властивістю цього злочину, його негативом є руйнування зазначених суспільних відносин і завдання їм істотної шкоди або загроза завдання такої шкоди.

Головне свідчення суспільної небезпечності зазначеного злочину – його величезна шкідливість. Шкоду, яка завдається суспільним відносинам із приводу охорони існування людини, самій людині, а також суспільству і, в кінцевому підсумку, державі, часто складно обчислити.

Своєю антигромадською поведінкою особи, винні в безпідставній невиплаті заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат, впливають на стабільність життєвого циклу людини, порушують суспільну рівновагу тощо.

Ключові слова: *дослідження, кримінальна відповідальність, невиплата, заробітна плата, стипендія, пенсія, соціальний захист.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.19

О. О. Пащенко
доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник відділу дослідження
проблем кримінального та кримінально-виконавчого права
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України

«КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧА ПОЛІТИКА» ЧИ «ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ»: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

У статті розглянуто та проаналізовано підходи до визначення наукового поняття «кримінально-виконавча політика» («політика у сфері виконання кримінальних покарань»).

Зазначено, що функції держави щодо керівництва зовнішніми і внутрішніми сферами суспільного життя знаходять своє вираження у здійснюваній нею політиці, одним із напрямів якої є політика у сфері боротьби зі злочинністю. Ця політика, своєю чергою, має власні складові. Переважна більшість науковців як такі складові виділяють: кримінально-правову, кримінально-процесуальну, кримінологічну та кримінально-виконавчу політики.

Проаналізовано точку зору, що термін «кримінально-виконавча політика» є більш вдалим, оскільки: 1) в національній системі права України існує галузь кримінально-виконавче право та 2) основний спеціальний нормативно-правовий акт має відповідну назву – кримінально-виконавчий кодекс – який є не лише регулятором кримінально-виконавчих відносин, а й наслідком кримінально-виконавчої політики.

Досліджено науковий підхід, згідно якого кримінально-виконавча (пенітенціарна) політика визначається як частина державної політики з протидії злочинності, що реалізується за допомогою механізмів державного управління, поєднує його форми і методи з принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань. Акцентується увага на тому, що у цьому визначенні поєднується наголос на реалізації відповідної політики «за допомогою механізмів державного управління» та «поєднанні його форм і методів з принципами … завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань».

Зроблено висновок, що якщо вести мову про напрямки політики у сфері боротьби зі злочинністю, то виділення поряд з кримінально-правовим, кримінально-процесуальним, кримінологічним напрямами такого напряму як «у сфері виконання кримінальних покарань» порушує правила співвідношення видового поняття із родовим. Це слугує аргументом на користь використання терміну «кримінально-виконавча політика». Водночас наведене спостереження не носить принципового характеру, оскільки (при бажанні) можна вести мову про «політику в сфері кримінального права», «політику в сфері кримінального процесу», «політику в сфері кримінології». За такого підходу «політика у сфері виконання кримінальних покарань» не буде вже «випадати» із загального ряду.

Ключові слова: *політика у сфері боротьби зі злочинністю, кримінально-виконавча політика, політика у сфері виконання кримінальних покарань, пенітенціарна політика, політика у сфері поводження із засудженими.*

Постановка проблеми. Функції держави щодо керівництва зовнішніми і внутрішніми сферами суспільного життя знаходять своє вираження у здійснюваній нею політиці, одним із напрямів якої є політика у сфері боротьби зі злочинністю. Ця політика, своєю чергою, має власні складові. Переважна більшість науковців

© Пащенко О. О., 2022

як такі складові виділяють: кримінально-правову, кримінально-процесуальну, кримінологічну та кримінально-виконавчу політики. Як справедливо зауважує Ю.В. Кернякевич-Танасійчук, у системі політики у сфері боротьби зі злочинністю на окрему наукову увагу заслуговує кримінально-виконавча політика як окрема її складова, яка, перебуваючи у тісному взаємозв'язку з її іншими елементами, виступає «активним учасником» процесу взаємодії, що в кінцевому результаті забезпечує ефективну реалізацію політики у сфері боротьби зі злочинністю [1, с. 9]. Слід зауважити, що до визначення змісту поняття кримінально-виконавчої політики серед науковців існують різні точки зору. Більше того, ця складова політики у сфері боротьби зі злочинністю в доктрині кримінально-виконавчого права іменується не однаково. Окрім наведеного, використовується, зокрема, термін «політика у сфері виконання кримінальних покарань» (а у зв'язку із законодавчими новелам останнього часу до цього ще додають «та пробації»). Тому підлягає з'ясуванню питання щодо того, який із уживаних у науці термінів більш вдало віддзеркалює сутність досліджуваного поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість учених підходить до визначення кримінально-виконавчої політики неоднаково. З точки зору М.Ю. Кутєпова – це напрям правової політики держави у сфері протидії злочинності, що полягає у цілеспрямованій, узгодженій діяльності держави та суспільства у сфері формування стратегічних і тактичних завдань діяльності органів та установ виконання покарань, практичної реалізації цих завдань з метою оптимізації процесів виконання / відбування покарань, застосування засобів виправного впливу на засуджених [2, с. 7]. Є.І. Огородник визначає її як напрям правової політики держави у сфері протидії злочинності, що розробляє стратегію і тактику, формулює основні завдання, принципи, напрями і цілі виконання кримінальних покарань, виробляє засоби досягнення виправлення та ресоціалізації осіб, що відбувають покарання [3, с. 6]. О.О. Шкута пише, що це визначення основних напрямів, форм, методів і засобів правотворчої та правозастосовної діяльності відповідних державних органів, громадських інститутів та окремих громадян у сфері виконання покарань і пробації та реалізації заходів соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк [4, с. 18]. В.Ф. Пузирний пише, що кримінально-виконавча (пенітенціарна) політика – це частина державної політики з протидії злочинності, яка реалізується за допомогою механізмів державного управління, поєднує його форми і методи з принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань [5, с. 33]. І.І. Митрофанов вказує, що в державній політиці у сфері виконання покарань визначаються керівні положення, ідеї, принципи, завдання, функції, об'єкти, суб'єкти і т.д., що відображають її загальну спрямованість і найістотніші риси [6, с. 237]. Більш розгорнуте визначення дає В.Г. Хашев – це комплекс заходів державного, громадського, приватного та іншого характеру, спрямованих на виконання та відбування кримінальних покарань, створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави. Як бачимо, правник ширше (ніж зазначені вище науковці) підходить до визначення суб'єктів відповідних заходів, включаючи до них не лише державу [7, с. 4].

Також досліджуване поняття визначається як напрям діяльності державних і громадських органів у галузі виконання кримінальних покарань [8, с. 8; 9, с. 11].

Мета статті. На основі наявних у науці кримінально-виконавчого права підходів дослідити, який із уживаних в доктрині кримінально-виконавчого права термінів: «кримінально-виконавча політика» чи «політика у сфері виконання кримінальних покарань» точніше віддзеркалює зміст досліджуваного поняття.

Виклад основного матеріалу. Іноді зазначається, що термін «кримінально-виконавча політика» є більш вдалим, оскільки: 1) в національній системі права

України існує галузь кримінально-виконавче право та 2) основний спеціальний нормативно-правовий акт має відповідну назву – кримінально-виконавчий кодекс – який є не лише регулятором кримінально-виконавчих відносин, а й наслідком кримінально-виконавчої політики [1, с. 21]. З цього приводу вважаємо за необхідне зауважити, що назва галузі права може змінюватися (раніше, наприклад, було виправно-трудове право), так само як і назва «основного спеціального нормативно-правового акта». Крім того, слід зважати і на співвідношення системи права і системи законодавства. Перша завжди є соціально обумовленою і має об'єктивний характер, друга – не обов'язково, оскільки формується вольовим рішенням суб'єкта законотворення, яке завжди є суб'єктивним, може бути непослідовним, помилковим. На цій підставі вважаємо, що назва нормативно-правового акта не може служити орієнтиром при вирішенні відповідного питання. Що ж стосується назви галузі права, то вона теж є похідною від політики, оскільки «закріплює у своїх нормах основні положення політики держави у сфері кримінальних покарань» [10, с. 11]. Також відзначаємо, що «кримінально-виконавча політика» не є нормативно-визначеним терміном, це лише доктринально виділений напрям політики в сфері боротьби зі злочинністю, про подолання (зниження, зменшення рівня) йдеться в цілій низці нормативно-правових актів. Тобто назву відповідного напрямку політики формує доктрина кримінально-виконавчого права або законодавець. При цьому останній робить це не прямо, а підчас (попутно, в процесі) вирішення зовсім інших, як правило, більш локальних завдань. З іншого боку, якщо вести мову про напрямки політики у сфері боротьби зі злочинністю, то виділення поряд з кримінально-правовим, кримінально-процесуальним, кримінологічним напрямами такого напряму як «у сфері виконання кримінальних покарань» впадає в око. Така назва відверто «випадає» із загального ряду. Тому, зважаючи на те, що досліджувана політика не є ізольованим штучним утворенням, а виступає як напрям (складова, елемент) політики держави у сфері боротьби зі злочинністю, видається більш послідовним іменувати її кримінально-виконавчою політикою, а не політикою у сфері виконання кримінальних покарань. Водночас наведене спостереження не носить принципового характеру, оскільки (при бажанні) можна вести мову про «політику в сфері кримінального права», «політику в сфері кримінального процесу», «політику в сфері кримінології». За такого підходу «політика у сфері виконання кримінальних покарань» не буде вже «випадати» із загального ряду.

До такого ж висновку призводять, зокрема, і аналіз міркувань Ю.В. Бауліна з приводу того, що кримінальна відповідальність не може бути нічим іншим як обмеженням прав і свобод правопорушника. Вид і міра таких обмежень, за спостереженням науковця, мають бути визначені законодавцем (законодавчий аспект кримінальної відповідальності), призначені судом (судовий аспект) і здійснені спеціальними органами виконавчої влади (виконавчий аспект) [11, с. 669]. Останній, вказує правник, має дві сторони: з одного боку – це діяльність спеціальних органів виконавчої влади по виконанню обвинувального вироку суду, з іншого – це претерпіння цією особою обмеження тих її прав і свобод, які індивідуалізовані судом [12, с. 29]. Це явище дослідник називає ще "реальною кримінальною відповідальністю", яка здійснюється на підставі норм кримінально-виконавчого права [11, с. 672]. Як бачимо, виконавчий аспект віддзеркалюється лише в першій із виділених Ю.В. Бауліним «сторін», тоді як другий «бік» пов'язується вже не з «виконанням» кримінального покарання, а з його відбуванням засудженою за вчинення кримінального правопорушення особою. Це є цілком логічним, зважаючи на притаманний кримінально-виконавчому праву імперативний метод. Тим паче, що особа не може «виконувати» обвинувальний вирок стосовно самої себе. Таким чином нас може цікавити лише перший із виділених «боків», а він (так само як і згадана правознавцем «реальна кримінальна відповідальність») пов'язаний саме із виконанням кримінального покарання.

Наприкінці розгляду термінологічного аспекта проблеми вважаємо за необхідне

зазначити, що в одній із найновітніших публікацій (2021 р.) А.Ф. Степанюк дійшов висновку, що режим у колоніях – це не режим виконання і відбування покарання, а режим поводження із засудженими, що відповідатиме Європейським в'язничним правилам і Мінімальним стандартним правилам ООН стосовно поводження з в'язнями (Правилам Нельсона Мандели) [13, с. 83, 84]. Таке вирішення питання свідчить, що є підстави іменувати відповідний напрям політики у сфері боротьби зі злочинністю не «кримінально-виконавча політика», і навіть, не «політика у сфері виконання покарань», а «політика у сфері поводження із засудженими».

В літературі існує точка зору, згідно з якою кримінально-виконавча політика є завершальною ланкою та кінцевим етапом у системі політики у сфері боротьби зі злочинністю [1, с. 17]. Вважаємо, що з таким твердженням через його механістичний характер погодитися беззастережно не можна. Виходить, що спочатку (до здійснення конкретним суб'єктом кримінального правопорушення) здійснюється кримінологічна (профілактична) політика, потім (з моменту вчинення кримінального правопорушення) наступним етапом стає кримінально-правова, одночасно з нею (або, принаймні, з моменту виявлення кримінального правопорушення) – кримінально-процесуальна, а після них хронологічно йде кримінально-виконавча. Вважаємо, що після виконання покарання продовжує здійснюватися профілактична політика і це (вже виконане) покарання є водночас і засобом профілактики вчинення нових кримінальних правопорушень як особою, щодо якої воно було виконане, так й іншими особами, у тому числі під час воєнного стану. Тому не можна стверджувати, що політика в сфері боротьби зі злочинністю на цьому завершується, і, як своєрідне Колесо Сансари, починає здійснюватися знову, починаючи є кримінологічної політики. Тобто та сама особа, зокрема, продовжує бути «адресатом» кримінологічної політики вже після виконання щодо неї кримінального покарання, а через це називати кримінально-виконавчу політику «завершальною ланкою та кінцевим етапом у системі політики у сфері боротьби зі злочинністю», з нашої точки зору, є не зовсім послідовним.

Іноді відзначається, що кримінально-виконавча (пенітенціарна) політика – це частина державної політики з протидії злочинності, яка реалізується за допомогою механізмів державного управління, поєднує його форми і методи з принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань [5, с. 33]. Як бачимо, у цьому визначенні поєднується наголос на реалізації цієї політики «за допомогою механізмів державного управління» та «поєднанні його форм і методів з принципами … завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань». Що стосується першого із відзначених аспектів, то будь-яка частина державної політики реалізується «за допомогою механізмів державного управління». Те саме можна стверджувати і щодо «політики протидії злочинності», яку згадує правник. Якось інакше реалізовувати (втілювати у життя) державну політику (в будь-якій сфері) не є результативним. Більш того, без названих механізмів така «політика» взагалі не є державною. Тобто перша сформульована науковцем посилка виглядає зайвою. Цікавішою для аналізу є друга із наведених посилок, яка своєю чергою, утворюється за допомогою двох складових. По-перше, беруться форми і методи державного управління, які (і це по-друге) поєднуються із принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданням у сфері виконання та відбування кримінальних покарань. Наголошуємо, що вказана сфера також належить до державного управління, а значить, для її регулювання (впорядкування) цілком підходять його «форми і методи», які, своєю чергою є загальними стосовно сфери виконання та відбування кримінальних покарань. З іншого боку, остання має свої власні форми та методи, які, звісно, є спеціальними відносно форм і методів «усього» державного управління. Крім того, «державна політика» також має свої власні «принципи, ідеї, доктринальні положення, цілі, завдання», які

є загальними у порівнянні з тими самими категоріями сфери виконання та відбування кримінальних покарань. З викладеного виплива, що і другий виділений правником аспект нічого сутнісно нового у визначення не вносить. Позитив убачається лише в акцентуванні уваги на зв'язку між формами і методами з одного боку та принципами, ідеями, доктринальними положеннями, цілями, завданням з другого.

Висновки і пропозиції. При вирішенні питання, який із уживаних доктринальних термінів: «кримінально-виконавча політика» чи «політика у сфері виконання кримінальних покарань» точніше віддзеркалює відповідний напрям політики держави у сфері боротьби зі злочинністю, слід враховувати таке:

– назва основного нормативно-правового акта, що регулює правовідносини у цій сфері не може служити орієнтиром при вирішенні поставленого питання, оскільки, вона, по-перше, може змінюватися протягом часу, а по-друге, на відміну від системи права, яка має об'єктивний характер, система законодавства формується вольовим рішенням суб'єкта законотворення, яке завжди є суб'єктивним, а отже може бути непослідовним, помилковим. Тому віддання беззаперечного пріоритету терміну «кримінально-виконавча політика» на цій підставі є непереконливим;

– якщо вести мову про напрямки політики у сфері боротьби зі злочинністю, то виділення поряд з кримінально-правовим, кримінально-процесуальним, кримінологічним напрямами такого напряму як «у сфері виконання кримінальних покарань» порушує правила співвідношення видового поняття із родовим. Це слугує аргументом на користь використання терміну «кримінально-виконавча політика». Водночас наведене спостереження не носить принципового характеру, оскільки (при бажанні) можна вести мову про «політику в сфері кримінального права», «політику в сфері кримінального процесу», «політику в сфері кримінології». За такого підходу «політика у сфері виконання кримінальних покарань» не буде вже «випадати» із загального ряду;

– викладене свідчить про наявність підстав для вживання як одного так й іншого терміну. Крім того, зважаючи на останні (за часом) публікації, що ґрунтуються на аналізі документів міжнародного характеру, обґрунтованим видається використання також терміну «політика у сфері поводження із засудженими».

Перспективи подальших наукових розвідок у досліджуваній сфері вбачаються у з'ясуванні змісту поняття «кримінально-виконавча політика» («політика у сфері виконання кримінальних покарань») під кутом зору розгляду його співвідношення з іншими суміжними поняттями: «політика у сфері боротьби зі злочинністю» та «кримінально-правова політика».

Список використаної літератури:

1. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Кримінально-виконавча політика України : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. 336 с.
2. Кутєпов М. Ю. Кримінологічні засади формування кримінально-виконавчої політики України на сучасному етапі : автореф. дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.08. Харків, 2015. 16 с.
3. Огородник Є. І. Механізм реалізації кримінально-виконавчої політики України та її реформування на сучасному етапі : автореф. дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.08. Харків, 2017. 16 с.
4. Шкута О. О. Теоретико-прикладні засади функціонування кримінально-виконавчої системи України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.08. Ірпінь, 2018. 38 с.
5. Пузирний В. Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 454 с.
6. Митрофанов І. І. Вчення про механізм реалізації кримінальної відповідальності : монографія. Кременчук : Видавець ПП Щербатих О. В., 2012. 448 с.
7. Хашев В. Г. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Кримінально-виконавче право». Дніпро : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 17 с. https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/kvp_23_15.1.pdf (дата звернення: 16.05.2022).
8. Кримінально-виконавче право України (Загальна та Особлива частини) : навч. посібник / О. М. Джужа, С. Я. Фаренюк,

В. О. Корчинський та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужі. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : Юрінком Інтер. 2002. 448 с.
9. Назимко Є. С., Данілевський А.О., Данілевська Ю. О., Гранкіна В. І. Кримінально-виконавче право України : навч. посібник ; за заг. ред. Є. С. Назимка. Київ : Дакор, 2020. 210 с.
10. Степанюк А. Х. Поняття кримінально-виконавчого права. *Кримінально-виконавче право* : підручник / К. А. Автухов, І. Г. Богатирьов, О. В. Гальцова та ін. ; за заг. ред. Б. М. Головкіна, А. Х. Степанюка. 2-ге вид, перероб. і допов. Харків : Право, 2019. Розд. 1. С. 10–18.
11. Баулін Ю. В. Кримінальна відповідальність: сутність, зміст та правова форма. *Баулін Ю. В. Вибрані праці* / уклад. та відп: ред. Ю. А. Пономаренко, О. В. Харитонова. Харків : Право, 2013. С. 669–672.
12. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія. Київ : Атіка, 2004. 296 с.
13. Степанюк А. Ф. Режим – це не «порядок виконання і відбування покарання», а програма соціальної допомоги при поводженні з ув'язненими. *Теоретичні питання удосконалення кримінально-виконавчого законодавства України та практики його застосування* : монографія / К. А. Автухов, О. В. Гальцова, М. Ю. Кутєпов та ін. ; за заг. ред. А. Ф. Степанюка. Харків : Право, 2021. Розд. 1, § 4. С. 68–84.

Pashchenko O. "Criminal-executive policy" or "policy in the field of execution of criminal punishments": approaches to the definition of the concept

In the article the approaches to the definition of the scientific concept of "criminal-executive policy" ("policy in the field of execution of criminal punishments") are considered and analyzed.

It is noted that the functions of the state in relation to the management of external and internal spheres of public life are expressed in its policy, one of the directions of which is the policy in the field of combating crime. This policy, in turn, has its own components. The vast majority of scientists distinguish as such components: criminal law, criminal procedure, criminological and criminal-executive policy.

The point of view is analyzed that the term "criminal-executive policy" is more successful because: 1) in the national legal system of Ukraine there is a branch of criminal-executive law and 2) the main special normative legal act has the appropriate name – Criminal-executive code – which is not only a regulator of criminal-executive relations, but also a consequence of criminal-executive policy.

The scientific approach is studied, according to which the criminal-executive (penitentiary) policy is defined as part of the state policy to combat crime that is implemented through the mechanisms of public administration, combines its forms and methods with principles, ideas, doctrinal provisions, goals, objectives in the field of execution and serving criminal punishments. It is underlined that this definition combines the emphasis on the implementation of relevant policies "through the mechanisms of public administration" and "combining its forms and methods with the principles … objectives in the field of execution and serving criminal sentences".

It is concluded that if we talk about directions of the policy in the field of combating crime, the allocation of along with criminal law, criminal procedure, criminological directions such as "in the field of execution of criminal penalties" violates the rules of correlation of a species concept with a genus concept. This serves as an argument in favor of using the term "criminal-executive policy". At the same time, this observation is not of a fundamental nature, because (if desired) we can talk about "policy in the field of criminal law", "policy in the field of criminal procedure", "policy in the field of criminology". Under this approach, "criminal-executive policy" will no longer "fall out" of the general list.

Key words: *policy in the field of combating crime, criminal executive policy, policy in the field of execution of criminal punishments, penitentiary policy, policy in the field of treatment with convicts.*

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

УДК 343.123
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.20

С. В. Яковчук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри вогневої підготовки
Національної академії внутрішніх справ

А. О. Антощук
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ ПІД ЧАС ЗБОРУ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ, ЯКА ВЧИНИЛА СЕРІЮ ВБИВСТВ В ХОДІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ

У статті висвітлено значення використання спеціальних знань під час збору інформації про особу, яка вчинила серію вбивств в ході огляду місця події. Звернута увага на те, що огляд місця події по фактам серійних вбивств має свої особливості, які пов'язані, як із часом виявлення трупа так і з незначною кількістю слідової інформації. Обґрунтовано, що дані обставини вимагають від слідчого вміння організувати та провести огляд місця події із використанням знань та досвіду відповідних спеціалістів. Зосереджено увагу на тому, що завданням слідчого при огляді місця події по фактах серійних вбивств полягає не лише у встановленні й дослідженні конкретного місця події, але й в проведенні порівняльного аналізу багатьох обставин та відомостей за іншими епізодами серії, що знаходяться у взаємозв'язку, що обумовлено кримінальною природою їх виникнення. Звернута увага на те, що при підготовці до огляду місця події необхідно вирішити питання, що пов'язані з організацією даної слідчої (розшукової) дії, із врахуванням серійного характеру та залученням до її проведення необхідної кількості спеціалістів.

Розкрито можливості та завдання, які допомагає вирішити судово-медичний експерт при огляді трупа. Крім цього, розкрито типові сліди, які виявляють інспектори-криміналісти на місцях події по фактам про серійні вбивства, ас саме: сліди крові, інші речовини біологічного походження (сперма, піт, слина), сліди пальців рук, сліди взуття, сліди зубів, мікрооб'єкти та запахові сліди, інші.

Зазначається, що з метою отримання максимальної користі від проведеного огляду місця події, слідчому необхідно в повній мірі задіяти осіб, які володіють спеціальними знаннями. При цьому, вибір конкретного спеціаліста залежить від слідчої ситуації, яка складається на певному етапі огляду трупа. Акцентовано, що відсутність певного спеціаліста може призвести до помилок та порушень в діяльності слідчого, а також тягне за собою втрату важливої доказової інформації у кримінальному провадженні.

Ключові слова: *вбивство, кримінальне провадження, спеціаліст, розслідування, слідчі (розшукові) дії, спеціаліст.*

© Яковчук С. В., Антощук А. О., 2022

Постановка проблеми. Питання використання спеціальних знань під час розслідування кримінальних правопорушень завжди привертало увагу вчених та практичних працівників. Особливого значення спеціальні знання відіграють при розслідуванні серійних вбивств. В ході розслідування слідчі стикаються із необхідністю проведення окремих слідчих (розшукових) дій і в ході яких необхідним, а інколи і обов'язковим є використання спеціальних знань з метою отримання інформації про особу, яка вчинила серію вбивств.

У більшості випадків, вперше, слідчому доводиться використовувати допомогу спеціалістів під час огляду місця події. Особливістю проведення огляду місця події по серійним вбивствам є те, що його часто приходиться проводити коли минуло вже немало часу після вчинення злочину, через декілька місяців і навіть років. Багато в чому це пояснюється тим, що злочинець намагається приховати тіла загиблих. Так, за нашими даними, у 86% серій вбивств злочинці приховували трупи жертв (закопували землею, закидали сміттям, травою, гілками, скидали у ями, водоймища тощо).

Такі дії злочинців перешкоджають швидкому виявленню тіл загиблих та їх ідентифікації. До огляду та судово-медичного дослідження трупу частіше не відомо, що відбулось – вбивство, самогубство, нещасний випадок тощо. Таким чином, під час розслідування серійних вбивств результати огляду місця події і трупу є основними, а інколи і єдиними джерелами криміналістично значимої інформації про злочин та його учасників. Інформація в даному випадку міститься у слідах, що є важливими елементами місця події. Від вміння вилучити цю інформацію багато в чому залежить успіх не лише огляду, але й всього розслідування кримінального провадження у цілому.

Розглянуті вище обставини (такі як специфічність завдань, що повстають перед слідчим, виявлення трупів жертв коли минуло багато часу з моменту його вчинення, незначна кількість слідової інформації, що можна виявити під час огляду місця події) визначеним чином корегують не лише завдання, що стоять перед оглядом місця події, але й обумовлюють особливості тактики використання спеціальних знань в процесі проведення зазначеної слідчої (розшукової) дії. Дані обставини вимагають від слідчого вміння організувати та провести слідчі (розшукові) дії з використанням знань та досвіду оперативних працівників та спеціалістів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам використання спеціальних знань у кримінальному провадженні присвятили свою увагу такі українські вчені як В. П. Бахіна, Р. С. Бєлкін, Т .В Будко, А. В. Іщенко, Н. І. Клименко, В. Я. Колдін, В. В. Лисенко, В. К. Лисиченко, І. Т. Луцюк, О. І. Мотлях, В. В. Назаров, М. Я. Сегай, В. В. Топчій, П. В. Цимбал, Ю. М. Чорноус та інші. Однак, питання використання спеціальних знань а досудовому розслідуванні не тільки не вичерпані, але і потребують подальшого удосконалення і розробки у аспекті розслідування серійних вбивств.

Мета статті – є розглянути основні аспекти використання спеціальних знань при огляді місця події за фактами серійних вбивств та надати перелік відповідних спеціалістів для ефективного проведення цієї слідчої (розшукової) дії з метою отримання інформації про особу, яка вчинила серію вбивств.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), суб'єктами, які володіють спеціальними знаннями, є спеціаліст та експерт. Спеціалістом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками і може надавати консультації, пояснення, довідки та висновки під час досудового розслідування і судового розгляду з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок [1]. Експертом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи і якій доручено провести дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дати висновок з питань, які виникають під час

кримінального провадження і стосуються сфери її знань [1].

Процес огляду місця події по серійним вбивствам має ряд особливостей, на відміну від такого під час розслідування одиничного кримінального правопорушення. Його завдання не лише у встановленні й дослідженні конкретного місця події, але й в проведенні порівняльного аналізу багатьох обставин та відомостей за іншими епізодами серії, що знаходяться у взаємозв'язку, що обумовлено кримінальною природою їх виникнення.

Якщо слідчий має підстави віднести вбивство до серії, місце вчинення якого він оглядає, то поряд із традиційними завданнями цієї слідчої (розшукової) дії йому необхідно докласти свої зусилля, щоб дати відповідь на питання: чи є даний випадок, виходячи з обстановки місця події, одним з епізодів серії вбивств, а також чи є можливість отримання додаткових даних для розкриття та розслідування всіх злочинів. Таким чином, в процесі огляду місця події основною стає проблема пошуку інформації, що не вистачає. Направлення шляхів цього пошуку й повинні бути визначені в процесі слідчої дії [2, с. 11].

При підготовці до огляду місця події необхідно вирішити питання, що пов'язані з організацією даної слідчої (розшукової) дії, із врахуванням серійного характеру та залученням до її проведення необхідної кількості спеціалістів. Проведене нами вивчення практики розслідування серійних вбивств свідчить, що в проведенні огляду місця події приймають участь: спеціаліст-криміналіст (99,7% оглядів по серійним вбивствам) та судово-медичний експерт (96,3%). На інших спеціалістів, таких як біологи та кінологи, припадає 14,6%. Нами не виявлено факти участі інших спеціалістів в проведенні огляду місця події по зазначеним провадженням [3, с. 9].

Під час огляду слідчий за допомогою судового медика проводить опис трупу та ушкоджень, що виявленні на ньому. Участь судово-медичного експерта в ході огляду місця події не повинне обмежуватися лише оглядом трупу. Ним може бути вирішений і ряд інших, що мають важливе значення для провадження, завдань. Однією з них, наприклад, є діагностика умов, в яких знаходився труп [4, с. 6]. До таких умов відносяться: час перебування останків у землі, воді, на відкритому повітрі; особливості ґрунту при захороненні трупу (пісок, камениста тощо); наявність характерних для даної місцевості мікроорганізмів, рослин та тварин; глибина захоронення останків, та їх вплив на стан трупу. Як вірно відмічає Антощук А.О. та Терещенко Ю.В., відмінною особливістю події на воді є мала кількість слідів, які допоможуть в подальшому встановити особу загиблого та обставини події. Це здебільшого пов'язане з динамікою події – переміщенням трупа у водоймі, руйнівним впливом води, водного транспорту, риб, раків, комах на іншого. Зміни обстановки на місці події можуть бути викликані і метеорологічними умовами, ненавмисними діями сторонніх осіб, а також спробами злочинців знищити сліди [5, с. 110]. У таких випадках особливого значення відіграють спеціалісти. Це можуть бути й інші умови, такі, які: виявлення трупу в умовах низьких або високих температур тощо.

Наступним необхідним учасником огляду місця події є спеціаліст в галузі криміналістики. Його основне завдання на місці події надавати слідчому допомогу у виявленні, фіксації та вилучення слідів події, використання з цією метою спеціальної техніки та наданні, при необхідності, консультації.

Згідно із положенням про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України від 06.07.2017 № 570 інспектор-криміналіст (технік-криміналіст) у кримінальному провадженні – особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями та навичками застосування технічних або інших засобів і як спеціаліст бере участь у проведенні слідчих (розшукових) дій та надає практичну допомогу слідчим в організації їх проведення [6].

Вивчення матеріалів архівних кримінальних справ серійних вбивств та кримінальних проваджень показало, що інспектори-криміналісти (техніки-криміналісти) виїжджали на огляди місць події практично у всіх епізодах виявлення трупів загиблих. У всіх випадках ними використовувались стандартний набір технічних засобів, що входять у комплект криміналістичної валізи.

Нами також встановлено, що сліди, найбільш часто виявляються інспекторами-криміналістами (техніками-криміналістами) на місцях події по фактам про серійні вбивства розташувались наступним чином. Найбільш часто вилучаються сліди крові (70,3% від кількості вилучених слідів), інші речовини біологічного походження (сперма, піт, слина) – 24,9%, сліди пальців рук (10,1%), у поодиноких випадках виявляються та вилучаються сліди взуття (5, 9%), практично не виявляються сліди зубів, мікрооб'єкти та запахові сліди (2,5%) та транспортні засоби (1,2%) тощо.

З тим щоб вилучити максимальну користь від проведеного огляду місця події, слідчому необхідно в повній мірі задіяти осіб, які володіють спеціальними знаннями. Зазначимо, що слідчий самостійно вирішує питання якого саме спеціаліста слід залучити (спеціаліста в галузі біології, хімії, медицини, балістики тощо), в залежності від потреб слідства.

Однак вивчення нами практики виконання оглядів місця події свідчить, що спеціалісти таких галузей знань, як біології, хімії, балістики тощо, беруть участь в оглядах вкрай рідко або ж не залучаються зовсім, що призводить до важливих помилок та порушень в діяльності слідчого, а також тягне за собою втрату важливої доказової інформації у кримінальному провадженні.

Допомогти у цьому може слідчий-криміналіст. Слідчий-криміналіст під час надання допомоги слідчому не обмежується тільки попереднім дослідженням із метою пошуку, виявлення, фіксації і вилучення криміналістичних об'єктів – носіїв доказової інформації, він повинен правильно організувати і провести огляд місця події, розподіливши обов'язки між учасниками і організувавши взаємодію з працівниками поліції або залучивши до участі в слідчій дії необхідних спеціалістів тощо [7, с. 195].

Дії спеціаліста в процесі проведення огляду місця події при розслідуванні серійних вбивств повинні бути направленні, перш за все, на вирішення наступних специфічних завдань розслідування:

– виявлення особливостей слідової картини на місці події та ознак, що вказують на серійний характер злочину, що розслідується;

– встановлення закономірних зв'язків між діями винної особи у різних епізодах вчинених ним серії вбивств;

– встановлення ознак, що вказували б на зв'язок злочинець-жертва, для цього необхідно виявити сліди, які б вказували не лише на особу злочинця, а й жертви;

– отримання додаткових відомостей для розкриття та розслідування всіх епізодів серії вбивств.

Для вирішення таких завдань потрібно більшу кількість спеціалістів, які не визначені нормативними документами, однак залучення яких до огляду місця події при розслідуванні серійних вбивств вважаємо не лише необхідним, але й обов'язковим. Так, у випадку виявлення гнилісних змін, спотворених або скелетованих тіл жертв, коли встановлення їх ідентифікаційних ознак на місці події значно ускладнено або неможливе, до участі в проведенні зазначеної слідчої (розшукової) дії поряд із судовим медиком необхідно залучати спеціаліста у галузі медичної криміналістики (медика-криміналіста). Зусилля даного спеціаліста в ході огляду трупу, його одягу та речей, повинні бути направленні на виявлення інформації про загиблого та висування версії про його особу. Серед вчених та практиків існує думка, що під час розслідування тяжких злочинів проти особи до огляду слід залучати експерта-біолога, якому доручають пошук слідів крові (замитих, стертих або знищених іншим способом) або інших об'єктів біологічного походження. Вважаємо, що участь спеціаліста-біолога обов'язкова у всіх випадках проведення оглядів місць події, як першопочаткових, так і додаткових та повторних, не залежно від часу, що минув з моменту вчинення злочину.

Однак при вивченні кримінальних проваджень (кримінальних справ), проведенні опитування та анкетування практичних співробітників Київської, Вінницької, Луганської, Дніпропетровської, Харківської, Херсонської областей та АРК випадків залучення спеціалістів-біологів при розслідуванні таких злочинів нами не виявлено. На нашу думку, відсутність таких спеціалістів під час огляду значно

знижує його інформаційні можливості і ускладнює процес розслідування серійних вбивств. Важливо не лише виявити дані сліди, але й правильно їх інтерпретувати. Участь такого спеціаліста вже під час проведення огляду буде сприяти виявленню мало видимих та невидимих біологічних слідів, встановленню механізму їх виникнення, а в подальшому – ідентифікації особи жертв і можливого злочинця, встановленню механізму вчинення конкретного злочину та отриманню доказів вчинення ряду вбивств однією особою.

Наступним обов'язковим учасником слідчо-оперативної групи при огляді місця події під час розслідування серійних вбивств повинен бути спеціаліст, який володіє навиками роботи з мікрооб'єктами. Участь спеціаліста-мікролога вже у ході огляду місця події дозволить не лише виявити мікрооб'єкти, але й отримати орієнтуючу інформацію про природу виявленої речовини, джерелі його походження тощо, що допоможе висуванню та перевірці версій, вибору засобів та методів пошуку додаткових доказів.

Вивчення нами матеріалів кримінальних проваджень (кримінальних справ) по серійним вбивствам показало, що вилучення мікрочасток (за винятком біологічних виділень та волос людини) під час огляду місця події проводилось у 13,1% епізодів вбивств та лише в одному епізоді з 98 вивчених проваджень (справ) такі сліди сприяли отриманню значимої для справи інформації – встановленню місця зберігання трупу.

Вважаємо, що така ситуація обумовлена відсутністю у «традиційних» учасниках розслідування достатніх відомостей про можливості використання спеціальних знань в галузі роботи з мікрооб'єктами та не залученням спеціалістів-мікрологів до проведення огляду місця події, що значно зменшує можливості виявлення таких об'єктів, фактично залишених злочинцем на місці події.

Наступним та необхідним, без якого, як показує практика, не можливе ефективне розслідування серійних вбивств є спеціаліст-психолог. Оптимізації процесу розслідування серійних вбивств сприяє залученню спеціалістів в галузі психології. Однак, із залучення психолога є проблеми. В практиці розслідування серійних вбивств проблема відсутності спеціаліста психолога під час такої слідчої (розшукової) дії, як огляд місця події, вирішується або подальшим ознайомленням ним із протоколом огляду місця події та із фото таблицями, або, як пропонує В.А. Образцов, шляхом формування спеціального пакету документів, що вміщує всі документи та додатки до них зібрані як в результаті слідчих дій так під час оперативно-розшукових заходів [8, с. 256–257]. Тобто слід залучати такого роду спеціалістів до вивчення, а головне до аналізу першопочаткових матеріалів, речових доказів та іншої слідової інформації, зібраних у провадженні.

Ми вважаємо, що участь спеціалістів-психологів не повинне обмежуватись лише вивченням матеріалів кримінального провадження. Безпосередня участь психолога під час проведення як слідчих (розшукових) так і негласних слідчих (розшукових) дій є найбільш ефективною формою взаємодії під час розслідування даних злочинів. Так у справі «Дніпропетровських мажорів», першими запідозрили серію психологи. Спеціалістів центру практичної психології УВС області залучили до розслідування на початку липня у зв'язку з різким збільшенням кількості вбивств. Аналізуючи деякі факти, спеціалісти визначили соціальний стан зловмисника, його вік, звички та спрогнозували, що сам він не зупиниться. Не всі залучені до розслідування правоохоронці погоджувались з версією психологів. Останні стверджували, що ці вбивства – справа рук однієї групи зловмисників. Припущення психологів згодом підтвердились [9].

Залучення спеціалістів з інших галузей знань залежить від особливостей слідової картини у кримінальному правопорушенні, самого місця події тощо, що безпосередньо впливають на вибір того чи іншого спеціаліста.

Висновки і пропозиції. В цілому все вищезазначене дозволяє зробити наступні висновки:

1. З метою підвищення ефективності проведення огляду місця події у провадженнях про серійні вбивства у найбільш

складних слідчих ситуаціях, коли особа, яка вчинила цю серію, невідома, а інформація, яка би сприяла її встановленню відсутня (або незначна), обов'язковими учасниками даної слідчої (розшукової) дії повинні бути наступні спеціалісти: судово-медичний експерт, спеціаліст-криміналіст, біолог, мікробіолог, психолог, кінолог. У випадку виявлення невпізнаного трупу – медик-криміналіст. Залучення інших спеціалістів, визначається особливостями слідової картини конкретного місця події та серії вбивств, що розслідується.

2. Особи, які володіють спеціальними знаннями, та залучаються до проведення слідчих (розшукових) дій при розслідуванні серійних вбивств, повинні бути включені в склад слідчо-оперативної групи на постійній основі. Залучення одних і тих самих спеціалістів протягом всього розслідування та їх участь у проведенні оглядів місць події та інших слідчих дій дає наступні переваги:

– проведення критичного аналізу результатів використання спеціальних знань під час раніше проведених оглядів місця події (під час такого аналізу необхідно з'ясувати наступне: що було встановлено; наскільки достовірно; що саме свідчить про те, що даний епізод відноситься до «серії»; які відомості отриманні про вбивцю, про способи його дій тощо);

– виявляти помилки, що допущені під час попередніх оглядів місць події;

– використання в наступних оглядах нереалізованих можливостей використання спеціальних знань;

– проведення порівняльного аналізу та узагальнення результатів, отриманих під час декількох оглядів по серії, що розслідується тощо. Під час такого аналізу можуть бути виявлені, наприклад, прорахунки використання спеціальних знань: не виявлені на місці події важливі сліди та предмети, про які стало відомо пізніше в процесі розслідування (викинуте злочинцем зброю злочину; предмети одягу жертви; сліди транспортного засобу, яким користувався злочинець при вчиненні вбивства; невірне визначення меж території, що оглядається тощо).

3. Участь спеціалістів під час проведення огляду місця події при розслідуванні серійних вбивств повинна бути направлена на вирішення наступних завдань: встановлення серійного характеру вчинених вбивств; отримання інформації про вину особу; встановлення особи загиблих; з'ясування та дослідження причин, системних зв'язків та інших закономірностей між діями винної особи в різних епізодах вчинення ним серії вбивств; отримання додаткових даних для розкриття та розслідування всіх епізодів серії вбивств.

У випадку неможливої участі спеціаліста в проведенні нового огляду місця події, особа, яка його заміняє, повинна бути ретельно проінформована про результати розслідування по іншим епізодам серії.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 № 4651-VI. Верховна Рада України : сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text
2. Соя-Серко Л. А. Методика расследования серийных убийств. М. : НИИ МВД РФ, 1998. 194 с.
3. Звягин В. Н. Проблемный анализ медико-антропологической идентификации личности в судебной медицине. *Судебно-медицинская экспертиз*а. 2003. № 5. С. 6–14.
4. Яковчук С. В. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами під час розслідування серійних вбивств : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2014. 20 с.
5. Антощук А. О., Терещенко Ю. В. Процесуальні та тактичні засади проведення огляду трупа, виявленого у водоймі. *Правова позиція.* Київ. 2020. № 1(26). С. 108–111.
6. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : наказ МВС України від 6 лип. 2017 р. № 570. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text
7. Коваль С. М. Слідчий-криміналіст у системі правоохоронних органів України: організаційні та правові аспекти. *Прикарпатський юридичний вісник.* Вип. 6(35). 2020. С. 193–200.
8. Образцов В. А. Выявление и изобличение преступника. М. : Юристъ, 1997. 336 с.
9. Обвинувачені у серійних вбивствах пройшли процедури судово-психіатричної експертизи. *11 канал – новини*. 08 січня 2008 19:25. URL: http://www.11channel.dp.ua/news/dp/2008/01/08/14497.html

Yakovchuk S., Antoshchuk A. Use of special knowledge during collection of information about the person who committed a series of murder during the inspection of the event

The article highlights the importance of using special knowledge when collecting information about a person who committed a series of murders during a scene inspection. It is noteworthy that the survey of the scene on the facts of serial killings has its own characteristics, which are related to the time of discovery of the corpse and a small amount of trace information. It is substantiated that these circumstances require the investigator's ability to organize and conduct an inspection of the scene using the knowledge and experience of relevant specialists. Attention is focused on the fact that the task of the investigator in inspecting the scene of serial killings is not only to establish and investigate a specific scene, but also to conduct a comparative analysis of many circumstances and information on other episodes of the series that are interrelated. due to the criminal nature of their occurrence. Attention is drawn to the fact that in preparation for the inspection of the scene it is necessary to resolve issues related to the organization of this investigative (search) action, taking into account the serial nature and involving the necessary number of specialists.

Possibilities and tasks that the forensic expert helps to solve during the examination of the corpse are revealed. In addition, typical traces found by forensic inspectors at the scene on the facts of serial killings, namely: traces of blood, other substances of biological origin (semen, sweat, saliva), fingerprints, shoe marks, tooth marks, microbe objects and odors, others.

It is noted that in order to get the most out of the inspection of the scene, the investigator must fully involve persons with special knowledge. In this case, the choice of a particular specialist depends on the investigative situation, which develops at a certain stage of the examination of the corpse. It is emphasized that the absence of a certain specialist can lead to errors and violations in the activities of the investigator, as well as entails the loss of important evidence in criminal proceedings.

Key words: *murder, criminal proceedings, specialist, investigation, investigative (search) actions, specialist.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.334.3:177.1
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.21

В. І. Андріяш
доктор наук з державного управління, доцент
Інститут державного управління
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Н. О. Євтушенко
магістр публічного управління
Інститут державного управління
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

ПОЛІТИЧНА КОРЕКТНІСТЬ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ФЕНОМЕН: ҐЕНЕЗА ТА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми обґрунтування теоретичного поняття «політичної коректності» за допомогою розкриття різних теоретичних підходів до аналізу вказаного феномену. Проаналізовано теоретичні напрацювання науковців та дослідників з подальшою спробою сформувати авторське поняття та пояснення феномену «політичної коректності». Політична коректність розглядається як феномен, що здатний суттєво впливати на формування порядку денного у будь-якому суспільстві, що обумовлено дискурсивним та нормативним характером вказаного явища. Необхідність ґрунтовного дослідження політичної коректності обґрунтовано з огляду на складний етап розвитку та становлення вказаного феномену одночасно як певного штучного регулятивного інструменту, локально-політичної традиції, соціально-ідеологічної практики, індикатора рівня згуртованості суспільства. Водночас проблематизація політичної коректності здійснюється виходячи з фактичного поширення її як певної практики за межі політичного простору виникнення політичної коректності до сучасних практично глобальних масштабів світового розвитку. Наголошено на важливому значенні та недостатньому висвітлені тематики політичної коректності в сучасному політичному дискурсі. Здійснено спробу історичного огляду особливостей становлення політичної коректності як соціально-політичного феномену, проаналізовано контекст вживання вказаного поняття у вже напрацьованих дослідженнях із вказаної тематики. Обґрунтовано необхідність виведення визначення політичної коректності з мовно-лінгвістичної сфери до суспільно-політичної концептуалізації, зокрема, розробки та вдосконалення категоріально-понятійного апарату, за допомогою котрого стане можливим подальше дослідження політичної коректності як суспільно-політичного феномену. Запропоновано можливі теоретичні підходи щодо подальшого вивчення політичної коректності. В статті сформовано основні теоретичні основи подальшої розробки тематики політичної коректності в суспільно-політичному дискурсі за умов особливостей розвитку сучасного суспільства.

Ключові слова: *терпимість, стриманість, коректність, політична коректність, євроінтеграція.*

© Андріяш В. І., Євтушенко Н. О., 2022

Постановка проблеми. Питання коректності протягом усієї історії людства стояло в центрі уваги людського суспільства, створюючи умови для комфортного спілкування (комунікації), а тому й сьогодні зберігають свою актуальність в усіх сферах суспільного життя. В умовах євроінтеграції України феномен коректності, точніше політичної коректності (далі – політкоректності) виступає в якості конструктивної моделі співіснування людей в суспільстві. По-перше, тому що політкоректність є підґрунтям для побудови безконфліктних контактів (міжособистісних, міжнаціональних, міжконфесійних і міждержавних), а тому і досі, має велику теоретичну та практичну значущість. По-друге, в європейському суспільстві політкоректність є ідеологією, що встановлює певні норми соціальної поведінки. По-третє, політкоректність є практикою заборони (прямої або опосередкованої) на висловлювання певних суджень, обнародування фактів, вживання слів і виразів, що вважаються образливими для людини та груп суспільства, які відчувають дискримінацію.

На нашу думку погляд на політкоректність як механізм соціальної згуртованості дає вітчизняним дослідникам ефективний інструментарій щодо запобігання соціальним конфліктам, що може виступати імперативом демократичного розвитку країни, запровадження європейських цінностей в українському суспільстві та переходу політичної системи до демократичних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі теоретичного обґрунтування проблеми політичної коректності в українському суспільстві важливе місце належить опорі на концептуально-методологічні засади проблеми політкоректності, розроблені провідними вітчизняними і зарубіжними вченими таким, як: В. Базилєв [1], М. Бірюкова [4], Ц. Богдан [10], О. Завадська [5], О. Колтунов [9], Ю. Колядич [10], Х. Куртен [17], К. Лозі [20], В. Панін [21], Дж. Роулз [34], С. Тер-Мінасова [27], Е. Тоффлер [28], Б. Тернер [35], М. Уоцлер [22], О. Хеффе [10], І. Хоцянівська [10], Е. Шляхтина [29], Л. Цурікова [31] та ін. Також використані роботи вчених, що займаються питаннями концептуалізації політичної коректності: С. Бабенко [4], М. Бондаренко [4], О. Боровський [22], Ю. Полунєєв [26], К. Поппер [23], М. Семикіна [24], М. Фоуані [33] та ін.

Мета статті полягає у дослідженні та ґрунтовному аналізі політичної коректності, як суспільно-політичного феномену в українському суспільстві за умов європеїзації.

Виклад основного матеріалу. Проблемою розробки теоретичних підходів до феномену політкоректності займалися вчені різних наукових напрямків. Визнаючи значимість їхніх наробок, важливо наголосити, що розробка підходу до політкоректності, як суспільно-політичного феномену в українському суспільстві за умов європеїзації ґрунтовно розглянуто не було.

Поняття «коректність» від латинського correctus – ввічливість, тактовність зародилося в епоху античності, на противагу принципам насильства, непримиренності, ворожнечі, як ввічливе ставлення до співрозмовника, повага, терпимість до поглядів і думок інших в дискусіях [25, с. 287]. Коректність була нормою безконфліктного спілкування. Отже, коректність виникла, як універсальна загальнолюдська цінність, як моральна якість, яка виявляється у ввічливому й поважливому ставленні при контактах між окремими особами, групами людей, у взаємовідносинах між народами та державами.

В Середньовіччі поняття «коректність» використовувалось в релігійному середовищі, в тлумаченні, як «терпимість – віротерпимість». Таке розуміння коректності було пов’язане з епохою жорстоких релігійних зіткнень у Європі, конфліктами між духовною та світською владою. З того часу принцип коректності у значенні «стриманості», тобто толерантного ставлення до «інших» було зафіксовано в Нантському едикті (1598 р.), що гарантував віруючим свободу совісті, свободу культу, можливість коректної поведінки, як принцип управління суспільством і державою [16, с. 169-170]. Так офіційно були закладені основи політкоректності.

В період Нового часу видатні філософи, такі як Дж. Локк, Ш. Монтеск’є, Ф. Вольтер, І. Кант, Дж. Мілль та інші – виступали

з різким засудженням релігійної нетерпимості й фанатизму. В поглядах англійського філософа Джона Локка (1632–1704) теоретика «суспільного договору», концепція коректності була сконцентрована головним чином на питаннях віротерпимості та злагоди, як «золота середина», що дозволяє знайти рівновагу між крайніми непримиренними позиціями [13, с. 139]. Коректність – терпляче ставлення до вибору людиною віри, у Дж. Локка, можна трактувати, як політичний принцип, що «може принести суспільству мир і християнське милосердя» [12, с. 88–89].

В епоху Просвітництва, французький філософ Ш. Монтеск'є (1689–1755) у своїй праці «Про дух законів» теж звертається до проблеми коректності, коли характеризує найбільш прийнятну форму устрою суспільства і влади [15, с. 145]. У Ш. Монтеск'є коректність виступає як регулятор нормалізації соціальних взаємовідносин поза дією правових норм, що дозволяє праву легше і гармонійніше реалізовуватися і виконувати свої функції, тому що створює умови для існування громадянського суспільства та правової держави [15, с. 145]. Натомість Ф. Вольтер (1694–1778) розглядав коректність, як терпимість до різних релігійних доктрин, думок, чужих звичаїв, як загальну цінність і чесноту, яка є умовою зниження фанатизму, який є деструктивним для суспільних взаємовідносин [2, с. 26].

Свого часу Іммануїл Кант (1724–1804) у концепції природних індивідуальних прав людини, що не відчужуються [7] вважав, коректною людиною таку, яка уникає суперечок, але щоб такою людиною стати необхідні «зміни в серці» [8, с. 51], тобто без ненависті терпіти недосконалості інших.

Крім того Дж. Стюарт Мілль (1806–1873) – у праці «Про свободу» поняття «коректність» ставить поряд з такими демократичними принципами, як справедливість та свобода [14].

Отже, в рамках ліберальної парадигми проблема коректності, терплячості (толерантності) визначається, як моральна цінність, як можливість співіснування вільних суб'єктів, що мають певні відмінності у поглядах, діях, віруваннях. Коректність в теоретичних трактатах філософів, постає, як культурна цінність, що впливає на формування нових міжособистісних взаємовідносин та способів ставлення до «іншого». Поступово у європейській культурі, філософському дискурсі формувалось розуміння коректності, як культурного феномену, що впливає на розвиток європейської культури [3, с. 42].

Таким чином, було підготовлено підґрунтя для становлення коректності як провідної соціальної цінності XX і XXI століть. Політкоректність в суспільстві була визнана, як принцип «відмовлення від лексики або поведінки, що можуть образити певні групи людей» [32, p. 894]. В культурному і лінгвістичному середовищі були закріплені «нові способи мовного висловлювання напротивагу тих, які зачіпають почуття і гідності індивіда, обмежують його людські права звичною мовною безтактністю і/або прямолінійністю щодо расової та статевої належності, віку, стану здоров'я, соціального статусу, зовнішнього вигляду тощо» [26].

З розвитком громадянського суспільства, ринкових взаємовідносин, а також становленням ліберальної ідеології як пануючої відбувається переосмислення політично коректної лексики як засобу ліберальної ідеології [35, p. 220].

Політкоректність (англ. – politically correct), виникла в американському соціумі в 80-ті роки XX століття, внаслідок дебатів, які розпочались в університетських містечках США, як елемент англомовної культури, як ідеологічне обмеження погляду на світ. Саме тоді консерватори з американських університетів почали використовувати термін «політкоректність» для позначення соціальних рухів, що були спрямовані на ліквідацію наслідків і запобігання дискримінації за расовою, етнічною, статевою ознакою чи сексуальною орієнтацією. Розвиток явища політкоректності в США був зумовлений лібералізацією суспільного устрою, вимогами чорного населення, щодо дерасилізації англійської мови, та жіночих рухів, що оголосили англійську мову сексистською. Боротьба за політкоректність перетворилась у гостру політичну проблему, вирішення якої призвело до вагомих змін в англійської мові, її очищення від ознак

«расизму», «сексизму», дискримінації за ознаками статі. Отже, феномен політкоректності був породжений соціальним середовищем північноамериканського суспільства, саме в той час коли рівність почала розглядатися в якості однієї з найвищих цінностей. У вишах США приймались кодекси поведінки, що захищали права сексуальних меншин, жінок. Таким чином, в США політкоректність стала нормою соціокультурної та мовної поведінки, а потім й ідеологією сучасної західної демократії, що «ґрунтується на концептах справедливості, рівноправ'я, дотримання прав людини» [5, с. 350].

Згодом «політкоректність» була закріплена в «Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» [30] та набуває міжнародного визнання, й все більше починає впливати на стан мовної ситуації (ЗМІ, правові норми, офіційну і повсякденну комунікацію), на появу нових мовних форм та способи їхнього вживання [29, с. 8].

Отже, концепція політкоректності виникла, як «спосіб, що дозволяє утримуватися від висловів, поглядів і дій, які можуть бути образливими для інших членів суспільства» [33]. Як наслідок можемо стверджувати, що політкоректність стає:

– основою сучасної гуманітарної освіти, яка на думку Марти Нуссбаум є ключем до гармонізації та стабілізації суспільних взаємовідносин як в окремій країні, так й у глобальному світі в цілому [18, с. 117].

– основою ринкових взаємовідносин, тому що сприяє їх розвитку та найкращому використанню ресурсів виробництва, тому можна погодитися з Е. Тоффлером, що залучення найкращих фахівців із іноземних держав неможливе за наявності та поширення інтолерантності в суспільстві [28, с. 160].

На нашу думку, політкоректність є також найважливішим проявом соціальної політики в процесі міжкультурної комунікації, що для взаєморозуміння потребує врахування культурних реалій співрозмовників. Крім того політкоректність є базовою складовою європейської політичної культури, багатоаспектним мовним та лінгвокультурним феноменом, що вносить зміни до мовної норми, що обумовлює велику кількість визначень.

Отже, політ коректність, будучи складним феноменом, має велику кількість визначень (табл. 1), однак багатоманітність цих визначень показує, що з погляду публічної комунікації, публічного дискурсу політкоретність можна визначити, як інструмент публічного управління в політичній, соціально-економічній, культурній, філософській сферах тощо.

На сучасному етапі категорія «політкоректності» вивчається з різних підходів до неї в основі яких лежать гуманістичні ідеї. Так, Джон Ролз, представник лібертаріанської концепції, продовжувач традицій Дж. Локка, визначає коректність, як основу соціального устрою суспільства, що створює рівні можливості для різних соціальних груп [34, p. 216].

Отже, політкоректність є інструментом що формує соціальну реальність, який підтримується та відтворюється її носіями у протистоянні з тими, хто принципи політкоректності не поділяє. Як наголошує К. Поппер в книзі «Відкрите суспільство та його вороги»: «ми повинні проголосити поза законом всі рухи, що сповідують нетерпимість, і визнати підбурювання до нетерпимості та гонінь таким самим злочином, як підбурювання до вбивства, викрадення дітей або відродження работоргівлі» [23, с. 329].

На нашу думку, запровадження концепції політкоректності це побудова доброзичливого ставлення до індивідуальних та групових відмінностей (релігійних, етнічних, культурних, цивілізаційних), терпимість до різних думок, що існують в суспільстві. По суті – це формування правил співіснування, норм поведінки у свідомості суб'єктів суспільних взаємовідносин. Все це дозволяє налагодити доброзичливі взаємозв'язки серед груп і членів цих груп у суспільстві.

По суті політкоректність – це інструмент, ідеологія побудови соціальної згуртованості в групі та суспільстві, під якою нами розуміється здатність забезпечити доброзичливі взаємостосунки між всіма членами суспільства.

Висновки. Таким чином, політична коректність зародилася досить давно й пройшла складний шлях розвитку та становлення, про що свідчить й той факт,

Таблиця 1

Значення поняття «політкоректність»

Автори визначення	Політична коректність
Н. Комлєв	*поняття-гасло*, що «демонструє ліберальну спрямованість американської політики, що має справу не стільки зі змістом, скільки з символічними образами та коригуванням мовного коду, декодуванням мовлення знаками антирасизму, екологізму, терпимого ставлення до національних і сексуальних меншин» [11, с. 279–280]
В. Панін	*поведінковий та мовний феномен*, що відображає «прагнення носіїв мови подолати існуючу в суспільстві та усвідомлювану суспільством дискримінацію щодо різних членів цього суспільства» [21, с. 7]
С. Тер-Мінасова	*способи мовного вираження* замість тих, які зачіпають почуття і гідність індивідуума, ущемляють його людські права звичною мовною нетактовністю та/або прямолінійністю щодо расової та статевої приналежності, віку, стану здоров'я, соціального статусу, зовнішнього вигляду і т.д.» [27, с. 216]
К. Дельпорт	*спосіб мислення*, що вимагає вилучити з лексики всі одиниці, які могли б проявити зневажливе, образливе чи дискримінаційне ставлення до меншин [17, с. 94]
О. Колтунов	*політичний принцип утримання від вербальної і невербальної агресії* стосовно соціокультурних та етнічних груп суспільства, які відчувають дискримінацію; *технологія обмеження, попередження і пом'якшення соціально-політичних конфліктів* [9, с. 18]
В. Базилєв	*ідеологія сучасної західної демократії*, відображена в мовленнєвій поведінці, що ґрунтується на концепції «справедливості» [1, с. 8]
Л. Іонін	«*ідеологія сучасної масової демократії*, що слугує, з одного боку, обґрунтуванню внутрішньої і зовнішньої політики держав із розвиненим капіталізмом, а з іншого – придушенню опозиції та будь-якого інакомислення і забезпеченню ідейного та ціннісного консенсусу» [6, с. 10]
Ю. Колядич, І. Хоцянівська	*інструмент попередження й пом'якшення гострих соціальних конфліктів***,** підвищення політичної й правової культури суспільства» [10]
Б. Цюпін	*існуючі в суспільстві традиції* «утримуватися від певних висловлювань, табу на певні слова, які можливо колись були цілком прийнятними» [4]
К. Лозі, Х. Куртен	*система програм, ініціатив та поглядів,* розроблених з метою вдосконалення взаємодії суспільства з певними соціальними групами [24, с. 2]
Compact Oxford English Dictionary	*відмовлення від виразів і поведінки*, що розглядаються як дискримінаційні чи образливі для певної групи людей» [31]
А. Остроух	*філософія мультикультуралізму*, що відображає терпимість, і «жорстко табує мовні форми в системі суспільних оцінок» [19, с. 2]
М. Палажченко	«*сукупність культурних установок*, реалізація яких відбувається аж до свідомої відмови від них на користь нових, покликаних більшою мірою відповідати духові часу» [20, с. 7]
Г. Хьюз	«*новий ввічливий суспільний дискурс*, щоб замінити різні форми індивідуального або громадського використання поєднань, що виражають забобони та принижують людську гідність» [22]
О. Нехаєнко	*«порядок денний» в суспільстві*: це відбувається шляхом нав'язування конкретних мовних паттернів, встановлення меж, за які не може виходити комунікація [17, с. 95]

Примітка: складено авторами

що лише наприкінці минулого століття вказаному феномену вдалося сформувати основні складові у сучасному розумінні. Основними причинами активного розвитку політичної коректності можемо вважати зростаючу мультинаціональність сучасного суспільства, що обумовлює потребу враховувати інтереси та потреби всіх зацікавлених груп та активність різноманітних спільнот, котрі намагаються захищати права певних індивідів та груп. Варто наголосити, що складність феномену політичної коректності обумовлює глибинність вказаного поняття та набуття й закріплення статусу культурно-поведінкової та мовної норми, прийнятої в тому або іншому суспільстві, котрі спрямовані на знищення дискримінації за будь-якими ознаками. Крім того, за певних умов політична коректність може інтерпретуватися

як прагнення переважно владних структур приховати, завуалювати або виправдати негативні чинники в політичній та соціальних сферах. Отже, політична коректність є культурно-поведінковою категорією, з відповідною національною специфікою та різними формами вираження політичної коректності в сучасному світі та також певним міжкультурним простором, котрий не дозволяє ухилятися від контактів, залишатися нейтральним або байдужим. За умов конфліктної ситуації, зростає небезпека неприйняття, ворожнечі та відкритих зіткнень. Допомогти уникнути крайніх проявів нетерпимості можуть заходи спрямовані на утвердження культури толерантності та політичної коректності. На сьогодні складається така ситуація, коли різноманітність поглядів, позицій, цінностей, думок повинні залишитися в межах дискурсу, котрий не переростатиме в силову конфронтацію, а дозволятиме знаходити рішення, що задовольнятимуть всіх учасників. Саме тому є очевидним той факт, що розвиток сучасного мультикультурного суспільства є неможливим без постійного дослідження та вдосконалення політкоректності, для формування здорової та нормальної політичної коректності, котра не порушуватиме рамки здорового глузду.

Список використаної літератури:

1. Базылев Н. Языковые императивы «политической корректности». *Политическая лингвистика.* 2007. Вып. 3(23). С. 8–10.
2. Вольтер Ф. Собр. соч. в 3 т. Т. 1. Москва, 1998. 320 с. .
3. Гирц К. Интерпретация культуры: избранные эссе. Нью-Йорк, 1973. 560 с.
4. З історії політкоректності: чому людство почало спілкуватися обачніше? URL: https://www.radiosvoboda.org/a/25082300.html (дата звернення: 14.04.2022).
5. Завадська О. Пейоративний аспект політкоректності. *Studia Linguistic*. 2011. № 6. С. 350–356.
6. Ионин Л. Политкорректность: дивный новый мир. Москва, 2012. 112 с.
7. Кант И. Основы метафизики нравственности. URL: http://philosophy.ru/library/kant/omn.html (дата звернення: 24.04.2022).
8. Кант И. Сочинения : в 6-ти т. Москва. 1966. 305 с.
9. Колтунов О. Політична коректність: концептуальні основи та технологічні прийоми : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ. 2005. 171 с.
10. Колядич Ю., Хоцянівська І. Політкоректність у сучасному мовному просторі URL: http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download (дата звернення: 24.04.2022).
11. Комлев Н. Словарь иностранных слов. Москва, 2000. 1308 с.
12. Локк Д. Розвідка про людське розуміння : у 4-х кн. Кн. 4. Харків, 2002. 394 с.
13. Локк Дж. Письмо о веротерпимости. Избранные философские произведения : в 2-х т. Т. 2. Москва, 1960. 117 с.
14. Мілл Стюарт. Про Свободу. URL: http://litopys.org.ua/mill/mill.htm (дата звернення: 24.04.2022).
15. Монтескье Ш. О духе законов. Москва, 2011. 800 с.
16. Нантський едикт 1598. Хрестоматія з історії середніх віків. Київ, 1953. Т. 3. 320 с.
17. Нехаєнко О. Політична коректність як суспільний феномен: ґенеза та соціологічна концептуалізація. *Український соціологічний журнал.* 2018. № 19(1–2). С. 94–99.
18. Нуссбаум М. Патриотизм и космополитизм. *Логос*. 2006. № 2. С. 110–119.
19. Остроух И., Остроух А. Политическая корректность как опыт формирования толерантного сознания. Москва, 1996. 272 с.
20. Палажченко М. Политическая корректность в культурной и языковой традиции (на английском и русском материале) : дисс. … канд. культурол. наук. Москва, 2004. 239 с.
21. Панин В. Политическая корректность как языковая и культурно-поведенческая категория : автореф. дис. … канд. филол. наук. Тюмень, 2004. 19 с.
22. Політична коректність URL: https://wikipredia.net/uk/Political_correctness (дата звернення: 25.04.2022).
23. Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 1 : Чары Платона. Москва, 1992. 446 с.
24. Сінькевич О. Політкоректність в контексті глобалізаційних процесів сучасності. *SWorld*. 2013. № 2. 12 с.
25. Словник української мови : в 11 тт. Київ, 1970–1980. Т. 4. 420 с.
26. Тер-Минасова С. Г. Язык и межкультурная коммуникация в современном мире. URL: http://www.twirpx.com/file/245066 (дата звернення: 26.04.2022).
27. Тер-Минасова С. Язык и межкультурная коммуникация. Москва, 2000. 624 с.

28. Тоффлер Э. Третья волна. Москва, 2008. 800 с.
29. Шляхтина Е. Языковой аспект политкорректности в англоязычной и русской культурах : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Ярославль, 2009. 22 с.
30. Що таке Європейська конвенція про захист прав людини і які права та свободи вона гарантує. URL: https://zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/776-shcho-take-yevropeiska-konventsiia-pro-zakhyst-prav-liudyny-i-iaki-prava-ta-svobody-vona-harantuie-17102017 (дата звернення: 27.04.2022).
31. Compact Oxford English Dictionary URL: https://www.amazon.com/Dictionary-Complete-Reproduced-Micrographically-slipcase/dp/0198612583 (дата звернення: 28.04.2022).
32. Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. 5th ed. Editor Jonathan Crowther. Oxford University Press, 1995. 1022 p.
33. Political correctness. Cambridge Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/political-correctness (дата обращения: 06.05.2022).
34. Rawls J. A Theory of Justice. Published by Belknap Press. 1999. 624 p.
35. Turner B. Orientalism Postmodernism and Globalism. Routledge. 2003. 288 с.

Andriyash V., Yevtushenko N. Political correctness as a social phenomenon: genesis and conceptualization

The article presents the solution of the current scientific problem of substantiation of the theoretical concept of "political correctness" by revealing various theoretical approaches to the analysis of this phenomenon. Theoretical developments of scientists and researchers with the further attempt to form the author's concept and explanation of the phenomenon of "political correctness" are analyzed. Political correctness is considered as a phenomenon that can significantly affect the formation of the agenda in any society, due to the discursive and normative nature of this phenomenon. The need for a thorough study of political correctness is justified given the complex stage of development and formation of this phenomenon as a certain artificial regulatory tool, local political tradition, socio-ideological practice, an indicator of the level of cohesion of society. At the same time, the problematization of political correctness is carried out on the basis of its actual spread as a certain practice outside the political space of the emergence of political correctness to the current almost global scale of world development. The importance and insufficient coverage of issues of political correctness in modern political discourse is emphasized. An attempt is made to historically review the peculiarities of the formation of political correctness as a socio-political phenomenon, analyzed the context of the use of this concept in the already developed research on this topic. The necessity of deriving the definition of political correctness from the linguistic-linguistic sphere to socio-political conceptualization, in particular, development and improvement of categorical-conceptual apparatus, which will enable further study of political correctness as a socio-political phenomenon. Possible theoretical approaches to further study of political correctness are proposed. The main theoretical bases of further development of the theme of political correctness in the socio-political discourse under the conditions of the peculiarities of the development of modern society are formed in the article.

Key words: *tolerance, restraint, correctness, political correctness, european integration.*

УДК 35:334
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.22

А. О. Комісаренко
аспірант Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрита сутність самого поняття «соціальне підприємництво», проаналізовані його основні ознаки й характерні особливості, визначені його відмінності як від традиційного бізнесу, так і від волонтерської діяльності. Доведено, що несприятливі економічні та соціальні умови, недостатня розвиненість інституціонального середовища, ціла низка як формальних, так і неформальних бар'єрів в країні стимулюють розвиток і функціонування соціального підприємництва, як необхідної громадської ініціативи для вирішення нагальних проблем населення. Зроблено аналіз соціального підприємництва як важливого сегменту розвитку української економіки, управлінської та соціальної сфери. Визначено сучасні негативні фактори, які впливають на розвиток соціального підприємництва та соціально орієнтованого бізнесу.

Обґрунтовано, що підвищення суспільного добробуту населення країни є одним із результатів економічного зростання в сучасній економіці. Не останню роль в цьому відіграє соціальна сфера. Проте недосконалість механізму державного управління в період переходу до ринкової системи управління, в якому Україна зараз знаходиться, дозволило виявити значне загострення соціальних проблем. Вирішення соціально-гострих проблем, шляхом перерозподілу державних доходів, завжди залишалося прерогативою держави, а не приватного сектору економіки, що націлений в основному на отримання максимально можливого прибутку. Навіть за умови державного регулювання розміру дотацій на вирішення соціальних проблем, не всі соціально-значимі напрямки мають достатнє державне фінансування. Соціальне підприємництво виникло як спроба окремих підприємців поєднати вирішення соціальні проблеми з отриманням прибутку, наявними у них засобами. Дуалістичність феномену соціального підприємництва засноване на застосуванні принципів, інструментів і технологій комерційної підприємницької діяльності, а також на використанні інноваційних методів ведення бізнесу, спрямованих на вирішення актуальних проблем суспільства, таких як: забруднення навколишнього середовища, бідність, безробіття, становище людей з обмеженими можливостями, соціальна нерівність, рівень життя та інші, невирішеність яких, в подальшому може стати причиною економічної нестабільності і ослаблення загального добробуту народу країни.

Ключові слова: *соціальна проблема, програма соціального розвитку, уразливі групи населення, бюджетне фінансування, соціально відповідальний бізнес, соціальна місія.*

Постановка проблеми. В Україні спостерігається наявність величезної кількості соціальних проблеми, число яких збільшилося з приходом війни і зростатиме надалі, навіть по закінченню військових дій, адже постраждалих буде ще більше, робочих місць менше, а держава, через скрутну економічну ситуацію не зможе піклуватися про кожного свого громадянина в повній мірі. Це означає, що варто вже сьогодні шукати нові інноваційні підходи до вирішення гострих соціальних проблем, аби уникнути соціальної кризи в українському суспільстві.

Комерційні підходи у соціальній сфері широко розповсюджені у світі й добре зарекомендували себе в багатьох країнах, адже такі ініціативи мають фінансову стійкість і значний соціальний ефект. Через недостатню кількість ресурсів в державному бюджеті й відсутність фінансування, громади й окремі їх представники шукають

© Комісаренко А. О., 2022

найкращих сучасних рішень, що відповідають поставленим перед ними викликам, задля вирішення власних проблем.

Отже, соціальне підприємництво розвивається певною мірою, як реакція на поточну складну економічну ситуацію. Застосування бізнес підходів в соціальній сфері широко розповсюджене у світі й поки не має кращої альтернативи, крім того, воно може стати одним з основних інструментів соціальної політики, знявши з неї певний тягар, розділивши відповідальність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед іноземних науковців приділяється набагато більше уваги дослідженню феномену соціального підприємництва, адже в багатьох країнах, наприклад США, Великобританія, Ірландія та Німеччина, такі соціально сприятливі ініціативи широко заохочуються та активно фінансуються. Та варто відзначити, що цікаві наукові розробки з цього питання можна знайти в доробку вчених з Індії та Бразилії.

Глибоко висвітлюють у своїх роботах питання соціального підприємництва С. Алворд, Ф. Перріні, Х. Стівенсон, Дж. Мейр, Дж. Робінсон, Я. Рогалін, С. Вурро, Дж. Віравардена, Е. Нобоа, Е. Шоу, Б. Дрейтон, Дж. Кікал, Г. Морт, Дж. Вей-Скіллерн та деякі інші. Серед вітчизняних учених варто виділити З. Галушка, М. Голуб, О. Кірєєва, В. Удодова, В. Шаповал, О. Кожем'яченко, О. Солосічта інші. При цьому, існує іще багато прогалин, які варто заповнити, проводячи подальші дослідження.

Мета статті аналіз теоретичних та практичних аспектів соціального підприємництва в Україні та пріоритети підвищення його значущості, як інструменту соціальної політики у майбутній перспективі.

Виклад основного матеріалу. Соціальне підприємництво – відносно нове явище, що швидко розвивається в Україні. Основною метою такої діяльності є не отримання прибутку, як у звичайного бізнесу, а створення позитивних інновацій в українському суспільстві, вирішення соціальних проблем, використовуючи отримані прибутки, як інструмент для реалізації вищої мети – захистові уразливих груп населення.

Це і люди, котрі мають дохід менше прожиткового мінімуму, особи з інвалідністю, сироти, учасники бойових дій. А тепер іще вимушені переселенці, українці, що втратили житло, роботу в наслідок збройної агресії росії проти України, громадяни, що опинилися за межею бідності. Тобто, категорія осіб, що потребують захисту, допомоги та піклування суттєво розширилася, в той час, як держава має меншу кількість ресурсів, адже економіка страждає від війни так само сильно, як наші міста від ракет.

Відповідальність можуть взяти на себе свідомі громадяни – власники бізнесів чи потенційні соціальні підприємці. Завданням держави є усіляко популяризувати та підтримувати дану ініціативу, заохочувати та спрощувати ведення такої корисної для всіх діяльності. Це питання не є достатньо опрацьоване, адже при тому, що до війни в Україні уже функціонувало більше 700 підприємств, які, за тими чи іншими критеріями, можна було віднести до соціальних, в українському законодавстві не було передбачено окремої організаційно-правової форми для такої діяльності [2].

Цікаво, що неналежне законодавче оформлення соціального підприємництва може стати не перевагою, а можливістю обрати найбільш оптимальну організаційно-правову форму (ОПФ), як з погляду бізнес-моделі, так і особливостей оподаткування [11]. А от однозначною перевагою для новаторів у сфері соціального підприємництва будуть люди, що мало задіяні в традиційному бізнесу.

Це люди з інвалідністю, внутрішньо-переміщені особи, постраждалі від збройних конфліктів, учасники військових дій, національні меншини, люди похилого віку, молодь з проблемами соціалізації, люди з важкими хронічними захворюваннями, люди, що вийшли з місць позбавлення волі, багатодітні родини [3].

Представники даних категорій можуть мати безліч талантів – навичок і вмінь, які соціальний підприємець може задіяти задля отримання прибутку, проте більшість роботодавців, довіряючи усталеним стереотипам відмовлять в працевлаштуванні даним кандидатам.

Загалом, соціальне підприємництво має сьогодні велику лояльність від споживачів та суттєву підтримку з боку міжнарод-

них фондів та організацій, а отже є надзвичайно перспективною та заманливою справою для вітчизняних підприємців [12].

При впевненому, хоч і поступовому, поширенні ідеї соціальних підприємств в Україні, досі відсутнє чітке розуміння й визначення його основних особливостей. Якщо узагальнити існуючі наукові погляди з цього приводу, можна виділити ряд характерних рис. Серед них:

Чітка та зрозуміла соціальна місія діяльності, яка передбачає створення конкретної соціальної цінності. Тут можуть бути різні варіанти – продукування конкретних благ, працевлаштування певних категорій, визначений характер витрат прибутків [10].

Інноваційний підхід до вирішення соціальної проблеми чи реалізації соціальної місії підприємства. Це передбачає можливість масштабування і тиражування ідеї у національному та міжнародному масштабі, тобто можливість ділитися своїм і переймати чужий досвід заради загальної мети – суспільного блага [13].

Використання бізнес методів управління, застосування підприємницьких навиків для отримання прибутку. Отриманий прибуток підприємства, що можуть вважатися соціальними, розглядають не як кінцеву мету, а як надійний засіб для досягнення загальнокорисних соціальних перетворень [4].

Високий рівень відкритості і відповідальності соціального підприємства за результати діяльності перед працівниками, споживачами продукованих благ та загалом суспільством. Передбачається відкрита нефінансова звітність організації, що відображає повну інформацію про економічну, соціальну та екологічну діяльність підприємства. Проте, цей тренд поширюється і дану особливість можна помітити і в деяких традиційних бізнесах [9].

Спираючись на досвід інших країн, можна припустити, що в Україні найбільш затребуваними соціальними підприємствами можуть стати такі, що займаються працевлаштуванням незахищених категорій населення, наприклад, людей з обмеженими можливостями, а також ті, що віддають свій прибуток або більшу його частину на важливі суспільству цілі [1].

Проте, варто зазначити, що існують певні суттєві перепони на шляху розвитку соціального підприємництва, серед яких перше місце посідає низька поінформованість українського суспільства з даного питання. Непорядні бізнеси часто бачать кінцевою метою отримання гранту, а не успіх заснованого підприємства, а от активісти, представники неурядових організацій, що працюють якраз заради суспільного блага, частіше за все не мають навичок ведення бізнесу, тож розпочаті ними справи рідко коли мають в подальшому успішну історію розвитку. Тренінги ж з розвитку соціального підприємництва часто мають формальний характер і не приносять користі для своїх учасників.

Крім того, серед українських підприємців експерти відзначають тенденцію до страху перед будь-яким ризиком, невміння залучати значні фінансові ресурси, низький рівень державної підтримки. Також поширений когнітивний стереотип, що соціальна політика – справа виключно держави, адже громадянське суспільство довгий час було інертним, таким, що було нездатне брати на себе відповідальність [8]. Проте, ця тенденція, хоч поступово, та змінюється. Українці все більше відчувають себе здатними впливати на рішення, брати відповідальність, піклуватись про оточуючих. На жаль, цьому сприяли зокрема страшні й дуже важкі воєнні часи, що послугували каталізатором для становлення гідного й відповідального суспільства, адже особливістю національного менталітету є саме об'єднання в найтемніші періоди нашої історії.

А також проблемою є вроджена й закріплена десятиліттями недовіра українців до об'єктів господарювання та елементарне незнання чи нерозуміння особливостей новітнього соціального підприємництва – ототожнення його з волонтерством, що на відміну від соціального підприємництва, не має отримувати прибуток від власної діяльності, функціонуючи лише задля допомоги іншим.

Висновки та пропозиції. Сьогодні можна впевнено стверджувати, що соціальне підприємництво має реальні перспективи в Україні і може конкурувати з бюджетним фінансуванням соціальних потреб, від чого виграють усі – і бізнес, і держава і громадяни. Це певний тренд

у становленні сучасної економіки розвинених країн світу, який впроваджується і в Україні. Така інноваційна діяльність сприятиме підвищенню активності суспільства та розвитку громадянської свідомості, допоможе українцям об'єднатися задля вирішення суспільних нагальних проблем та зростанням загального добробуту для кожного українця.

Проте, на шляху його впровадження існує ціла низка проблем, як от не сформованість інституцій, відсутність правової регламентації такої форми підприємницької діяльності. Зараз для активного розвитку соціального підприємництва необхідне чітке законодавче визначення і детальне розроблення дієвих регулятивних механізмів [7].

Подальших дискусій потребує питання необхідності податкових пільг та інших різноманітних стимулів для роботи соціальних підприємств. Здавалося б, очевидно, що пільги в оподаткуванні спростили б діяльність таких організацій та посилили б їх потенціал хоча б на етапі створення і початкового розвитку, що потягло б за собою збільшення інвестиційного прибутку у діяльність самих підприємств. Проте, з іншого боку, експертами прогнозується можливе використання тіньових схем та збільшення можливостей для маніпуляцій та зловживань, ризики для ухилення від сплати податків недобросовісними підприємцями.

Можливі і компромісні пропозиції, враховуючи досвід інших країн, як от Швеції, де соціальному підприємцю пропонується скористатися послугами професійного бізнес-консультанта, який зможе проаналізувати всі ризики, перевірити ідею на міцність, скласти бізнес-план з реалізації, а також, виділення грантів на тестування та підтримку в періоди створення, адаптації та розширення діяльності.

Така підтримка є безпрограшним рішенням як для держави, так і для соціального підприємця [6]. Додатковою допомогою може бути пільгове кредитування за умови чіткої обґрунтованості конкретного проєкту. Загалом у розвинутих країнах є низка державних програм, механізмів та політик сприяння та підтримки соціальних підприємств, які ми можемо взяти собі як приклад та адаптувати до наших українських реалій.

Список використаної літератури:

1. Арапетян А., Архипчук О. Чисті прибутки соціального підприємництва. *Практика управління*. 2008. № 7. URL: http://svb.ua/sites/ default/files/Social_enterprises.pdf
2. Богатир Н. Соціальне підприємництво як неоціненна необхідність для України. Vox Ukraine: аналітична платформа. 15.02.2016. URL: https://voxukraine.org/2016/02/15/sotsial& ne&pidpryemnytstvo&yak&neotsinenna&neobhid&nist&dlya&ukrainy&ua/
3. Голуб'як Н. Соціальне підприємництво як механізм вирішення соціально-політичних проблем. *S.P.A.C.E.* 2017. № 2. С. 16—20.
4. Гулевська-Черниш А. Соціальне підприємництво: європейський зліт vs український реалізм. *Дзеркало тижня*. 2018. 16 березня. URL: https://dt.ua/SOCIUM/socialne-pidpriyemnictvo-yevropeyskiy-zlit-vs-ukrayinskiy-realizm-272250_.html
5. Доброва Н. В. Соціальне підприємництво. 2015. Вип. 59. С. 112–117. URL: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/4298/1/.pdf
6. Каменко І., Виговська-Каменко Т. Соціальне підприємництво як відповідь суспільства на соціальні потреби. URL: https://biz.liga-zakon.net/interview/205014_sotsalne-pdprim-nitstvo-yak-vdpovd-susplstva-na-sotsaln-potrebi
7. Кифяк В., Малиш Л. Соціальне підприємництво: проблеми та перспективи. *Бізнес Інформ.* 2020. № 5. С. 275–280.
8. Косович Б. Соціальне підприємництво в Україні: актуальні питання становлення. *Економіка та держава*. 2020. № 3. С. 77–81.
9. Лункіна Т., Іваненко Г. Особливості розвитку соціального підприємництва: закордонний досвід. *Modern Economics.* 2019. № 1(5). С. 142–147.
10. Орел Ю. Л. Соціальне підприємництво: сучасний стан та перспективи розвитку. *Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу* : матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції (11 грудня 2008 р.) / за заг. ред. О. Ю. Амосова. Харків : ХОМО «Союз молодих підприємців», 2008. С. 87–93.
11. Саприкіна М. Навіщо бізнесу звіти зі сталого розвитку.URL:https://www.epravda.&com.ua/columns/2019/10/31/653160/
12. Флюнт С. Соціальне підприємництво – для громад, а не заради ґешефту. *Укра-*

їнський інтерес. 2019. 09 лютого. URL: https://uain.press/economics/sotsialne-pidpryyemnytstvo-dlya-gromad-a-ne-zarady-gesheftu-995319

13. Чабарай Г. Підприємці й суперсила. Як в Україні розвивається соціальний бізнес. *Тиждень.ua.* 2018. 16 січня. URL: https://tyzhden.ua/Economics/207751

Komisarenko A. Social entrepreneurship as an instrument of social policy

The article reveals the essence of the concept of "social entrepreneurship", analyzes its main features and characteristics, identifies its differences from both traditional business and volunteering. It has been proved that unfavorable economic and social conditions, insufficient development of the institutional environment, a number of both formal and informal barriers in the country stimulate the development and functioning of social entrepreneurship as a necessary public initiative to address pressing issues. An analysis of social entrepreneurship as an important segment of the development of the Ukrainian economy, management and social sphere. The current negative factors that affect the development of social entrepreneurship and socially oriented business are identified.

It is substantiated that increasing the social welfare of the population is one of the results of economic growth in the modern economy. Not the least role in this is played by the social sphere. However, the imperfection of the mechanism of public administration during the transition to a market system of government, in which Ukraine is now, has revealed a significant exacerbation of social problems. Solving socially acute problems through the redistribution of state revenues has always remained the prerogative of the state, rather than the private sector of the economy, which aims mainly to maximize profits.

Even if the amount of subsidies for solving social problems is regulated by the state, not all socially significant areas have sufficient state funding. Social entrepreneurship emerged as an attempt by individual entrepreneurs to combine the solution of social problems with profit, the means available to them.

The dualism of the phenomenon of social entrepreneurship is based on the application of principles, tools and technologies of commercial entrepreneurship, as well as the use of innovative methods of doing business to address pressing societal issues such as environmental pollution, poverty, unemployment, disability, social inequality, living standards and others, the unresolved issues of which may further cause economic instability and weaken the general well-being of the people of the country.

Key words: *social problem, social development program, vulnerable groups, budget financing, socially responsible business, social mission.*

УДК 347.43
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.23

А. В. Миколюк
кандидат політичних наук,
асистент кафедри
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ: ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА

Розвиток сучасної держави, як суверенного, демократичного, правового суб'єкту потребує створення стабільної та надійної безпекової системи, яка б могла захистити її від зовнішніх посягань а внутрішніх диверсій. Звісно, поняття безпеки має різні форми і в кожній сфері забезпечується за рахунок іншого набору інструментів. Проте, можна точно стверджувати, що одним з ключових в цій темі сьогодні постає питання інформаційної безпеки. Особливо ця тема актуалізується в контексті активного розвитку процесів діджиталізації та переведення все більшого сегменту публічного управління в цифровий вимір. Крім того, загострює необхідність дослідження цього питання ще й гібридна війна, яка вже не перший рік ведеться проти нашої держави в інформаційному полі, а наразі перейша у фазу ескалації.

Зазначені фактори дозволяють нам стверджувати, що Інформаційна безпека сьогодні є першочерговою сферою відповідальності сучасної держави. Побудова стабільної та сучасної інформаційної політики дозволяє країні захищати власні інтереси, протистояти загрозам (внутрішнім та зовнішнім). В Україні інформаційна політика є складовою соціально-економічної політики.

Наразі назріла необхідність у вдосконаленні публічного управління інформаційною безпекою держави. В цьому процесі варто враховувати низку об'єктивних чинників: політико-економічну та геополітичну ситуацію в світі, загальну тенденцію до діджиталізації в ключових сферах, розвиток інформаційних технологій та необхідності захищати власні національні інтереси в умовах ведення активної інформаційної війни з країною-агресором. Відповідно, забезпечення інформаційної безпеки, сьогодні потребує додаткового теоретичного дослідження та якнайшвидшого законодавчого врегулювання окремих проблемних моментів.

Проте, при успішному реформуванні, збалансована система публічного управління інформаційною безпекою для України може стати гарантією подальшого успішного розвитку в умовах тотальної діджиталізації всіх сфер.

Ключові слова: *інформаційна безпека, інформація, публічне управління, діджиталізація, інформаційна війна.*

Постановка проблеми. Перш за все, варто визначити, що ми маємо на увазі під поняттям «інформаційна безпека». Одне з найбільш вичерпних визначень, яке підходить нам в контексті дослідження, інформаційна безпека – це поєднання внутрішніх і зовнішніх аспектів національної безпеки, що має на меті захист інтелектуальної власності господарюючих суб'єктів і громадян, охорону та примноження культурного надбання країни, а також збереження відомостей, що становлять державну і професійну таємницю.

Сьогодні розвиток будь-якої демократичної держави можливий лише за умови забезпечення інформаційної безпеки всіх суб'єктів інформаційних відносин. Рівень розвитку та безпеки інформаційного простору країни є системоутворюючими факторами у забезпеченні безпеки, що активно впливають на стан політичної, економічної, соціальної, воєнної, інформаційної та інших складових частин національної безпеки держави.

Зауважимо, що сьогодні існує певна напруженість в пошуку ідеального співвідношення між концепцією прозорості публіч-

© Миколюк А. В., 2022

ного управління і необхідністю захисту суспільно значущої інформації. При тому, що будь-яка демократична держава має прагнути до створення системи масимальної прозорості дій та відкритості інформації, існують ситуації, коли уряди вимушено захищають окремі види інформації із міркувань національної безпеки. Причини та аргументація для цього може різнитись в залежності від типу політичного режиму в країні. Проте, зміни в державній інформаційній політиці і механізмах її втілення можуть відбуватись не лише під впливом політичного режиму, на цей процес впливає безлічі акторів і багато залежить від того, які суб'єкти мають найбільший вплив на даний момент.

Враховуючи багатогранність та складність публічного управління інформаційною безпекою, не можна не відмітити актуалізацію даного питання у зв'язку з розгортанням активної фази гібридної інформаційної війни та нагальній потребі в подальшій теоретичній розробці даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема інформаційної політики та інформаційної безпеки є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених І. Арістової, А. Марущака, Ю. Нисневича, Г. Почепцова, В. Петрика, В. Ліпкана, Б. Кормича, В. Почепцова та інших. Зазвичай ці дослідження мають багатовекторний характер і здійснюються в різних напрямках (створення нових і модернізація існуючих технічних засобів передачі, накопичення, зберігання та захисту інформації, розробка нових інформаційних технологій та програмних продуктів, формування ефективної нормативно-правової бази для регламентації дій в інформаційному просторі і напрацювання дієвих механізмів протидії деструктивним проявам). Наразі фактично відсутні комплексні дослідження, які б давали нам вичерпне уявлення про можливість удосконалення публічного управління інформаційною безпекою в умовах війни та діджиталізації.

Мета статті – визначити пріоритетні напрями розвитку публічного управління інформаційної політики для ефективного функціонування в умовах інформаційної війни з агресором та підтримки безпеки під впливом процесів діджиталізації.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні ми можемо спостерігати активне розгортання двох взаємопов'язаних процесів: зростання ролі інформації в житті людей, збільшення її обсягів та урізноманітнення форм, та розвиток і вдосконалення технологій, їх інтеграцію в наше повсякденне життя. Це дає нам підстави говорити про настання так званої «інформаційної революції», яка суттєво збільшує роль інформаційного фактору в процесі суспільного розвитку [6, с. 91].

Зазначені процеси перетворюють сферу інформації в пріоритетну галузь життєдіяльності суспільства і, відповідно, в один з ключових об'єктів державного управління. На жаль, на сьогоднішній день в українському законодавстві відсутнє чітке визначення терміну «інформаційна сфера», як і перелік її основних компонентів. Закон України «Про інформацію» в своїй статті 3 частково окреслює виключно рамки інформаційної сфери. В тексті вказано, що «дія закону поширюється на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації» [4].

В той же час, закон України «Про Концепцію державної інформаційної політики» містить більш вичерпне трактування інформаційної сфери: «сукупність інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційних відносин, які забезпечують збирання, зберігання, використання та поширення інформації, а також системи правового регулювання суспільних відносин у цій сфері й організації виробництва засобів» [9].

Відсутність чіткого нормативно-правового забезпечення говорить ще й про складність створення дієвої системи державного управління для інформаційної сфери. Динамічність цієї сфери, адаптивність та високі темпи розвитку та змін просто не дають можливість державі завжди оперативно реагувати на нові інформаційні явища та процеси за використанням управлінських засобів.

Наразі державне управління інформаційною сферою носить галузевий характер. На думку дослідника Б. Курашвілі, даний різновид управління має включати 8 функцій:

– «організація системи і процесу управління;

– маркетинг і ринок продукції галузі;

– визначення та реалізація політики і стратегії розвитку галузі;

– управління розвитком інфраструктури галузі;

– забезпечення розвитку науково-технічного потенціалу галузі;

– ситуаційне управління структурами галузі;

– мобілізація та використання ресурсів галузі;

– управління інвестиціями, розвитком робочих місць і підготовкою кадрів» [7, с. 72].

В свою чергу, І. Арістова в своїй роботі зазначає, що в основі державної інформаційної політики України лежить прагнення сформувати відкрите інформаційне суспільство. Його основою мають стати:

– урахування національних особливостей і інтересів;

– прагнення до інтеграції у світовий інформаційний простір;

– єдиний інформаційний простору цілісної держави;

– забезпечення інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях [8].

Дослідник Г. Почепцов в своїх працях стверджує, що особливу увагу варто приділяти інформаційній безпеці, яка є основним аспектом інформаційної політики [1]. Для побудови дієвої системи інформаційної безпеки, варто зрозуміти, наскільки чинна система публічного управління має можливість відповідати на сучасні поточні виклики, що викликані діджиталізацією. Крім того, варто визначити, чи відповідають потребам системи державного управління сучасні інформаційно-телекомунікаційні системи.

Нова модель публічного управління має бути сформована на основі електронних платформ, які стають її технічною основою, вони є відкритими та технічно нейтральними, що дозволяє вільно обмінюватись ресурсами. Платформа має свій набір інструментарію, який дозволяє визначати характеристики аудиторії, поширювати контент, обрати спосіб підключення та взаємодії учасників.

Завданням кожної розвиненої країни сьогодні є вироблення власної дієвої державної інформаційної політики, яка б враховувала всі вищезгадані аспекти. Державна інформаційна політика – «це політика, яка засобами державної влади створює і забезпечує функціонування системи правового регулювання інформаційних відносин, захист прав і основних свобод людини, збалансованість інтересів людини, суспільства і держави у всіх сферах інформаційної діяльності» [2].

Варто зауважити, що попри загальносвітову тенденцію впровадження відкритих даних та відкритого доступу до інформації, позиція урядів щодо цього питання в контексті розробки інформаційної політики може різнитись. І, якщо в авторитарних країнах цей процес є суворо централізованим та підконтрольним, а отже сфери «доступу» до інформації визначені чітко та однозначно, то в умовах демократії до цього процесу залучена величезна кількість суб'єктів, що створює ситуацію напруженості та дискусійності, адже потрібно знайти баланс між відкритістю та безпекою.

Окремі вчені дійшли висновку, що демократія неодмінно втрачає заявлені цінності «прозорості» при виникненні серйозної загрози національної безпеки. Потреба в захисті наближує демократичний та авторитарний підходи в цій сфері, зміщуючи акценти в бік централізованості та керованості [21; 19].

Це приводить нас до внутрішнього конфлікту, який все більше загострюється з розвитком глобальної мережі Інтернет – повна прозорість демократичних норм апріорі протиставляється державній таємниці та секретністю, яка необхідна для певних галузей і в якій може бути зацікавлена виконавча влада. Проте, враховуючи останні події в політичній та геополітичній сферах, рівень конфліктів та загальносвітової напруженості, можна стверджувати, що сьогодні більшість урядів схиляються на бік безпеки критично важливої інформації, а не її поширення [20]. Так, наприклад, переглядається доцільність виведення у відкритий доступ інформації про переміщення озброєння, яка раніше в ряду країн публікувалась у електронній звітності.

Формування державної інформаційної політики та створення достатніх умов для її подальшої реалізації сьогодні є основою ефективного управління інформаційним суспільством, що потребує узгодження системно-функціональної та інформаційної складових. Що особливо актуалізується під впливом активного розвитку процесів діджиталізації в більшості сфер. Правову основу інформаційної безпеки держави в Україні формує інформаційне законодавство. На сьогоднішній день ми маємо вже доволі розвинену систему нормативно-правових актів, що мають на меті регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері (електронне законодавство), що забезпечує «регулювання суспільних інформаційних відносин у процесі збору, реєстрації, накопичення, зберігання, використання та поширення даних (обробка даних), а також захист інформаційних ресурсів (продуктів, технологій), які здійснюються за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій та телекомунікаційних мереж» [17; 3].

Окремі питання державної інформаційної політики та діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки регулюють:

Закони України:

– «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»;

– «Про інформаційні агентства»;

– «Про авторське право і суміжні права»;

– «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»;

– «Про телебачення і радіомовлення»;

– «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм».

Укази Президента України:

– «Про Стратегію національної безпеки України»;

– «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні»;

Постанова Кабінету Міністрів України:

– «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» [10; 12; 13; 14; 15; 16].

Сьогоднішні реалії загострення гібридної війни в інформаційному полі суттєво підвищили актуальність питання вдосконалення кібербезпеки України. І, хоч в цьому напрямку вже було впроваджено ряд позитивних змін (затверджена «Стратегія кібербезпеки України», прийнятий Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», ратифіковано міжнародну «Конвенцію про кіберзлочинність» [5; 11; 18]), проте необхідно продовжувати рух в цьому напрямку.

Крім того, варто працювати над розвитком інформаційного суспільства в Україні, адже воно є базою для впровадження ефективної інформаційної політики держави. І для цього необхідно вдосконалити застарілу нормативно-правову базу в інформаційній сфері, постійно підвищувати рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, активно працювати над впровадженням новітніх методів навчання та забезпечити загальний доступ населення до мережі Інтернет. Робота в цьому напрямку наразі вже ведеться, але її темпи все ще є недостатніми для підтримки конкурентоспроможності держави в цій сфері.

Висновки і пропозиції. Проблеми інформаційної безпеки на сьогодні актуалізуються значним зростанням ролі та обсягів інформації, в останні роки суттєво збільшилася кількість суб'єктів інформаційних відносин і споживачів інформації. Саме тому, одним з ключових пріоритетів держави стає інформаційна безпека. Особливо це питання актуалізується на фоні загострення гібридної інформаційної війни яку вже багато років ведуть проти нашої держави. Тому наразі важливо комплексно та активно вирішувати проблеми, пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки.

Ключовим пріоритетом сьогодні залишається, створення цілісної системи у вигляді Інформаційного кодексу. Це дозволить структурувати та узгодити наявний масив нормативно-правових актів, що регламентують забезпечення інформаційну безпеку. Адже наразі між ними спостерігається концептуальна і термінологічна неузгодженість, крім того, все ще діють застарілі та неефективні норми. Також, важливо постійно підвищувати рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, активно працювати над

впровадженням новітніх методів навчання та забезпечити загальний доступ населення до мережі Інтернет.

Список використаної літератури:

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за ред. О. М. Бандурки. Харків : Ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
2. Арістова І. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації державної інформаційної політики : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2006. 354 с.
3. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : монографія / Тихомиров О. О. ; заг. ред. Р. А. Калюжний. Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
4. Закон України «Про інформацію». *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. Ст. 650.
5. Конвенція про кіберзлочинність : ратифікація 07 вер. 2005 р. : Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 23 лист. 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (дата звернення: 16.10.2021).
6. Нисневич Ю. А. Информационный фактор политической модернизации. *Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки.* 2001. С. 89–94.
7. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. 292 с.
8. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 663 с.
9. Проект Закону України «Про Концепцію національної інформаційної політики України». URL: // www. rada. kiev. ua
10. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 07 лип. 2011 р. № 3610-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 7. Ст. 53.
11. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 (дата звернення: 16.10.2021).
12. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січ. 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 12. Ст. 102.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вер. 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вер. 2020 р. № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text (дата звернення: 16.10.2021).
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 року «Про Стратегію на ціональної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7 (дата звернення: 16.10.2021).
15. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/105/2007 (дата звернення: 16.10.2021).
16. Скулиш Є., Прокоф'єва Д. Безпека кіберпростору як елемент національної безпеки в умовах глобалізації інформаційних процесів. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2007. Вип. 2(15). С. 26–31.
17. Старіш О. Г. Інформаційна політика держави в контексті глобалізації : дис. … д-ра політ. наук : 23.00.16 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 401 с.
18. Житко А. О. Кібервійна як складова гібридної війни. *Українське суспільство в умовах війни: виклики сьогодення та перспективи миротворення* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. / Маріуполь : ДонДУУ. 2017. С. 263–266.
19. Anderson J. Public policymaking. Boston : Wadsworth Publishing. 2011.
20. McChesney R. W. The Internet and U. S. communication policy-making in historical and critical perspective. *Journal of Communication.* 1996. V. 46. P. 98–124.
21. Rosenzweig P. Cyber warfare: How conflicts in cyberspace are challenging America and changing the world. Westport, CT : Praeger Publishers, 2013.

Mikolyuk A. Public management of information security: digitalization and information warfare

The development of the modern state, as a sovereign, democratic, legal entity, requires the creation of a stable and reliable security system that could protect it from external encroachments and internal sabotage. Of course, the concept of security has different forms and in each area is provided by a different set of tools. However, it is safe to say that one

of the key issues in this topic today is information security. This topic is especially relevant in the context of the active development of digitalization and the transformation of a growing segment of public administration in the digital dimension. In addition, the need to study this issue is exacerbated by the hybrid war, which has been waged against our state for more than a year in the information field, but is now entering an escalation phase.

These factors allow us to say that information security today is the primary area of responsibility of the modern state. Building a stable and modern information policy allows the country to protect its own interests, resist threats (internal and external). In Ukraine, information policy is a component of socio-economic policy.

Now there is a need to improve the public management of information security of the state. This process should take into account a number of objective factors: the political, economic and geopolitical situation in the world, the general trend towards digitalisation in key areas, the development of information technology and the need to protect national interests in an active information war with the aggressor country. Accordingly, the provision of information security today requires additional theoretical research and the earliest possible legislative settlement of certain issues.

However, with successful reform, a balanced system of public information security management for Ukraine can be a guarantee of further successful development in the context of total digitalization of all spheres.

Key words: *information security, information, public administration, digitalization, information war.*

УДК 35:334
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.24

І. В. Чумак
аспірант Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ 2022 РОКУ

Проаналізовано особливості продовольчої безпеки населення України в умовах російсько-української війни 2022 року порівняно з війнами XX століття та більш ранніх епох. Аргументовано, що сьогодні найбільш істотними чинниками переформатування проблем харчової безпеки є збільшення загальної кількості населення на території країни порівняно з серединою XX століття, перехід урбаністичного способу життя переважної більшості громадян та втрата ними агро- та палеокультурної компетентності, зменшення екомережі країни, збільшення рівня індустріалізації агросфери розвиток системи глобальної системи харчової безпеки, зокрема Всесвітньої продовольчої програма ООН й усталення масових сподівань на неї, згасання у суспільній свідомості історичної травми голоду й зміна страху перед ним на легковажність. Відтак два місяці старту надзвичайно важливої всеукраїнської кампанії «Сади перемоги» в умовах російсько-української війни наглядно показують, що попри певні успіхи вона поки що не набула масштабів співрозмірних з її історичними прецедентами. Проте закінчення посівного періоду не обмежує розвиток цієї програми, а може бути доповнено зверненням до збиральництва дикорастучих рослин як екомережах, так і агросфері, опираючись на знання й навички апробовані досвідним шляхом різними народами упродовж тисячоліть. Доводиться, що проект «Сади перемоги» доповнити розвитком збиральництва інтегрованим з землеробством та садівництвом, що потребує започаткування державної політики формування етноботанічної компетентності населення щодо синергетичного використання харчових ресурсів як культурної, так і дикорослої флори.

Більше того, аналіз теоретичних засад публічної політики у сфері формування харчової промисловості дав змогу обґрунтувати потребу глобальних змін у системі вітчизняного публічного управління у сфері формування продовольчої безпеки, які полягають у встановленні нових форматів взаємовідносин між громадянами та суб'єктами публічної політики шляхом активної просвітницької діяльності, а також масової та послідовної зміни когнітивних підходів до питань безпеки харчування.

Ключові слова: *війна, продовольча безпека, Всесвітня продовольча програма ООН, «Сади перемоги», етноботаніка, державна політика формування етноботанічної компетентності, агро- та палеокультури населення.*

Постановка проблеми. Людська історія, на жаль, багата на війни і досвід цих всіх війн засвідчує, що у всі часи і у всіх країнах, війна пов'язана з великими ризиками у сфері продовольчої безпеки держави [7; 9; 15]. Не є виключенням і російсько-українська війна, що почалася 24 лютого 2022 року. Так, зокрема, організація ООН «Всесвітня продовольча програма» (ВПП) попереджає, що в Україні стає все важче знайти продукти харчування [1]. Представники Продовольчої програми ООН говорять про необхідність значного розширення обсягів та форм гуманітарної продовольчої допомоги українському населенню в умовах воєнного часу. Така допомога регулярно надходить і важливість її важко переоцінити [6].

Окрім того, ще з кінця березня 2022 року фахівці проєкту «Супровід урядових реформ в України» (SURGe) презентували всеукраїнську ініціативу «Сади

© Чумак І. В., 2022

Перемоги», спрямовану на ефективне використання, як окремими громадянами, так і територіальними громадами, доступних земельних ділянок в селах, містах і, навіть, міських квартирах для вирощування продуктів, задля недопущення продовольчої кризи в Україні. Зазначена кампанія в організаційному плані реалізується Міністерством розвитку громад та територій та Міністерством аграрної політики і продовольства спільно з проєктом міжнародної технічної допомоги «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), що впроваджується Alinea International за фінансової підтримки уряду Канади.

За основу цієї програми був взятий добре перевірений досвід США, Канади та інших розвинутих країн за часів першої та другої світової війни [10]. Тодішні програми під такою та аналогічними назвами дуже добре спрацював і громадяни проявили справжній трудовий героїзм вступивши до лав «городніх військ» і виростили значні обсяги сільгосппродукції [11]. Особливо широкого резонансу проєкт «Сади перемоги» набув у 1943 році під час Другої Світової Війни, коли Елеонора Рузвельт, дружина тридцять другого президента США розбила город в саду самого Білого дому, намагаючись особистим прикладом показати американцям, як можна забезпечити себе продуктами в кризові часи. Завдяки «Городу перемоги» Елеонори Рузвельт ідея настільки міцно «вкоренилася» у підсвідомості людей і дожила до наших часів [13].

Вибіркові репрезентативні опитування громадської думки соціологічної групи "Рейтинг" показали, що 82% українців позитивно ставляться до ініціативи "Сади перемоги", яка закликала всіх громадян у свій вільний час вирощувати врожай на всіх доступних земельних ділянках, балконах та квартирах з метою зменшення імпорту продуктів, овочів та фруктів до України. Лише 14% респондентів висловилися до цієї програми нейтрально, а близько 2% виступили проти. При цьому лише 2% не визначилися зі своєю оцінкою. Було також зафіксовано залежність відповідей від віку респондентів. Виявилося, що серед молоді до 35 років ініціативу «Сади перемоги» позитивно оцінює 74%, серед осіб 36–50 років – 82%, а серед тих, кому за 50, – 86%. При цьому було також встановлено відносна більшість (45%) опитаних заявила, що нічого не чули до цього про цю ініціативу. Біля 28% сказали, що багато про це чули, а 27% чули лише дещо [2].

Слід зазначити, що згадані вище дані були отримані в результаті опитування, що було проведене майже через місяць проєкту «Сади перемоги» 26 квітня 2022 року. Вибірка склала 1000 респондентів з усіх регіонів, окрім окупованих територій Криму та Донбасу і проводилася методом телефонних інтерв'ю з використанням комп'ютера (CATI). Дослідники також зазначили, що помилка репрезентативності дослідження з довірчою ймовірністю 0,95 становить не більше 3,1% [2].

Після зазначених досліджень нині пройшов місяць і два місяці після того як ініціатори проєкту «Сади перемоги» закликали усіх українців засадити кожну можливий клаптик у своїх садибах, а при їх відсутності на балконі, в кімнаті чи біля будинку, а місцеві громади в рамках цієї кампанії повинні були мобілізувати колективні зусилля для вирощування продовольства усі доступні земельні ресурси, включаючи пустирі, задні двори, парки та галявини тощо. Увесь цей час авторка даної статті не лише в міру своїх можливостей долучилася до городніх військ на власній дачі, ведучи телеграм канал «Кухня роду», але уважно моніторила інтернет-простір, щодо висвітлення ходу реалізації проєкту «Сади перемоги», спостерігала за реальною поведінкою громадян і встигла неформально поспілкуватися з цього приводу з не менш ніж сотнею громадян.

В результаті цього, можна зробити попередні висновки, що, на жаль, реальна результативність кампанії «Сади перемоги» є явно недостатньою і потребує додаткових зусиль щодо поліпшення її ефективності, а також доповнення її новими складовими. Натомість у масовій свідомості є вже широко вкорінені сподівання на гуманітарну допомогу Всесвітньої продовольчої програми ООН, різного роду волонтерських організацій тощо [6]. В результаті посадково-посівний сезон відбувся недостатньо активно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що надзвичайно значущими для розробки сучасної політики продовольчої безпеки є роботи В.В. Голубь, О.В. Гомоляко, О.П. Дем'янчук, І. Кіянки, Є. Нагорянського, О. Оболенського, Ю.В. Палагнюка, С.В. Полегенько, О.Г. Пухкал, С.О. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, О. Чальцевої та ін.

Також проблема продовольчої безпеки згадується в публікаціях А.В. Дацюка, Т. Желюк, О. Корвецького, В. Куценко та ін. Питаннями продовольчої безпеки та харчової політики займалась також такі науковці, як Т.Г. Васильців, В.В. Бойко, Н. Зеліско, Б.Й. Пасхавер, Н.П. Чорна та ін. Потенціал харчового збиральництва в сьогоденних умовах проаналізовано в роботах І. Архіпенка, К. Машненкова, А. Урсул та інших вчених.

Мета статті – аналіз причин недостатнього високої активності українських громадян у сфері продовольчого самозабезпечення в умовах війни, яка створює все більш серйозні ризики у сфері харчової безпеки.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про недостатньо високу активність українських громадян у сфері продовольчого самозабезпечення в умовах війни, слід насамперед зазначити, що це не докір ініціаторам дуже актуальної та корисної кампанії «Сади перемоги», про яку вже йшлося вище. Навпаки, їх діяльність слід оцінити дуже високо. Окремої високої оцінки заслуговує сайт проєкту «Сади перемоги», інформаційні, освітні та консультативні заходи, які ведуться ініціаторами проєкту. Причини низької результативності в іншому. Порівняно з серединою, а тим більше початком XX століття, на початку XXI століття відбулися кардинальні зрушення в ментальності населення в країнах де було розбудовано високотехнологічне суспільство споживання.

Відмітимо деякі з них, які вже, фактично, стали очевидним. Так відбулася переорієнтація харчової аксіосфери населення з домашньої кухні на домінацію споживання готових продуктів та напівфабрикатів, продукції харчової промисловості, а також послуги закладів громадського харчування. Зменшення ролі домашньої кулінарії тягне за собою все більше дистанціювання від натуральних фруктів, овочів, навіть, на полицях супермаркетів, уявлення про які стають все більш абстрактними. Швидко відбувалося й звикання населення до їжі синтетичного та рафінованого походження

Але особливо швидкими темпами наприкінці XX та початку XXI століття відбувалося падіння інтересу до особистого заняття садівництвом, городництва та іншими формами агрокультури, що тягнуло за собою втрату знань, навичок та досвіду агрокрафтингу. Після інтенсивної міграції населення України з сіл у міста, яка відбувалася в другій половині XX століття ще деякий час аграрні архетипи спонукали жителів міст масово їздити в села до ще живих батьків, або купувати дачі, вступати в садові товариства їздити в ліси за грибами та ягодами, рибалити, полювати тощо. Але за півстоліття цей тренд вже втратив масовість, села стали пустіти, попит на дачі впав, а ті що лишилися стали використовувати переважно для відпочинку. На природу стали виїжджати все рідше і то переважно на пікнік, а не за грибами та ягодами.

Відбулося масове дистанціювання українського населення від природи і вже глибшого занурення в індустріальну техносферу міського комфорту та віртуальну реальність – спочатку телевізійну, а потім комп'ютерну, коли екран став, так би мовити, замінювати природу. Тому заклики вступати до городніх військ під час війн в середині, а тим більш на початку XX століття лягали на істотно іншу ментальність, ніж та, яка сформувалася на початок XXI століття. Тоді ще навіть у міських жителів не встигли стертися аграрні архетипи та пригаснути любов до природи. Нині можна спостерігати згасання аграрних архетипів навіть у тих, хто поки що живе в сільській місцевості. Багато хто закидає городи і навіть не збирає фрукти в свої садах, віддаючи перевагу купівлі харчів у магазинах та супермаркетах.

Зазначені тренди посилюються тим, що спочатку механізація виробництва та побуту, а тепер ще й комп'ютеризація, настільки зменшили фізичну активність сучасних громадян, що вони часто ще

й фізично неготові до сільськогосподарської діяльності, яка вимагає істотних м'язових зусиль, хоча вона є дуже корисною, як особлива форма фітнесу. А це, в свою чергу, тягне за собою нерідко й психологічну неготовність до землеробства, інколи сягаючи ступеня, яке без перебільшення можна було б назвати агрофобією.

Ще одним ментальним зрушенням суспільної свідомості українських громадян XXI століття, на наш погляд, є стирання травми голоду. У цьому наша позиція дисонує усталеній нині думці серед багатьох науковців, які вважають що психотравматичні наслідки пережитих упродовж XX століття голодоморів зберігаються серед нашого населення й на сьогодні [3; 8; 9; 12; 14]. Напевно, досить уважно й неупереджено поспостерігати, щоб переконатися, що травматичні ефекти, принаймні у масовому масштабі, вже лишилися в минулому. Страх голоду стерся, забувся і це добре. З іншого боку з'явилася безтурботне у багатьох громадян, навіть легковажне ставлення до ризику голоду. Така втрата обережності це вже не дуже добре. Численні бесіди, проведені авторкою, говорять про те, що як мінімум дві третини громадян зазначений ризик не вважають істотним.

Відтак заклики вступати до городніх військ опираються не тільки на, значною мірою стерті, у постмодерних громадян аграрні архетипи, але й наштовхуються на психологічні бар'єри фізичної ліні та не престижності, меншовартості сільськогосподарської праці. Проте все це значить тільки про те, що кампанію «Сади перемоги» треба проводити з подвоєною активністю, оскільки, через зазначені вище причини, її у XXI столітті реалізувати значно складніше ніж це мало місце у XX.

Більше того аграрну складову проєкту «Сади перемоги» доцільно було б доповнити збиральницькою складовою, інтегрувати агрокультуру з палеокультурою. На жаль, у процесі цивілізаційного розвитку відбувалося зниження ціннісного статусу збиральництва, яке асоціювалося як ознака не цивілізованості, відсталості, дикості ще в часи античності, а в індустріальну та постіндустріальну епоху. Проте при ціннісному пріоритеті харчування культурними рослинами вважалося, що до вживання дикорослих рослин цілком доцільно звертатися у випадку дефіциту сільськогосподарської продукції, які регулярно виникали в історії людства під час засух, війн та інших негараздів. Тому палеокультура збереглася й до наших днів.

Сьогодні у розвинутих, найцивілізовніших країнах з'явилася переоцінка ставлення до харчової цінності дикорослої флори. У суспільну свідомість, зашорену індустріальними психологічними бар'єрами стигматизації споживання дикоросів, поступово стало приходити усвідомлення науково доведених даних про те, що дикоростучі рослини мають ряд переваг не лише перед лікувально-профілактичними засобами хімічного синтезу, але й культурними рослинами [16].

Нині, в умовах війни, яка прямо та опосередковано зачепила всю Європу, складаються потенційні передумови для інтенсифікації процесів відродження збиральництва та етноботанічної компетентності населення інформаційних суспільств. Проте, збиральництво дикоростучих рослин та їх кулінарне використання потребують досить значної системи знань та навичок, які досвідним шляхом апробовані різними народами упродовж тисячоліть і є складовою того феномена, який, з наукової точки зору, усталилося називати етноботанікою. Нині ефективність етноботаніки, з одного боку стала, доказовою і в контексті наукової ботаніки, дієтології та медицини, а з іншого – зазначені знання та перевірений досвід предків були забуті, а нерідко й зневажені переважною більшістю нинішніх поколінь високотехнологічних соціумів [4; 5; 16]. Вивчення досвіду подолання харчових небезпек війн XX століття (першої та другої світової війни, облоги Сараєво 1992–1995 років) дає підстави говорити про важливість етноботанічної компетентності населення для вирішення продовольчих проблем воєнного часу [17].

Відтак, започаткування та розвиток державної політики формування етнобонічної компетентності населення та використання харчових ресурсів дикорослої флори у період воєнного часу має істотне значення як резерв подолання продовольчих небезпек воєнного часу. При цьому слід

враховувати наявність низки обставин, які утруднюють відродження збиральництва. Так, на сьогодні ми маємо зменшення частки екомережі країни на користь агро- та техносфери. Більше того, під час воєнного стану лісові масиви відвідувати заборонено. Але дикороси ростуть і самій агросфері, де їх називають бур'янами, що створює негативну конотацію цьому концепту і, відповідно, психологічний бар'єр до вживання. Проте, більшість із них є не менш цінними харчовими рослинами, ніж культурні. У своїх попередніх публікаціях ми вже викладали наше бачення концепції агрозбиральництва і воно буде корисною для реалізації проєкту «Сади перемоги».

Висновки і пропозиції. Проєкт «Сади перемоги» є дуже важливим у воєнний час, але його реалізація на початку XXI століття є утруднена, порівняно з досвідом XX ст. Втрата інтересу населення до розвитку агрокультури поєднується з ціннісною девальвацією палеокультури, стигматизація вживання харчових дикоросів та втрата знань, навичок та досвіду бушкрафтингу. Така ситуація потребує внесення додаткових компонентів та збільшення зусиль в реалізації цієї важливої програми.

Список використаної літератури:

1. 82% українців підтримують ініціативу щодо вирощування врожаю на всіх доступних земельних ділянках. URL: //https://ukragroconsult.com/news/82-ukrayinciv-pidtrymuyut-inicziatyvu-shhodo-vyroshhuvannya-vrozhayu-na-vsih-dostupnyh-zemelnyh-dilyankah/
2. В Україні починає не вистачати їжі, попереджає агенція ООН «Всесвітня продовольча програма». URL: //https://ukrainian.voanews.com/a/v-ukraini-ne-vystachae-izhi-oon/6505102.html
3. Воропаєва Т. Рева І. По той бік себе. Культурні та психологічні наслідки Голодомору та сталінських репресій. Дніпропетровськ, 2013. *Мандрівець*. 2014. № 1. С. 79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mandriv_2014_1_17
4. Етноботанічні традиції в агрономії, фармації та садовому дизайні : матеріали IV міжнародної наукової конференції, присвяченої 30-й річниці незалежності України (м. Умань, 5–7 липня 2021 року) / редкол.: І. С. Косенко (відп. ред.) та ін.]. Умань : Сочінський М. М., 2021. 320 с.
5. Етноботанічні традиції в агрономії, фармації та садовому дизайні : матеріали міжнар. наук. конф., присвяченої року культурної спадщини у Європі (м. Умань, 4–7 липня 2018 року) / за заг. ред. І. С. Косенка. Умань : Сочінський М. М., 2018. 330 с.
6. Кожухова Т. В. Всесвітня продовольча програма ООН: фінансування екстреної операції в Україні. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Серія : Економічні науки*. 2016. № 2. С. 92–98. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdnuete_2016_2_14
7. Молчанов В. Б. Вплив Першої світової війни на життєвий рівень населення України. *Проблеми історії України XIX – початку XX ст.* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 23. С. 92–102.
8. Обушний М. Політико-психологічні аспекти Голодомору 1932–1933 років. *Соц. психологія*. 2009. № 2. С. 39–48.
9. Орлик С. В. Українське повітове місто і велика війна: продовольчі проблеми та ріст цін. *Проблеми історії України XIX – початку XX ст.* : зб. наук. пр. К., 2014. Вип. 23. С. 114–133.
10. Панченко Є. Історія плекання лідерів: початки скаутського руху у США (початок XX ст. – 20-ті рр. XX ст.). *Історико-педагогічний альманах.* 2015. Вип. 1. С. 36–42. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ipa_2015_1_9
11. Панченко Є. Розвиток лідерських якостей засобами скаутського руху у міжвоєнний період у США (20–40-ві рр. XX ст.). *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології.* 2018. № 8. С. 3–13. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pednauk_2018_8_3
12. Потапенко Я. Історичні дослідження травматичного психосоматичного досвіду як соціокультурного наслідку Голодомору 1932–1933 рр. *Сіверянський літопис.* 2012. № 1–2. С. 112–117. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sl_2012_1-2_17
13. Прокопович Л. В. Соціально-філософські засади театралізації політичної сфери. *Грані*. 2019. Т. 22. № 2. С. 48–58. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2019_22_2_8
14. Рабенчук О. П. Соціальні настрої та поведінка населення України в період голоду 1946–1947 рр. *Укр. іст. журн*. 2006. № 4. С. 87–100.
15. Фрадинський Олександр. Ленд-ліз та продовольча безпека Радянського Союзу під час II світової війни. Diss. Тернопіль : Економічна думка, 2015.

16. Luczaj, Lukasz et al. Wild food plant use in 21st century Europe: the disappearance of old traditions and the search for new cuisines involving wild edibles. *Acta Societatis Botanicorum Poloniae.* 2012. № 81. P. 359–370.

17. Redzić S. Use of wild and semi-wild edible plants in nutrition and survival of people in 1430 days of siege of Sarajevo during the war in Bosnia and Herzegovina (1992–1995). *Coll Antropol.* 2010 Jun; 34(2):551-70. PMID: 20698130

Chumak I. Features of ensuring food security of the population of Ukraine in the conditions of the war of 2022

The peculiarities of food security of the population in the conditions of the Russian-Ukrainian war of 2022 in comparison with the wars of the XX century and earlier epochs are analyzed. It is argued that the most significant factors in reformatting food security problems are the increase in the total population in the country compared to the middle of the twentieth century, the transition to urban lifestyle of the vast majority of citizens and their loss of agro- and paleocultural competence. increasing the level of industrialization of the agricultural sphere, development of the global food security system, in particular the UN World Food Program and the establishment of mass hopes for it, the extinction in the public consciousness of historical the traumas of hunger and the change of fear of it to frivolity. Thus, two months of the start of the extremely important all-Ukrainian campaign "Gardens of Victory" in the conditions of the Russian-Ukrainian war show that despite some successes, it has not yet reached a scale commensurate with its historical precedents. However, the end of the sowing period does not limit the development of this program, but it can be complemented by an appeal to the collection of wild plants in both ecological networks and the agrosphere, based on knowledge and skills tested experimentally by different peoples over the millennia. It turns out that the Victory Gardens project will be supplemented by the development of collecting integrated with agriculture and horticulture, which requires the introduction of a state policy of ethnobotanical competence of the population on synergetic use of food resources of both cultural and wild flora.

Moreover, the analysis of the theoretical foundations of public policy in the field of food industry has justified the need for global changes in the system of domestic public administration in the field of food security, which are to establish new formats of relations between citizens and public policy actors through active education. as well as massive and consistent changes in cognitive approaches to food safety.

Key words: *war, food security, UN World Food Program, Gardens of Victory, ethnobotany, state policy of ethnobotanical competence formation, agro- and paleoculture of the population.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.25

В. Р. Будзин
кандидат наук з фізичної культури і спорту, доцент,
завідувач кафедри спортивної медицини та здоров'я людини
Львівського державного університету фізичної культури
імені Івана Боберського

ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ У ПЕРІОД ВПЛИВУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Початок третього десятиліття XXI століття неодмінно увійде у світову історію, як період пандемії COVID-19, що призвело не лише до масштабної смертності серед людей, але й у глибоких кризових явищах в економіці та у соціальній політиці в національному та глобальному вимірах. Хоча нині соціально-економічний і політичний дискурс чітко демонструє тенденцію приписувати пандемії COVID-19 майже всі дисфункції і хаос сучасного світу, існує багато доказів того, що їх основні причини є більш складними. Пандемія COVID-19, як збільшувальне скло, спровокувала безлад, хаос, непідготовленість і нездатність державної політики протистояти загрозам соціально-економічної кризи.

Дисфункції є наслідком неефективних рішень у соціально-економічній політиці держав, які зазнають ринкової трансформації. В них, як правило, домінувала неоліберальна доктрина з характерним ринковим фундаменталізмом і пов'язаною з ним тенденцією мінімізації ролі держави у формуванні соціально-економічної політики. Панування такої доктрини вплинули на формування глобальних соціально-економічних структур і тенденцій, щодо суспільного благополуччя. Вражаючим проявом цього є ескалація соціальної нерівності, у тому числі нерівності в доходах, яка пов'язана з розвитком олігополістичних структур.

Нестабільність, безлад, дисфункції та глибокі асиметрії, включаючи асиметрію доходів, а також епідеміологічні проблеми, які пояснюються різними способами. Однак, незважаючи на відмінності, такі аналізи завжди ставлять питання про ефективність соціально-економічної системи, що у свою чергу, пов'язано з питанням формування суспільного благополуччя. Неминуче виникне розрив між бажаним рівнем суспільного благополуччя та соціально-економічною реальністю, що також може стати живильним середовищем для доктрин чи ідей, які створюють ризик соціального безладу.

Зазначена доктрина відіграла основоположну роль у просуванні процесу ослаблення державних інституцій, процесу маргіналізації суспільного блага та послаблення почуття раціональної економічної діяльності у державній сфері, а також процесу нівелювання значення довгострокового суспільного благополуччя, на користь домінування короткострокових дотацій. Пандемічна криза наближає до консенсусу, який підкріплюється економічним дискурсом, сьогодні з'являється все більше публікацій на цю тему. Саме на ліберальних цінностях, плекаючи будь-яку свободу, в тому числі й економічну, можна і варто будувати краще майбутнє.

Такі ідеали, як свобода, демократія, свобода вибору, плюралізм, приватна власність, підприємництво, ринок, конкуренція сприяють суспільному благополуччю. З іншого боку, неолібералізм, як цинічний, так і ефективний, використовує ці ліберальні цінності для передачі доходів від більшості представників середнього класу та бідних до

© Будзин В. Р., 2022

заможної та високо класової меншості. Зазначені ідеї, хоча й заперечуються соціально-економічною реальністю та шкідливі для неї, все ж знаходять своє місце в політичній та економічній сфері, що часто пов'язано з зацікавленістю у суспільному благополуччі, а значне зростання соціальної нерівності під час пандемії COVID-19 не можна ігнорувати.

Ключові слова: *пандемія COVID-19, гуманітарна сфера, неоліберализм, державна політика, етап, соціально-економічна криза, суспільне благополуччя.*

Постановка проблеми. Криза, викликана пандемією COVID-19, є своєрідним відкриттям очей і водночас болючим уроком для людства, який змушує людство усвідомити види та масштаб помилок у формуванні соціально-економічної реальності. Хоча теза про негативний вплив пандемії на суспільне благополуччя є правдою, розміри руйнувань пандемії COVID-19 могли б бути значно меншими, якби в соціально-економічних системах постраждалих країн через пандемію більше місця зайняли питання оптимізації відносин між державою і вільним ринком та питання гармонійного, сталого соціально-економічного розвитку. Натомість, відбулася фетишизація самого економічного зростання та прибутку будь-якою ціною, незалежно від соціальних наслідків.

Під пануванням неоліберальної доктрини соціально-економічне зростання, що вимірюється індексом валового внутрішнього продукту, стало майже кумиром ринку, відкидаючи формально задекларовані в демократичних країнах цілі, спрямовані на покращення якості життя людей, включаючи соціальний прогрес. Звісно, масштаби такого типу виродження відрізнялися від країни до країни, що було пов'язано з різним ступенем суспільного благополуччя у країнах з неоліберальною доктриною, у таких умовах пандемія COVID-19 стає своєрідним переломним моментом, провокуючи системні зміни. Не випадково ведуться дебати про майбутнє, постпандемічні напрями змін соціально-економічних систем, посилюється трансформації, що дозволяють навести порядок у національному та світовому масштабі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У період пандемічних впливів вільний ринок за своєю природою винагороджує найсильніших суб'єктів, сприяючи їхньому розвитку, тим самим зміцнюючи їхню ринкову владу та позиції, поступово маргіналізуючи вільну конкуренцію, послаблюючи ринкові позиції менших суб'єктів [7]. Британський економіст Пол Кольєр вказує на несправедливість неоліберальної соціально-економічної системи та її егоїстичного індивідуалізму, створюючи «суспільство Ротвейлерів», що не сприяє росту суспільного благополуччя. Хоча немає достатніх доказів неминучої загибелі неолібералізму, віра в цю доктрину, безперечно, була серйозно підірвана у період пандемії COVID-19.

Зазначені тенденції формування інституційно-економічних структур підвищують ризик інтенсифікації своєрідної глобальної монокультури з концентрацією виробництва і влади в наднаціональних гігантах, що пов'язано зі зниженням ролі держав та їх інститутів. Отже, лауреат премії Альфреда Нобеля в галузі економіки Джозеф Е. Стігліц навіть оцінює, що «ми створили систему, яка характерна пандемії». У той же час, однак, все ще є багато прихильників неоліберальних рішень, особливо серед різних груп інтересів, проте все більше публікується досліджень, які вказують на неоднозначність зазначеної стратегії ймовірного соціально-економічного розвитку.

Мета статті полягає в обґрунтуванні перспектив формування і реалізації державної політики суспільного благополуччя у період впливу соціально-економічної кризи пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу. В контексті соціальної ринкової економіки в умовах пандемії COVID-19, як і при інших кризах, неминуче виникають питання, характерні для таких ситуацій, щодо суспільного благополуччя. Однак, подібні питання до певної міри залишаються відкритими, оскільки оцінки причин більшості соціально-економічних криз, їх масштабів і наслідків, а також використовуваних коригувальних механізмів досі є неповними, неоднозначними, а часто

дуже суперечливими. Зазначені концепції поєднують соціальну стабілізацію та спрямованість на гармонізацію економічного прогресу із соціальною справедливістю та покращення якості життя людей.

Просоціальна орієнтація також стосується концепції фундаментальних змін у соціально-економічному розвитку, представленої в оригіналі ще до пандемії COVID-19 [3]. Сьогодні існує факт змішування понять, у тому числі ототожнення соціально-економічних цілей із засобами їх досягнення, це перетворює засоби на мету, а власне ціль зникає з поля інтересу суспільного благополуччя. Зростання ВВП перетворилося на основну мету державної соціально-економічної політики, витіснивши, здавалося б, очевидну, фундаментальну мету в демократичних країнах, тобто покращення якості життя та суспільного благополуччя громадян.

Тому, буде помилкою ототожнювати зростання ВВП зі сталим, збалансованим, гармонійним соціально-економічним розвитком, основою якого, крім соціально-економічного зростання, є суспільне благополуччя. Саме соціально-економічне зростання без належного суспільного благополуччя є бурхливим економічним зростанням, що нівелює соціальний добробут. Помилки у вимірюванні соціально-економічних досягнень, включаючи обмеження, слабкі сторони та відхилення вимірювання ВВП, створення міфу про МВФ є предметом багатьох дискусій.

Сьогодні використовується термін «розвиток» лише в ситуаціях, коли існує прогрес у трьох вимірах, тобто в економічному, соціальному та суспільному [1]. Класифікація категорій соціально-економічного зростання та суспільного благополуччя, відповідає концепції потрійного збалансованого розвитку як основної категорії новітнього прагматизму. Чим більше соціально-економічне зростання не гармонує з суспільним благополуччям, тим більше соціальне руйнування та занедбаність. Рекомендується орієнтувати державну соціально-економічну політику на гармонійне суспільне благополуччя замість орієнтування на зростання ВВП, важливою є системна цілісність і врахування широкої перспективи.

Необхідно розглядати еволюцію суспільного благополуччя замість соціальної ринкової економіки та перспективи постпандемічних нереалістичних припущень про їх універсальність і суспільну рівновагу. У період епідеміологічних загроз існує поширеність у практиці різних видів шахрайства та маніпулювання ринком. Зважаючи на універсальність цього явища вважається за необхідне постійно включити ці питання в предмет дослідження публічного управління та визнати, що вільний ринок може створювати як позитив так і негатив.

Низьке оподаткування багатих має фундаментальні позитивні наслідки для суспільного благополуччя в цілому і що зниження податків для найкращих заробітчан призводить до більш високого соціально-економічного зростання. Таким чином, згідно з цією ідеєю, підвищення оподаткування небагатих є руйнівним для всієї економіки, а зниження податків на високі доходи прискорює соціально-економічне зростання. Це пов’язано з тим, що завжди є багато ресурсів на підтримку хибних ідей, об’єднаних помітними, логічними, якщо не дивними аргументами, як-от той факт, що допомога по безробіттю продовжує безробіття [9]. В державному бюджеті немає коштів для підтримки політики стимулювання, що сприяє соціальному та економічному розвитку.

В основному через вплив пандемії COVID-19, відступу від політики жорсткої економії та політики скорочення державних витрат, а не запозичень, саме таку політику рекомендували нещодавно для країн, котрі перебувають у стані соціально-економічної кризи. Такі рекомендації були адресовані міжнародними інституціями, такими як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд та Європейська комісія, багатьом країнам, котрі опинилися в кризі у зв’язку з впливом пандемії COVID-19. В умовах соціально-економічної кризи відбувається скорочення попиту, що збільшує ризик поглиблення кризи та рецесії, щоб обмежити ризик поглиблення кризи та рецесії, в таких умовах необхідно збільшувати державні витрати, а не скорочувати їх.

Міжнародні інституції у відповідь на кризу пандемії COVID-19 повністю від-

мовилися від політики жорсткої економії, заохочуючи держави, які постраждали від кризи, збільшити державні витрати, спрямовані на протидію негативним наслідкам соціально-економічної кризи [5]. Пандемія COVID-19 прискорює зміни у підходах до формування державної соціально-економічної політики та посилює скептицизм щодо справедливості функціонування суспільного благополуччя, при цьому наголошується на необхідності оптимізації відносин між державою та ринком.

Органам державної влади необхідно формувати соціально-економічну політику таким чином, щоб не допустити руйнувань і перешкод для суспільного благополуччя. Різноманітність криз та їх множення в глобалізованій економіці вказує на системну слабкість державної соціально-економічної політики і необхідність соціальної ринкової економіки та перспективу після пандемії COVID-19. В умовах пандемічної кризи, коли так багато економік потребують масового втручання та державної допомоги, водночас з'являється унікальна можливість працювати над формуванням новітнього формату суспільного благополуччя для його гармонійного розвитку.

Існує потреба обмежитися лише тим, що новітній прагматизм відповідає ордоліберальній концепції соціальної ринкової економіки, тому, кризові руйнування можуть бути передвісником системних змін, можливістю відновити розвиток у найближчі роки і десятиліття [10]. Через застосування механізмів, що регулюють хід публічного управління у цій сфері, законність перерозподілу доходів у ситуації вкрай асиметричної, різкої нерівності доходів, важким або соціально неприйнятним, є виправданим.

Відповідні механізми також застосовуються в ситуації, коли соціально-економічні розрахунки не враховують небажаних зовнішніх ефектів і виникнення реакцій з боку пропозиції суперечить припущенню, що соціально-економічне зростання та вільний ринок сам вирішує цю проблему. В цьому контексті концепція соціальної ринкової економіки є більш складною, що визначається її, так звані, установчі принципи, тобто принципи, а саме конкурентна система цін, стабільна монетарна політика, відкритість ринків, приватна власність, свобода договорів, стабільність економічної політики.

Суспільне благополуччя підкреслює необхідність правил, що регулюють економічні процеси і досі зустрічається з проблемою недостатньої послідовності у державній соціально-економічній політиці [2]. Причини неефективності державної соціально-економічної політики у сфері забезпечення виконання зазначених правил є складною темою, яка потребує глибокого аналізу, спрямованого, зокрема, на виявлення тиску різних груп та інтересів, який може значно зменшити рішучість впроваджувати системні зміни щодо суспільного благополуччя, підвищуючи ризик недоліків у державній соціально-економічній політиці.

Хоча пандемія COVID-19 є основним чинником, який суттєво активізує дискурс про напрями змін моделей соціально-економічної системи, існує багато ознак того, що новітні явища відіграватимуть вирішальну роль у суспільному благополуччі, що уособлюється в розвитку штучного інтелекту, який є поєднанням фізичного, цифрового та біологічного потенціалу. Як наслідок, з'являються нові, невідомі форми соціально-економічної діяльності, засновані на мережевих зв'язках, які все частіше не потребують залучення власних виробничих ресурсів. Це супроводжується падінням граничних витрат майже до нуля в результаті розвитку цифрових технологій, те, що донедавна вважалося парадоксальним, стає новою нормою, так як цифрова революція продовжує створювати нові явища, формуючи нову економіку та її утворення, раніше абсолютно невідомі.

Більшість технологій, які будуть домінувати у функціонуванні економіки та суспільства ще не винайдені, а в результаті небувалого динамізму змін ми живемо в час становлення [8]. Це створює нові проблеми формування державної соціально-економічної політики та її трансформації до таких змін. Невирішення таких проблем збільшує ризик сучасного їх погіршення, у тому числі олігополістичні тенденції, які руйнують вільний ринок, зростання соціальної нерівності та бар'єрів для суспільного благополуччя.

У свою чергу, збільшується ризик соціальних бунтів та посилення побічних ефектів цифрової революції, одним із них є синдром самотності людей, що наростає в умовах цифрового прориву.

Відбувається збільшення концентрації в економіці, оскільки глобальні компанії впораються з пандемією COVID-19 набагато легше, ніж менші, чи то за рахунок власних ресурсів, чи то завдяки значним субсидіям від органів державної влади. Пандемія COVID-19 сприяла передусім найважливішому явищу, яким є трансформація державної соціально-економічної політики на основі суспільного благополуччя [6]. Його першою ознакою є крах існуючої управлінської моделі, заснованої на реалізації принципу ефективності та прибутковості за будь-яку ціну.

Саме пандемія COVID-19 стала наслідком застосування на практиці норм суспільного благополуччя, але в епоху пандемії саме державні санітарні органи та медична служба виявилися вирішальними у боротьбі з поширенням кризи. Зупинити соціально-економічний занепад дозволили урядові рішення, а не функціонування «вільного ринку», як проголошували прихильники глобалізації. Таким чином, на практиці підходи щодо зменшення ролі держави в економіці та реприватизації сфери громадського здоров'я виявилися хибними, виправданими переконанням глобалістів у тому, що вільний ринок дозволить знайти рішення у часи соціально-економічної кризи.

Окрім цього, суспільства сформовані вимогами ринку як стратифіковані, з великою кількістю громадян без права на безкоштовне медичне обслуговування, стали більш вразливими до впливу COVID-19 [4]. В епоху пандемії COVID-19 стабілізуючий вплив порядку, також на соціально-економічному рівні, піддається найвищому випробуванню, зростає диспропорція між глобальними компаніями, очолюваними мегакорпораціями з IT та Інтернет-індустрії та малими та середніми підприємствами, які часто знаходяться на межі банкрутства.

Глобальний вимір суспільного благополуччя випливає головним чином з того, що цифрові технології не знають кордонів і вимагають оптимізації наднаціональних системних рішень. Сучасна трансформація може, принаймні тимчасово, негативно вплинути на соціальні відносини, поглиблюючи соціально-економічну напругу, зокрема цифрове відчуження. Всупереч очікуванням, цифрові соціальні мережі не можуть вирішити проблему суспільного благополуччя, а навпаки, вони можуть її посилити, що є, зокрема, сильними сторонами, перевагами та недоліками Інтернету.

Висновки і пропозиції. XXI століття може бути найбільш обтяженим цим синдромом в історії людства, що може призвести до надзвичайно високих економічних, соціальних і політичних витрат щодо суспільного благополуччя громадян. Особливо високий ризик пов'язаний із силою тенденцій, які руйнують вільний ринок, що може бути прискорене цифровою революцією. Це призводить до загрози вільної конкуренції, горизонтальної концентрації влади на багатьох стратегічних рівнях. Створюється загроза не лише основам вільної ринкової економіки та конкуренції, а й демократії та лібералізму, а питання формування оптимальної державної соціально-економічної політики сьогодні стають фундаментальною проблемою в глобальному масштабі.

У таких умовах необхідно формувати соціально-економічний розвиток через суспільне благополуччя. В умовах динамізму змін, що наростають, зростаючої невизначеності доцільно поєднувати різні концепції, щоб використовувати позитивну синергію, що випливає з такого синтезу. Це пояснюється тим, що нова реальність, яка не повністю визнана, вимагає нових рішень на практиці, для цього потрібна соціально-економічна політика, відмінна від тих, що використовуються досі. Важливим правилом, що регулює економіку майбутнього, має бути помірність, свідоме пристосування людських, матеріальних і фінансових ресурсів до вимог суспільного благополуччя.

Список використаної літератури:

1. Комісаренко С. В. Полювання вчених на коронавірус SARS-COV2, що викликає COVID-19: наукові стратегії подолання пандемії. *Вісник НАН України*. 2020. № 8.
2. Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С., Ткаченко Л. Г., Ковтун Н. В. Вимірювання якості життя в Україні. Київ, 2013. 48 с.

3. Ліфінцев О.В. Принципи здійснення контролю у сфері охорони здоров'я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 156–159.
4. Лопушинський І. П., Бондарева Л. В. Механізми запобігання та протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на регіональному рівні (на прикладі Херсонської області). *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання : збірник. 2021. № 1(13). Київ : Видавництво Ліра-К, 2021. С. 178–190.
5. Майоров О. Ю., Худошина О. В., Горбань А. Є. та ін. Оцінка діяльності закладів охорони здоров'я по стандартам акредитації: метод. рекомендації. К., 2015. 220 с.
6. Марова С. Ф., Вовк С. М. Участь приватного сектору в капіталі державних установ охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2017. № 7. С. 352–356.
7. Міхєєнко О. І. Конкретизація сутності поняття «здоров'я» як методологічне підгрунття практики оздоровлення організму людини. *Педагогика, психология и медико-биологические проблемы физического воспитания и спорта.* 2013. № 2. С. 42–46.
8. Обновленная стратегия борьбы с COVID-19. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). 2020. 14 апр. URL: https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novelcoronavirus2019/strategies-plans-and-operations (дата звернення: 02.04.2022).
9. Парубчак І. О., Радух Н. Б. Реалізація державної політики у галузі охорони здоров'я в період викликів пандемії COVID-19 в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2021. № 3. Т. 32(71). С. 42–46.
10. Шафранський В. В., Слабкий Г. О., Качала Л. О. Основи Європейської політики і стратегія для XXI століття: стратегічне керівництво в інтересах здоров'я. *Економіка і право охорони здоров'я* : наук.-практ. журн. 2016. № 2(4). С. 72–75.

Budzyn V. Experience and prospects of formation and implementation of state policy of public welfare during the impact of the socio-economic crisis of the COVID-19 pandemic

The beginning of the third decade of the 21st century will inevitably go down in world history as the period of the COVID-19 pandemic, which led not only to large-scale mortality among people but also to deep economic and social crises in national and global dimensions. Although the current socio-economic and political discourse clearly shows a tendency to attribute almost all the dysfunctions and chaos of the modern world to the COVID-19 pandemic, there is ample evidence that their root causes are more complex. The COVID-19 pandemic, like a magnifying glass, has provoked chaos, chaos, unpreparedness and the inability of public policy to withstand the threats of socio-economic crisis.

Dysfunctions are the result of ineffective decisions in the socio-economic policy of states undergoing market transformation. They tended to be dominated by neoliberal doctrine with a characteristic market fundamentalism and the associated tendency to minimize the role of the state in shaping socio-economic policy. The dominance of this doctrine has influenced the formation of global socio-economic structures and trends in social welfare. An impressive manifestation of this is the escalation of social inequality, including income inequality, which is associated with the development of oligopolistic structures.

Instability, disorder, dysfunction and deep asymmetries, including income asymmetry, as well as epidemiological problems, which are explained in different ways. However, despite the differences, such analyzes always raise the question of the effectiveness of the socio-economic system, which in turn is related to the formation of social welfare. There will inevitably be a gap between the desired level of social well-being and socio-economic reality, which can also be a breeding ground for doctrines or ideas that pose a risk of social unrest.

This doctrine has played a fundamental role in promoting the process of weakening state institutions, the process of marginalization of public goods and weakening the sense of rational economic activity in the public sphere, as well as the process of leveling long-term social welfare in favor of short-term subsidies. The pandemic crisis is approaching a consensus fueled by economic discourse, and more and more publications are emerging today. It is on liberal values, cultivating any freedom, including economic, that one can and should build a better future.

Ideals such as freedom, democracy, freedom of choice, pluralism, private property, entrepreneurship, the market, and competition contribute to social well-being. On the other

hand, neoliberalism, both cynical and effective, uses these liberal values to pass on incomes from the majority of the middle class and the poor to the wealthy and high-class minority. These ideas, while challenged and detrimental to socio-economic reality, still find their place in the political and economic spheres, often due to public welfare interests, and a significant increase in social inequality during the COVID-19 pandemic. ignore.

Key words: *COVID-19 pandemic, humanitarian sphere, neoliberalism, public policy, stage, socio-economic crisis, public welfare.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.26

В. Ю. Галушка
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Суспільство як певна соціальна організація є дуже складною самокерованою системою, яка постійно перебуває в певному русі і не може існувати без наявності управління. Тому, управління завжди є способом та одним з атрибутів існування суспільної організації.

Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Воно супроводжує всю історію суспільства, має відповідні форми у ньому, враховуючи його особливості. При аналізі державного управління прийнято обов'язково враховувати його політичний аспект. Водночас, цей фактор не повинен применшувати призначення такого управління, тобто відсувати на задній план окремі питання його ідеології та технології. Саме вони можуть привести як до збільшення, так і до зменшення його ефективності.

Кожному суспільству притаманні специфічні процеси, цілі, форми та певні методи управління. Тому сам зміст управління не можна ні в якому разі відривати від осередку його функціонування.

При переході в постіндустріальне суспільство, розвитку науково-технічної революції, зростанні і ускладненні технологій зростає цінність управління об'єктами та процесами, що пов'язані з обробкою інформації та новими знаннями. В таких умовах людина повинна розкрити всі існуючі свої творчі потенції, для того, щоб успішно виконувати нові завдання та функції, а також соціальні обов'язки. Її ж роль, як соціальної істоти, та її участь в управлінському процесі не тільки не будуть зменшуватися, а ще й збільшуватимуться.

Таким чином, державне управління – це, перш за все, організація дій для координації, певного об'єднання в цілісну систему спеціалізованих зусиль численних організацій та великих груп людей.

У зв'язку з процесами європейської інтеграції України особливу роль у державному управлінні ми вбачаємо у тій частині, що далі будемо називати випереджаючим управління. Сформулюємо його визначення. Випереджаюче державне управління – це та частина державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. За іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства.

Ключові слова: *випереджаюче державне управління, державне управління, управлінська діяльність, реформування, декларативний характер, механізми.*

Постановка проблеми полягає у великій зацікавленості українського суспільства до можливих перспектив його майбутнього розвитку та зростанням його вимог до системи державного управління щодо прискорення процесів європейської інтеграції України, виводу країни з економічної кризи та подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу.

Мета статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення

© Галушка В. Ю., 2022

науково-практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів випереджаючого державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та підходи випереджаючого державного управління висвітлені у багатьох дослідженнях зарубіжних вчених, серед яких П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Бен, І. Василенко, Д. Грін, П. Друкер, Д. Кауфман, Д. Кетл, Дж. Клер, Е. Максон-Браун, П. Ромер, Р. Роудз, Л. Сморгунов, П. Сондерс, Г. Пітерс, Р. Фатхутдинов, Ф. Фукуяма, Г. Хаберленд, Л. Юзьков та ін.

Розвиток державного управління характеризується прагненням до створення універсальних теорій. Виникли такі напрями, як біхевіоризм (Р. Саймон, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг, Д. Томпсон), структурний функціоналізм, системний та ситуаційний підходи до наукових досліджень в галузі державного управління (Р. Мертон, Т. Парсонс, Ф. Фукуяма). Проблеми розвитку соціальної відповідальності знайшли відображення в наукових роботах Т. Хайнеса, Л. Девіса, Б. Каліські, Т. Росса та ін.

«Випереджаюче управління», «випереджаюче навчання», «випереджаючі дослідження»... – ці терміни стали одними з найбільш вживаними на початку XXI століття. Аспіранти і докторанти захищають за цими темами дисертації, письменники пишуть книги, проводяться тренінги в середовищі бізнесу. Посилання на джерела рясніють іменами зарубіжних авторів, і це вже стало доброю традицією і показником компетентності менеджерів та викладачів менеджменту у теорії та практиці управління.

Серед теоретиків, науковців, які досліджують проблеми, розвивають філософію і теорію випереджаючого управління називаються такі імена, як J. A. Clair, H. G. Becker, P. Drucker, G. Haberland та ін., але в жодному з досліджень немає посилання на П. К. Анохіна. Петро Кузьмич Анохін (1898–1974) – видатний фізіолог, який задовго до появи кібернетики досліджував явище зворотного зв'язку в живих системах, ввів поняття і розробив концепцію «випереджаючого збудження/відображення», що пояснює, за рахунок яких ресурсів і якими способами живі системи зберігають свою життєдіяльність в умовах змін.

Сучасну систему демократичного врядування в умовах випереджаючого державного управління необхідно змінити як інструмент цілковитого забезпечення існування держави та обов'язкового досягнення її цілей і мети. При цьому публічна влада та вся система публічного управління, що перебуває в межах однієї держави, може впливати як на суспільні процеси, так і поведінку різних окремих соціальних груп за допомогою створених спеціальних органів, які є складовими єдиного цілісного механізму влади та її органів. Дослідження системи управління, виокремлення організованого, здатного до регулювання інтегрованого випереджаючого впливу на суспільну життєдіяльність здійснюється безпосередньо чи опосередковано лише через саму державу, її самоврядні структури, створені партії [1, с. 8].

Сьогодні і політики, і економісти, і менеджери говорять про необхідність системного підходу у вирішенні виникаючих проблем. Але без виділення системо утворюючого критерію поняття «система» просто втрачає сенс. Ідеї П.К. Анохіна знайшли свій розвиток, на жаль, тільки в працях вузьких фахівців – фізіологів і психологів В.Б. Швиркова (1939–1994), Ю.І. Александрова, К.В. Анохіна (онука П.К. Анохіна), К.В. Судакова [2, с. 42].

Основними проблемами державного управління в історії України, що заважали підвищенню його ефективності, були центризм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, що безпосередньо негативно впливали на забезпечення стійкості, стабільності та активного розвитку. Нестійкість у державному правлінні проявлялася у постійній та, іноді, в недоречній змінах, що відбуваються в управлінських підходах. Тим більше, що така нестійкість може відбуватися і через те, що при уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, в той час, коли інші прояви, зазвичай, просто втискуються в штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Все штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає

перепоною у реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

За словами українського дослідника М. Капіноса, вихід з цієї ситуації «…знайдено багатьма країнами, але в наших умовах він вимагає зовсім нового мислення, фактично прориву традиційних підходів. Йдеться не просто про реалізацію концепцій (у світовому трактуванні) розподілу влади, федералізму, децентралізації, деконцентрації тощо у державному управлінні. Мається на увазі визнання системи державного управління як органічної системи, складові частини й елементи якої різноманітні і здатні до безперервного саморозвитку» [4, с. 7]. Й така система, на нашу думку, повинна мати випереджаючий характер.

Сучасну систему демократичного врядування в умовах випереджаючого державного управління необхідно змінити як інструмент цілковитого забезпечення існування держави та обов'язкового досягнення її цілей і мети. При цьому публічна влада та вся система публічного управління, що перебуває в межах однієї держави, може впливати як на суспільні процеси, так і поведінку різних окремих соціальних груп за допомогою створених спеціальних органів, які є складовими єдиного цілісного механізму влади та її органів. Дослідження системи управління, виокремлення організованого, здатного до регулювання інтегрованого випереджаючого впливу на суспільну життєдіяльність здійснюється безпосередньо чи опосередковано лише через саму державу, її самоврядні структури, створені партії [1, с. 8].

Однією з основних рис сучасного випереджаючого державного управління є його динамічність, що проявляється в цілях, напрямах розвитку, механізмах, процесах і структурах. Вірніше в їх оперативних змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Оскільки випереджаюче управління є складовою частиною державного управління, то на нього поширюються майже всі відомі принципи державного управління. В той же час можна виділити принципи суто випереджаючого державного управління, зокрема:

– розроблення державно-управлінських рішень з формування майбутнього, відповідних впливів та засобів їх реалізації на інноваційній основі;

– підготовка управлінських кадрів до формування таких рішень, впливів і засобів шляхом засвоєння передових технологій майбутнього, зокрема управлінських технологій щодо різновидів планування, прогнозування та передбачення;

– використання при формуванні таких рішень, а також впливів і засобів науково-обґрунтованих стратегій, прогнозів, дорожніх мап (карт), матеріалів різноманітних форсайтів;

– широке залучення представників різних прошарків суспільства до формування таких рішень, впливів і засобів, а також контролю їх виконання;

– розвиток сучасних центрів бачення майбутнього та підключення їх до формування таких рішень, впливів і засобів;

– підготовка кадрів до роботи в умовах майбутнього.

Особливу роль у державному управлінні відіграють механізми управління, як практичні засоби і способи його реалізації.

Під механізмом управління вбачають закономірно відокремлену в процесі еволюції, особливо організовану форму певного руху матерії, що полягає у цілеспрямованому кількісному багатоциклічному перетворенні певної інформації з наявністю окремих зворотних зв'язків для збереження сталості і стабільності якостей об'єкта управління, системи, її наукового розвитку, подальшого підвищення навчального рівня її організації, що відбувається шляхом відбору та накопичення інформації [5, с. 202].

Поняття «механізм державного управління» є базовим при формуванні управлінського впливу, що реалізується системою державного управління. Виходячи з цього, воно потребує детального розгляду і подальшої конкретизації.

Дослідженню цього поняття присвячено ряд робіт зарубіжних фахівців. Так, Г. В. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1].

На думку вчених, існує два основних підходи до визначення поняття «механізм» – структурно-організаційний та

структурно-функціональний. Згідно з першим підходом, механізм характеризується як сукупність складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», в рамках яких здійснюється «державне керівництво суспільством». У відповідності з другим підходом, при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Л. Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу, і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [5, с. 19]. Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує у собі ті чи інші складові елементи.

З інших визначень даного поняття можна також погодитися з думкою Л. Юзькова, який вважає, що під «механізмом державного управління» слід розуміти сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну та методологічну основу процесів державного управління [6, с. 90].

Таким чином, поняття «механізм» у процесі розвитку в рамках соціальних наук зазнало істотних змін свого первісного значення і набуло широкий спектр нових значень.

Висновки і пропозиції. Сформульовано визначення випереджаючого державного управління, як частини державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. За іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства. Виявлення та успішне вирішення проблем суспільного розвитку є основним завданням випереджаючого державного управління.

Обґрунтовано, що у випереджаючому державному управлінні набирають нового змісту деякі риси державного управління:

– спрямованість на формування успішного розвитку держави, її сфер, галузей, територій;

– висока гнучкість щодо вибору мети і різних засобів впливів;

– тенденція до трансформації засобів впливів на інноваційній основі;

– запровадження управління за цілями;

– формування нової управлінської культури, виходячи з європейського бачення майбутнього України;

– деконцентрації ухвалення управлінських рішень за доцільними рівнями системи державного управління.

Однією з основних рис випереджаючого державного управління визначено його динамічність, що проявляється в цілях, напрямах розвитку, механізмах, процесах і структурах. Вірніше, в їх змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Визначено, що суб'єктом випереджаючого державного управління, створеного в межах певних суспільних відносин, можна вважати будь-який орган державної влади, як складову державного апарату, що наділений законодавчо владними повноваженнями для здійснення завдань та різних функцій управління майбутнім. Оскільки випереджаюче управління є складовою частиною державного управління, то на нього поширюються майже всі відомі принципи державного управління.

В умовах сьогодення випереджаючий розвиток є гарантією не тільки забезпечення гідного місця країни в міжнародних відносинах, реалізації переваг окремих суб'єктів економічного, соціального, політичного життя в глобалізованому світі, але й засобом збереження і виживання людства у зв'язку з негативним антропогенним впливом на навколишнє середовище, скороченням невідновлюваних традиційних ресурсів і т. ін. Одним із головних моментів випереджуючого державного управління, на думку зарубіжних дослідників, є децентралізація влади.

Список використаних джерел:

1. Мельник А. Ф. Державне управління. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.;
2. Серьогін С. Консесусна демократія в інтегрованих системах публічного управління. *Актуальні проблеми держав-*

ного управління : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. № 2. С. 3–14.
3. Бакуменко В. Д. Основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямами та видами суспільної діяльності / В. Д. Бакуменко, В. М. Башкатов. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління.* К. : ВПЦ АМУ, 2012. №. 2. С. 5–14.
4. Галушка В. Ю. Теоретичні засади випереджаючого державного управління Сучасні проблеми державного та муніципального управління : міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2015. С. 17.
5. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісник НАДУ*. 2013. С. 5–15.
6. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.

Halushka V. Development of advancing mechanisms public administration

Society as a certain social organization is a very complex self-governing system, which is constantly in a certain movement and cannot exist without governance. Therefore, management is always a way and one of the attributes of the existence of social organization.

Public administration is a systemic function that arises from the needs of society. It accompanies the entire history of society, has appropriate forms in it, taking into account its features. In the analysis of public administration, it is necessary to take into account its political aspect. At the same time, this factor should not diminish the purpose of such management, ie to push to the background certain issues of its ideology and technology. They can lead both to increase and to decrease its efficiency.

Each society has specific processes, goals, forms and certain methods of management. Therefore, the very content of management can not in any case be detached from the center of its operation.

With the transition to a post-industrial society, the development of the scientific and technological revolution, the growth and complexity of technology, the value of managing facilities and processes related to information processing and new knowledge increases. In such conditions, a person must reveal all his existing creative potentials in order to successfully perform new tasks and functions, as well as social responsibilities. Its role as a social being and its participation in the management process will not only not decrease, but will also increase.

Thus, public administration is, first of all, the organization of actions for coordination, a certain association in a holistic system of specialized efforts of numerous organizations and large groups of people.

In connection with the processes of European integration of Ukraine, we see a special role in public administration in the part that will be called ahead of government. We formulate its definition. Advancing public administration is that part of public administration aimed at shaping the future of the state and society. In other words, it is program-target and strategic planning, forecasting, as well as anticipation of long-term and medium-term systemic influences of state power aimed at shaping the future state and society.

Key words: *advanced public administration, public administration, management, reform, declarative nature, mechanisms.*

УДК 351:338.431
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.27

М. А. Латинін
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Т. О. Харченко
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

ВАРІАТИВНІСТЬ ТРЕНДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

В статті представлено результати поглибленого аналізу ступеню залежності державної підтримки виробників аграрного сектору в часовому періоді за показником PSE, %, в розрізі країн-виробників аграрної продукції членів OECP (25 країн та узагальнений показник по країнам ЄС) та їх розподіл на чотири групи за рівнем зв'язку: високий рівень зв'язку (I група), середній рівень зв'язку (II група), низький рівень зв'язку (III група), відсутність зв'язку (IV група).

Визначено, враховуючи регресійні залежності PSE (%) країн – членів OECP (2000–2020 рр.), відмінність трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору. Встановлено спадаючий характер трендів, як в країнах, що увійшли до складу I групи, так і тих країн, котрі увійшли до складу IV групи, підтверджено різний характер чинників впливу. Обґрунтовано, що для першої групи дана динаміка обумовлено переглядом підходів державної підтримки, в частині скорочення обсягів фінансування прямої бюджетної підтримки та розширення інших інструментів. Доведено, що зв'язок між щорічними значеннями показника PSE (%) залишається тісним навіть за умови змін. Визначено, що для IV групи окреслена динаміка обумовлена відсутністю зв'язку між щорічними значеннями показника PSE (%), відсутністю певної сталої тенденції щодо державної підтримки, постійними змінами інструментів підтримки та значно меншими обсягами прямої державної підтримки на відміну від країн, котрі увійшли до складу інших груп. Для країн, котрі увійшли до складу II групи та III групи, доведено наявність позитивної динаміки в частині зростаючого характеру трендів. Коригуючим чинником, в розрізі даних груп, підтверджено наявність періодів в яких щорічний показник PSE (%) має різко відмінне (як правило значно менше) значення.

Встановлено, що обсяги державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні є одними з найменших. Кількісне значення коефіцієнту детермінації підтверджує відсутність будь-якого зв'язку між щорічними значеннями показника PSE (%). Визначено, що поглиблює негативну тенденцію наявність значних варіаційних розбіжностей значень досліджуваного показника. Доведено, що отримані результати по Україні, в цілому, підтверджують загальну тенденцію по країнам, котрі увійшли до складу IV групи. У складі ключових напрямів, котрі дозволять посилити рівень зв'язку між щорічним значеннями показника PSE (%) обґрунтовано наступні: збільшення обсягів державної підтримки аграрного сектору,

© Латинін М. А., Харченко Т. О., 2022

впровадження стратегічного планування в організаційно-управлінський механізм державного регулювання розвитку аграрного сектору.

Ключові слова: *показник PSE, країни-члени Організації економічного співробітництва та розвитку, лінійний тренд, регресійні залежності, регуляторна політика.*

Постановка проблеми. Результативне функціонування фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору залежить від групи факторів, як внутрішнього, так і зовнішнього впливу. Такі чинники прямо або опосередковано впливають на формування регуляторної політики, методів, підходів та базових концептів держжаної підтримки аграрного сектору для забезпечення результативності його розвитку. Міжнародна практика свідчить про те, що у складі базових концептів державної підтримки розвитку аграрного сектору широкого запровадження набули: підтримка доходу суб'єктів господарювання аграрного сектору, цінове регулювання, підтримка у формуванні сировинної, наукової та інфраструктурної складової тощо. Враховуючи варіативність діючих методів та підходів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору важливим є визначення трендів результативності запроваджених заходів в довгостроковому періоді. Зауважимо, що проведення оцінки в довгостроковому періоді дає змогу спрогнозувати можливі значення оціночних індикаторів, як мінімум на третину досліджуваного інтервалу, в залежності від обраного методу оцінки.

Державна підтримка фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні характеризується наступними інструментами: пряма бюджетна підтримка шляхом субсидіювання та дотування, податкові пільги та регулювання ціноутворення. Серед означених інструментів основним, починаючи з 1998 р., були податкові пільги, при цьому до 2017 р. діяв ще спеціальний режим оподаткування ПДВ в сільському господарстві. Проте наразі курс державної підтримки суб'єктів господарювання аграрного сектору змінено з орієнтацією на розширення фінансово-кредитних механізмів [1, с. 79]. Окреслена тенденція обумовлена сталою міжнародною практикою щодо зміни діючих політик в контексті відмови від надання прямих субсидій суб'єктам господарювання аграрного сектору. Як свідчить міжнародна практика, важливим складником досягнення результативності державної підтримки фінансово-економічного механізму є запровадження моніторингу, як за часовим рядом, так і в порівняльному аспекті з іншими країнами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Практична реалізація інструментів, методів та підходів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору є одним із ключових завдань результативного функціонування системи публічного управління. Активні процеси наукового пошуку кращих практик державної підтримки аграрного сектору та оцінки результативності їх імплементації в економіку країни набули широкого висвітлення в працях таких провідних науковців, як: В. Андрійчук, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, О. Бородіна, М. Варченко, П. Гайдуцький, В. Геєць, В. Гриньов, С. Дем'яненко, С. Домбровська, М. Дубініна, В. Кіндзерський, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, І. Мазур, М. Малік, М. Месель Веселяк, С. Мочерний, П. Саблук, Ю. Ульянченко, Г. Черевко, О. Шульга, В. Юрчишин та інші. Сформовані практичні та методологічні основи дозволяють провести оцінку результативності державної підтримки. Однак, враховуючи активні зміни в сфері державного регулювання розвитку аграрного сектору з орієнтацією на європейські практики, актуальним є проведення оцінки варіативності трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в міжнародному вимірі (країни – члени ОЕСР).

Метою статі є побудова та проведення оцінки варіативності трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в міжнародному вимірі (країни – члени ОЕСР).

Виклад основного матеріалу. Міжнародні тенденції державної підтримки фінансово-економічних механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектору свідчать про активні зміни в частині переходу від протекціоністських позицій уряду та прямих субсидій виробникам до фінансово-кредитних інструментів та запровадження системи страхових платежів. Так, найбільш яскравими прикладами зміни підходів державного регулювання розвитку аграрного сектору є США та Австралія, де базові заходи державної підтримки орієнтовані на запровадження системи страхових платежів [2, с. 143–144]. Одним із пріоритетів державної підтримки розвитку аграрного сектору Канади є державне фінансування досліджень в сфері сільськогосподарського виробництва та здешевлення кредитів. Також окремо увагу приділено й питанню забезпечення швидкісним інтернетом всю територію країни, в тому числі й віддалені регіони, для забезпечення ефективної діяльності сільськогосподарської техніки [3, с. 66–67; 4].

Особливістю державного регулювання розвитку аграрного сектору в Нідерландах є його цільова спрямованість на розвиток науково-дослідної діяльності для забезпечення сталого розвитку, посилення інноваційності виробництва, покращення умов перебування тварин, використання відновлюваної енергії тощо. У складі заходів державної підтримки широкого застосування набула програма гарантування частини позики, котра орієнтована на забезпечення оптимізації виробництва, покращення умов утримання тварин та підвищення якості продукції малого та середнього бізнесу [5, с. 29]. В Японії діє вагома протекціоністську позицію уряду, орієнтована на скорочення імпорту агропромислової продукції, а перспективними напрямами державної підтримки є фінансування розвитку соціальної та виробничої інфраструктури, допомога суб'єктам господарювання, котрі ведуть свою діяльність в несприятливих умовах, фінансування екологічних програм тощо.

Проведений аналіз державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору засвідчив про наявність низки різновекторних підходів та інструментів, котрі характеризуються, як позитивними результатами, так і негативною динамікою. В даному контексті, зауважимо, що безпосередній вплив на інструменти державної підтримки та результативність їх імплементації здійснює стан розвитку економіки, можливості бюджетів, стан законодавчого забезпечення, рівень сформованості пріоритетів галузевого та територіального розвитку. Практика оцінки державної підтримки фінансово-економічних механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектор містить низку моніторингових показників, котрі дозволяють визначити результативність, виходячи з обраних інструментів. Умовно методологію оцінки результативності державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору поділяють на три групи методів, котрі представлено на рис. 1.

Кожна з представлених на рис. 1 методик дозволяє провести оцінку в розрізі певного напряму, котрий залежить від обраних інструментів державної підтримки. Зауважимо, що найбільш розповсюдженою є оцінка за показником PSE (оцінка сукупної підтримки виробників), котрий був розроблений в 1973 р. Т. Джозлингом на замовлення Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО). Даний показник є комплексним та характеризує всі заходи з підтримки сільського господарства. Саме тому з 1986 р. його обрано в якості базового інструменту моніторингу результативності діючої аграрної політики країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) [7].

Враховуючи різновекторні тенденції щодо напрямів та видів державної підтримки аграрного сектору, проведено поглиблений аналіз ступеню залежності державної підтримки виробників аграрного сектору в часовому періоді за показником PSE, %, в розрізі країн-виробників аграрної продукції членів ОЕСР (25 країн та узагальнений показник по країнам ЄС).

За результатами розрахунків, в розрізі часового періоду з 2000–2020 рр., було

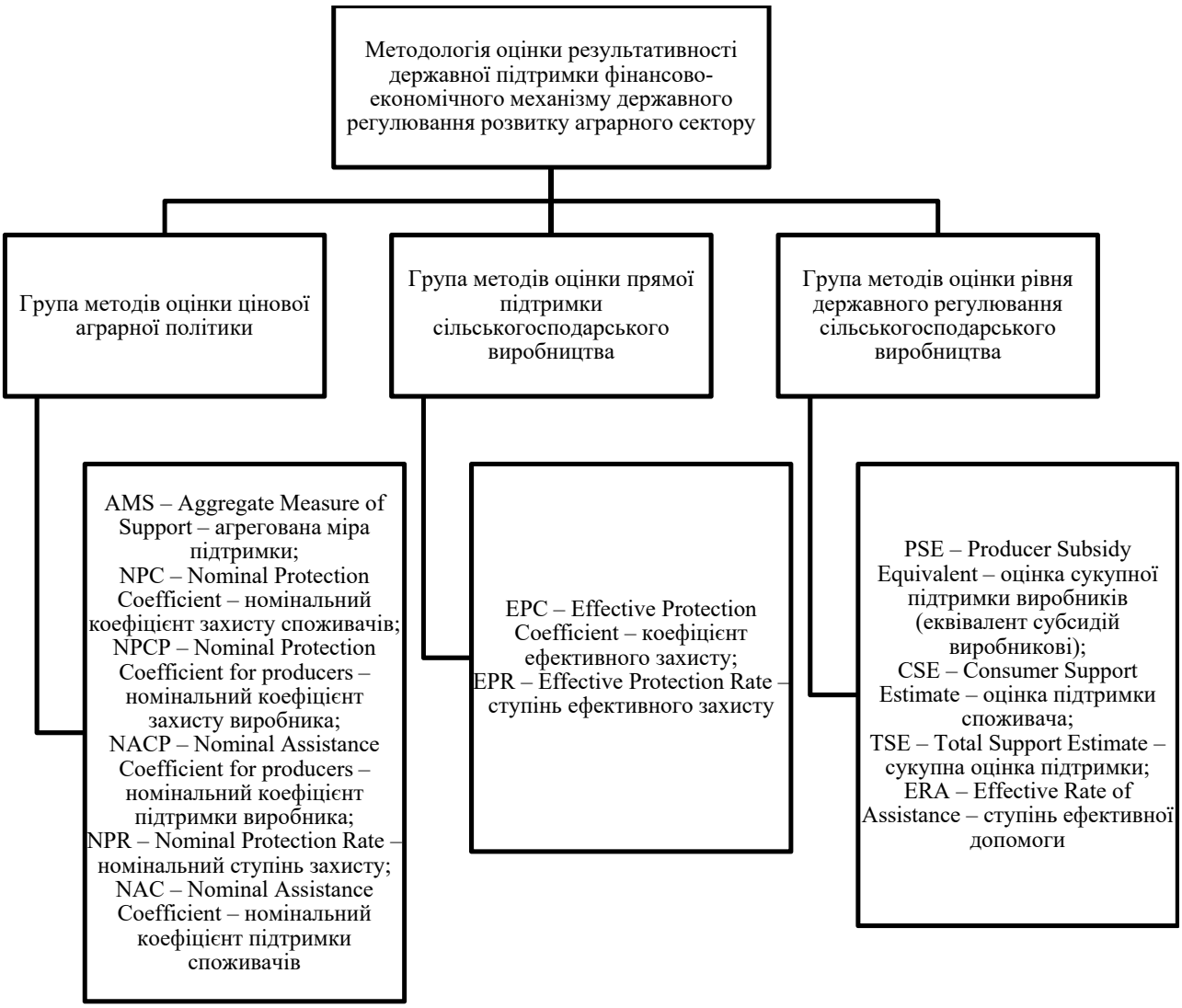

Рис. 1. Методологія оцінки результативності державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору

Джерело: [6]

побудовано 26 трендів. Проведена оцінка лінійних рівнянь досліджуваних країн дозволила визначити ступінь зв'язку між показниками в досліджуваному часовому періоді. Виходячи із отриманих значень коефіцієнту детермінації, котрий став індикатором відбору, досліджувана сукупність країн – членів ОЕСР була розподілена на чотири групи за рівнем зв'язку: високий рівень зв'язку (I група), середній рівень зв'язку (II група), низький рівень зв'язку (III група), відсутність зв'язку (IV група). Розподіл країн на групи представлено в табл. 1.

Наведені в табл. 1 результати, визначили, шо до складу першої групи, котра характеризується високим рівнем зв'язку між значенням показників в досліджуваному часовому вимірі (значення R^2 від 0,81 до 0,708), увійшли такі країни, як: Бразилія, Канада, Японія, Мексика та країни Європейського Союзу.

Другу групи країн, із середнім рівнем зв'язку, формують такі країни, як: Китайська Народна Республіка, Чилі, Швейцарія, Норвегія, Філіппіни (значення R^2 від 0,6074 до 0,506). У складі країн із низьким рівнем зв'язку між значеннями показників в досліджуваному часовому періоді (R^2 від 0,4814 до 0,4087): Індонезія, Австралія, Колумбія, Корея, Сполучені Штати Америки, Південна Африка. Найбільш чисельною є група країн, державна підтримка аграрного сектору яких, за показником PSE (%),

Таблиця 1

Групування країн за ступенем зв'язку щорічних показників PSE (%) в часовому періоді 2000–2020 рр.

Країна	Рівняння	Коефіцієнт детермінації
Високий рівень зв'язку (I група)		
Бразилія	y = -0,3903x + 9,7025	R^2 = 0,81
Канада	y = -0,6537x + 20,664	R^2 = 0,7654
Японія	y = -0,6876x + 53,43	R^2 = 0,7439
Європейський Союз	y = -0,6944x + 30,541	R^2 = 0,7343
Мексика	y = -0,7318x + 22,38	R^2 = 0,708
Середній рівень зв'язку (II група)		
Китайська Народна Республіка	y = 0,4913x + 5,4969	R^2 = 0,6074
Чилі	y = -0,218x + 6,2076	R^2 = 0,5892
Швейцарія	y = -0,9797x + 65,981	R^2 = 0,5876
Норвегія	y = -0,6596x + 68,544	R^2 = 0,5328
Філіппіни	y = 0,5634x + 16,042	R^2 = 0,506
Низький рівень зв'язку (III група)		
Індонезія	y = 1,1352x + 2,5131	R^2 = 0,4814
Австралія	y = -0,1089x + 4,2886	R^2 = 0,4566
Колумбія	y = -0,4363x + 22,737	R^2 = 0,4374
Корея	y = -0,4771x + 53,815	R^2 = 0,4217
Сполучені Штати Америки	y = -0,4362x + 16,353	R^2 = 0,4119
Південна Африка	y = -0,2554x + 7,6202	R^2 = 0,4087
Відсутність зв'язку (IV група)		
В'єтнам	y = -0,7389x + 9,1094	R^2 = 0,239
Туреччина	y = -0,3943x + 29,484	R^2 = 0,2308
Ісландія	y = -0,5385x + 62,081	R^2 = 0,166
Аргентина	y = -0,4764x – 21,738	R^2 = 0,0465
Україна	y = -0,0869x + 2,3981	R^2 = 0,023
Ізраїль	y = 0,1165x + 11,72	R^2 = 0,0186
Індія	y = -0,086x – 10,114	R^2 = 0,0048
Казахстан	y = -0,0655x + 7,169	R^2 = 0,0044
Нова Зеландія	y = -0,0012x + 0,7084	R^2 = 0,0009
Коста-Рика	y = 0,0065x + 7,231	R^2 = 0,0004

Джерело: розрахунки автора за даними OECD

в період 2000–2020 рр. характеризується відсутністю зв'язку між значеннями показників (значення R^2 від 0,239 до 0,0004). До складу четвертої групи увійшли 10 країн, серед яких: В'єтнам, Туреччина, Ісландія, Аргентина, Україна, Ізраїль, Індія, Казахстан, Нова Зеландія, Коста-Рика.

Отримані значення вказують на значну варіативність трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору досліджуваних країн. Для більш детальної характеристики отриманих результатів, розглянемо лінійні тренди країн, котрі представляють кожну досліджувану групу. На рис. 2 наведено лінійний тренд PSE (%) Бразилії.

Представлена лінія тренда PSE (%) Бразилії (рис. 2) характеризується тенденцію до зниження, при цьому встановлена наявність динамічних коливань щорічних значень показника в п'ятирічних часових періодах. Однак відсутність значних варіаційних змін показника PSE (%) в період 2013–2020 рр. дозволила забезпечити високе значення коефіцієнту детермінації. В цілому визначено, що лінійні тренди PSE (%) країн першої групи мають тенденцією до зниження значень в 2020 р. в порівнянні з 2000 р., що вказує на скорочення обсягів прямої державної підтримки виробників аграрного сектору. Проте високий рівень значень коефіцієнтів детермінації лінійних рівнянь, в розрізі країн даної

Рис. 2. Тренд PSE (%) Бразилія, 2000–2020 рр.

Джерело: розрахунки автора за даними OECD

групи, вказує на те, що зміни впроваджуються поступово та не приводять до різких коливань у досліджуваному періоді.

У складі країн другої групи, в якості прикладу, розглянемо лінійний тренд за показником PSE (%) для Китайської Народної Республіки (рис. 3).

Лінія тренда PSE (%) Китайської Народної Республіки, представлена на рисунку 3, має чітко виражену тенденцію зростання. При цьому спостерігається наявність значних щорічних коливань значень показника PSE (%) в період з 2004–2012 рр., що негативно вплинуло на загальну тенденцію та обумовило зниження рівня зв'язку. При цьому лінійні тренди інших країн, котрі увійшли до складу групи, не мають значних варіаційних розбіжностей та характеризуються сталою динамікою значень показників.

На рис. 4, представлено лінійний тренд PSE (%) Індонезії, котра увійшла до складу третьої групи та характеризується найбільшим коефіцієнтом детермінації в груповій сукупності країн.

Представлена лінія тренда PSE (%) Індонезії (рис. 4), також має тенденцію до зростання. Однак встановлено

Рис. 3. Тренд PSE (%) Китайська Народна Республіка, 2000–2020 рр.

Джерело: розрахунки автора за даними OECD

Рис. 4. Тренд PSE (%) Індонезія, 2000–2020 рр.

Джерело: розрахунки автора за даними OECD

негативну динаміки щорічних значень в 2008–2009 рр., що обумовило зниження рівня зв'язку між значеннями показників в досліджуваному періоді. До складу позитивних чинників слід віднести формування сталої динаміки в період 2011–2020 рр. В цілому країни третьої групи характеризуються зростаючими трендами, проте, розраховані коефіцієнти детермінації свідчать про наявність щорічних варіативних змін значень показників PSE (%).

Отримані результати в розрізі країн четвертої групи вказують на те, що лінійний тренд має тенденцію до зниження, при цьому погіршує стан й значний коливаючий характер щорічних значень показників PSE (%). У складі четвертої групи, розглянемо лінійний тренд PSE (%) України, котрий представлено на рис. 5.

Представлена лінія тренда PSE (%) Україна (рис. 5), має тенденцію до зниження, що обумовлено наявністю значних варіативних розбіжностей щорічних значень показників. Крім того, простежується низка показників із від'ємними значеннями, що призвело до відсутності зв'язку між щорічними значеннями показників PSE (%), адже коефіцієнт детермінації склав 0,023. У складі позитивних чинників слід відмітити зростання значень показника в період 2018–2020 рр. В розрізі країн, котрі увійшли до складу четвертої групи встановлено наявність загальної тенденції в частині значних варіаційних розбіжностей щорічних значень показників PSE (%). Дана динаміка свідчить про відсутність сталих тенденцій державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору, що призводить до коливань щорічних значень показників та формування спадаючого тренду.

Висновки. Побудовані регресійні залежності PSE (%) країн – членів ОЕСР підтвердили відмінність трендів державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору. Хоча, за результатами розрахунку, встановлено спадаючий характер трендів, як в країнах, що увійшли до складу I групи, так і тих країн, котрі увійшли до складу IV групи, проте визначено, що їх формування відбувається під впливом чинників, котрі мають істотно різну природу. Для першої групи дана динаміка обумовлено переглядом підходів державної підтримки, в частині скорочення обсягів фінансування прямої бюджетної підтримки та розширення інших інструментів. При цьому зв'язок між щорічними значеннями показника PSE (%) залишається тісним. Для IV групи окреслена динаміка обумовлена відсутністю зв'язку між щорічними значеннями показника PSE (%), відсутністю певної сталої тенденції щодо державної підтримки, постійними змінами інструментів підтримки та значно меншими обсягами прямої державної підтримки на відміну від країн, котрі увійшли до складу інших груп. Характеризуючи результати дослідження в розрізі країн, котрі увійшли до складу II групи та III групи, слід відмітити, про наявність позитивної динаміки в частині зростаючого характеру трендів окреслених груп. Коригуючим чинником, в розрізі даних груп, виступає наявність періодів в яких щорічний показник PSE (%) має

Рис. 5. Тренд PSE (%) Україна, 2000–2020 рр.

Джерело: розрахунки автора за даними OECD

різко відмінне (як правило значно менше) значення.

Окремо зауважимо, що обсяги державної підтримки фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні є одними з найменших. Кількісне значення коефіцієнту детермінації свідчить про те, що між щорічними значеннями показника PSE (%) відсутній будь-який зв'язок. Поглиблює негативну тенденцію й наявність значних варіаційних розбіжностей значень досліджуваного показника. Отримані результати по Україні, в цілому, підтверджують загальну тенденцію по країнам, котрі увійшли до складу IV групи та визначають важливість збільшення обсягів державної підтримки аграрного сектору, впровадження стратегічного планування в організаційно-управлінський механізм державного регулювання розвитку аграрного сектору для уникнення щорічних динамічних змін інструментів державної підтримки та досягнення сталості результатів розвитку.

Список використаної літератури:

1. Латинін М. А., Харченко Т О. Результативність функціонування фінансово-економічного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України. *Науковий вісник. Серія : Державне управління.* 2021. Вип. 3(9). С. 68–86. URL: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-3(9)-68-86
2. Харченко Т. О. Особливості державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору: міжнародний досвід. *Таврійський науковий вісник. Серія : Публічне управління та адміністрування.* 2021. Вип. 4. С. 142–153.
3. Шульга О. А. Розвиток аграрних відносин та їх регулювання у розвинених країнах світу в умовах постіндустріальної трансформації економічних систем. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 24(1). С. 63–70.
4. Світові моделі підтримки сільського господарства URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2012230-svitovi-modeli-pidtrimki-silskogo-gospodarstva.html (дата звернення: 25.04.2022 р.).
5. Кіндзерський В. В. Державне регулювання аграрного сектору економіки: імплементація зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2015. Вип. 5. С. 24–30.
6. Кириленко В. І. Сучасні підходи до оцінки рівня державної підтримки аграрного сектору економіки. *Ефективна економіка*. 2015. Вип. 7. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3208
7. OECD URL: https://data.oecd.org/ (дата звернення: 25.04.2022 р.).

Latynin M., Kharchenko T. Variability of trends of the state support of the financial-economic mechanism of the state regulation of the agricultural sector development: international aspect

The article presents the results of an in-depth analysis of the degree of dependence of state support of agricultural producers by the PSE indicator's (%), in terms of OECD's member countries (25 countries and a generalized indicator on EU countries) and their division into four groups: high level of connection (group I), medium level of connection (group II), low level of connection (group III), lack of connection (group IV). The difference between the trends of state support of the financial-economic mechanism of state regulation of agricultural sector development was determined taking into account by the PSE indicator's regression dependencies (%) of OECD member countries (2000–2020). It was installed that trends of Group I and Group IV have of the declining nature. The various influencing factors were confirmed for the countries of these groups.

For the first group, this trend was due to the revision of approaches to state support, in terms of reducing funding for direct budget support and expanding other instruments. As for the fourth group, the lack of correlation between the annual values by the PSE indicator's (%) was due to the lack of a steady trend in government support, constant changes in support instruments and much less direct government support compared to countries of the other groups. In finally, for the second and the third groups were defined the positive dynamics in terms of the growing nature of trends. As for these groups, the corrective factor was the presence of periods in which the annual PSE indicator's (%) is sharply different (usually much less).

Also, it was defined that the volume of state support of the financial-economic mechanism of state regulation of the agricultural sector in Ukraine was one of the smallest. The quantitative value of the coefficient of determination confirms the absence of any relationship between the annual values by the PSE indicator's (%). The presence of significant variational differences in the values of the studied indicator deepens the negative trend. The Ukraine's results are obtained in confirm the general trend in the countries that are the part of fourth group. Among the key areas that will strengthen the level of linkages between the annual values by the PSE indicator's (%) were justified the following: increase government support to the agricultural sector, the introduction of strategic planning in the organizational and management mechanism of state regulation of the agricultural sector.

Key words: *PSE indicator, member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, linear trend, regression dependencies, regulatory policy.*

УДК 351, 352/354
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.28

Е. П. Прощук
аспірант кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0001-8802-2439

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ

Важливу соціальну складову має розвиток фізичної культури і спорту. Спорт реалізує гуманітарні, соціальні, економічні та політичні функції, є основою ефективної молодіжної політики, зменшує соціальні витрати на медицину, мінімізує економічні наслідки професійних захворювань у працездатного населення, сприяє ефективності та позиціонує країну як повноцінного партнера на міжнародному рівні. Серед основних проблем галузі доцільно виділити недостатній рівень фінансування, який визначається залишковим принципом фінансування фізичної культури і спорту, незважаючи на пріоритетність у системі суспільного розвитку. Ці та ряд інших проблем визначають негативні аспекти та подальші можливості розвитку спорту в Україні, які можна забезпечити шляхом побудови ефективної системи правового забезпечення державного управління фізичною культурою і спортом, розробки ієрархічної структури управління його розвиток. Для впровадження кращих практик світового досвіду нормативного законодавства проаналізовано нормативні документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська хартія спорту для всіх, Європейська хартія спорту, Кодекс спортивної етики. До функцій державного управління у сфері фізичної культури і спорту входить гуманітарна складова – розвиток здорового суспільства, формування етики та толерантності, соціальна – формування здорового способу життя, боротьба з негативними звичками, підвищення рівня життя, відпочинок, формування нових робочих місць, економічна складова – розвиток підприємницької діяльності через впровадження бізнес-процесів у професійних спортивних та комерційних спортивних організаціях, культурна складова – позиціонування досягнень, культури та менталітету країни, її традицій на світових змаганнях, політична складова – формування іміджу країни як розвиненого члена світового співтовариства. Складність функцій, пов'язаних із реалізацією державної політики розвитку фізичної культури і спорту, потребує пошуку ефективних методів і механізмів трансформації системи державного управління фізичною культурою і спортом на загальнодержавному рівні з метою максимальної реалізації окреслених функцій. З метою формування ефективних методів державного управління фізичною культурою і спортом на національному рівні в статті проаналізовано правові основи розвитку спорту у провідних країнах світу. Визначено ефективність національних систем управління фізичною культурою і спортом, визначено кращий світовий досвід. Визначено кращі світові практики та шляхи їх адаптації до вітчизняної специфіки розвитку державного управління фізичною культурою і спортом.

Ключові слова: *публічне управління, світовий досвід, теоретико-методичні підходи, фізична культура та спорт.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із актуальними науковими чи практичними завданнями.

Розвиток фізичної культури та спорту має важливу суспільну складову. Спорт реалізовую гуманітарну, соціальну, економічну та політичну функції, є основою формування ефективної молодіжної політики, забезпечує зниження соціальних видатків бюджету на медицину, мінімізує

© Прощук Е. П., 2022

економічні наслідки, викликані професійними захворюванням у працездатного анселення, сприяє зростанню працездатності та забезпечує позиціонування країни як повноправного партнера міжнародної спільноти, туристичний та просвітницький центр. Велика роль фізичної культури та спорту у суспільному розвитку визначає пріоритетність цієї галузі для системи публічного управління. Проте, доцільно визначити окремі проблемні аспекти розвитку фізичної культури та спорту в Україні. Серед головних проблем галузі доцільно визначити недостатній рівень фінансування, що визначається залишковим принципом фінансування фізичної культури та спорту, незважаючи на пріоритетність у системі суспільного розвитку. Причиною такої ситуації є розгляд можливостей фінансування галузі лише за рахунок видатків бюджетів різних рівнів, а не через налагодження ефективної системи залучення інвестицій шляхом координації зусиль публічного, приватного та громадського сектору. Спорт завжди має залишатися поза політикою, проте на глобальному та національному рівнях спорт часто виступає інструментом політичних ігор та політичної боротьби, що є неприпустимим та має бути визначене на рівні національної законодавчої системи із базовими принципами безпеки спортсменів, учасників професійних та аматорських змагань, вітчизняних та закордонних вболівальників. Глобальною проблемою є забезпечення чесності та прозорості проведення спортивних змагань, як на рівні неупередженого суддівства, так і шляхом виявлення та зняття із змагань спортсменів, що приймали допінг. Інклюзія фізичної культури та спорту є пріоритетом розвинених демократичних країн, адже постулат «спорт для всіх» має бути забезпечений на практичному рівні. Ці та ряд інших проблем визначають негативні сторони та подальші можливості до розвитку спорту в Україні, що можливо забезпечити шляхом побудови ефективної системи нормативно-правового забезпечення публічного управління фізичною культурою та спортом, розробкою ієрархічної структури управління її розвитком на рівні органів державної влади. Досягнення поставлених цілей та завдань визначає необхідність оцінки, аналізу та імплементації провідного міжнародного досвіду у національну систему публічного управління фізичною культурою та спортом.

Аналіз останніх вітчизняних і зарубіжних досліджень. Висока актуальність дослідження викликає увагу авторів до дослідження. Концептуальні науко-дослідницькі роботи, що стосуються проблематики публічного управління розвитком фізичної культури та спорту розглядалися у монографії С.М. Домбровської, С.А. Вавренюк, В.В. Палюх, що визначали окремі аспекти державного регулювання фізичної культури та спорту [1]. Дисертаційне дослідження І.Л. Гасюка привчене питанням державного регулювання розвитку галузі, що визначають концептуальні питання розробки та практичного застосування механізмів публічного управління [2]. Питанням розробки організаційно-правових механізмів управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг присвячене дослідження І.Є. Рибчич [3]. Для імплементації кращих практик світового досвіду формування нормативного законодавства було проаналізовано наступні нормативні документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська Хартія спорту для всіх, Спортивна Хартія Європи, Кодекс спортивної етики [4–8]. Аналіз періодики та нормативної бази дозволив зробити висновки відносно практичних рекомендацій щодо імплементації пріоритетних завдань розвитку фізичної культури та спорту у вітчизняну систему нормативного регулювання процесів публічного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Отже, актуальність описаної вище проблематики розвитку фізичної культури та спорту визначає мету статті: аналізі та пошук шляхів імплементації провідного світового досвіду побудови організаційно-ієрархічної структури управління фізичною культурою та спортом на рівні органів публічної влади. Відповідно до поставленої мети реалізовуються наступні завдання:

– проаналізовано тенденції розвитку публічного управління у системі розвитку фізичної культури та спорту,

– проведено ретроспективний аналіз нормативно-правового забезпечення процесів розвитку фізичної культури та спорту,

– визначено базові пріоритети провідного світового досвіду розвитку фізичної культури та спорту на рівні публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Провідний міжнародних досвід розвитку фізичної культури та спорту спрямований на пошук кращих практик нормативно-правового та організаційно-адміністративного забезпечення реалізації механізмів публічного управління у галузі. Ефективність управлінських процесів у сфері розвитку спорту доцільно визначити шляхом аналізу результатів держави на міжнародних змаганнях, їх системністю, тобто аналізуючи не одноразові показники, а саме тенденції результатів. Провідними міжнародними змаганнями, що об'єднують більшість видів спорту та країн світу є літні та зимові Олімпійські ігри. Це світові змагання, які мають глибоку історію та потужні історичні традиції, спрямовані на об'єднання народів навколо єдиної мети – популяризації спорту, формування толерантного ставлення та поваги один до одного, забезпечення миру, культурного обміну. Олімпійські ігри визначають роль спорту у реалізації Концепції сталого розвитку ООН, зокрема у цілях співпраці, миру та правопорядку, соціальних гарантій. Отже, для вибору об'єктів аналізу міжнародного досвіду автором проаналізовано статистичні дані результативності країн світ у олімпійських змагань шляхом оцінки загального медального заліку, окремо медальних заліків за літніми та зимовими олімпійськими іграми, та окремо за рівнем медалей – золоті, срібні, бронзові. Вихідні дані для аналізу представлені у табл. 1.

За результатами аналізу статистичних даних було визначено, що тенденції високих результатів, що мають систематичних характер притаманні США та країнам Європейського Союзу. Відповідно ці країни були обрані для проведення подальшого аналізі. Шляхом оцінки нормативно-правового забезпечення розвитку спорту в США та ЄС були визначено базові пріоритети національних систем публічного управління фізичною культурою та спортом, що зведені на схемі рис. 1.

Пріоритети публічного управління розвитком фізичної культури та спорту є базисом формулювання системи міжнародних нормативних документів.

Таблиця 1

Результати зимових та літніх олімпійських ігор з 1898 по 2020 рр. [1]

№	Держава	Літні ігри				Зимові ігри				Всього			
		Золото	Срібло	Бронза	Всього	Золото	Срібло	Бронза	Всього	Золото	Срібло	Бронза	Усього
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	США	976	758	666	2400	87	95	71	253	1063	853	737	2653
2	Велика Британія	236	272	272	780	9	3	10	22	245	275	282	802
3	Франція	202	223	246	671	27	27	40	94	229	250	286	765
4	Німеччина	174	182	217	573	70	72	48	190	244	254	265	763
5	Італія	198	166	185	549	37	32	37	106	235	198	222	655
6	Швеція	143	164	176	483	48	33	48	129	191	197	224	612
7	НДР	153	129	127	409	39	36	35	110	192	165	162	519
8	Китай	201	144	128	473	9	18	17	44	210	162	145	517
9	Росія	133	122	143	398	36	29	26	91	169	151	169	489
10	Угорщина	167	144	165	476	0	2	4	6	167	146	169	482
11	Австралія	138	153	177	468	5	1	3	9	143	154	180	477
12	Фінляндія	101	84	117	302	41	59	56	156	142	143	173	458
13	Норвегія	56	49	43	148	107	106	90	303	163	155	133	451
14	Японія	130	126	142	398	9	13	15	37	139	139	157	435

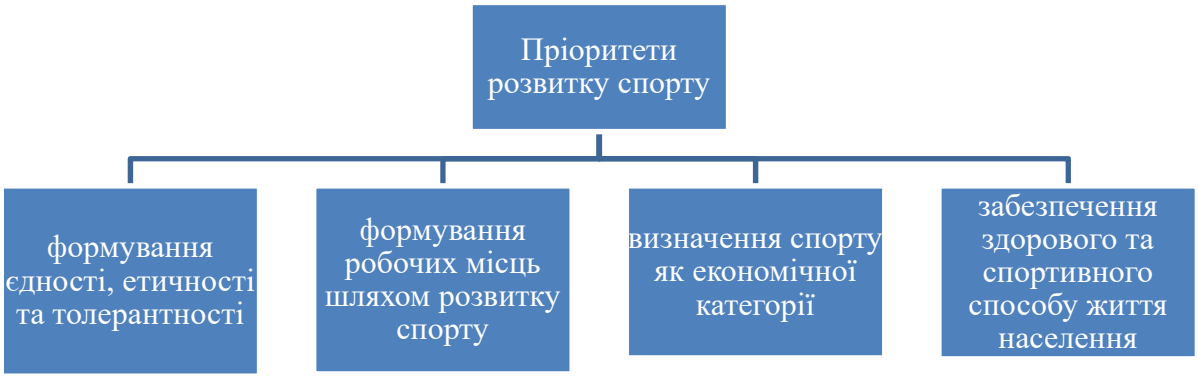

Рис. 1. Пріоритети системи публічного управління фізичною культурою та спортом США та країн ЄС [2–3]

Основою міжнародного законодавства, що регламентує питання розвитку фізичної культури та спорту є право людини на заняття спортом та забезпечення здорового способу життя, що є обов'язковим держави. Базові прав та людини на фізичну активність зведені до Загальної декларації прав людини ООН [4] та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5], де визначено, що «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, необхідне підтримки здоров'я та добробуту її та її сім'ї» [4].

На основі імплементації базових прав та свобод людини та громадянина країнами ЄС було розроблено та впроваджено на практиці Європейську хартію зі спорту для всіх, що визначає питання інклюзивності спортивного розвитку у всіх сенсах цього слова. Європейська спортивна Хартія, що визначила європейські пріоритети розвитку спорту є наступним основоположним нормативним документом, базові концепції якого можна звести до наступних елементів, що розглядаються нормативним документом (рис. 2).

Формування толерантності та культурний обмін, що були визначені як пріоритети розвитку спорту, лягли в онову формування Кодексу спортивної етики, що, зокрема, регламентує поведінку спортсменів та суддів у період змагань, поведінку вболівальників, базується на принципах чесності, рівності та об'єктивності. Має відповідні пріоритети, сформульовані на рис. 3.

Аналізуючи міжнародне та європейське законодавство у сфері фізичної культури

Рис. 2. Елементи регламентування Європейської спортивної Хартії [6]

Рис. 3. Пріоритети Кодексу спортивної етики [8]

та спорту доцільно визначити, що провідні країни світу розглядають систему публічного управління галуззю через призму надання адміністративних послуг із фізичної культури та доступу до спорту. Відповідно базові пріоритет сформовані навколо цінностей людини, її вимог та запитів. Система пріоритетів з орієнтацією на людину сформувалася лише після Другої світової війни, тоді ж спорт почав розглядатися як форма бізнесу, що визначило комерційну складову його розвитку та необхідність розробки нормативних документів у сфері регулювання бізнес-процесів у спорті для їх прозорості, чесності та неупередженості.

Розглядаючи нормативне забезпечення процесів розвитку спорту у країнах ЄС можна визначити наступні пріоритети (рис. 4).

Ретроспективний аналіз нормативного забезпечення розвитку спорту представлений на рис. 5.

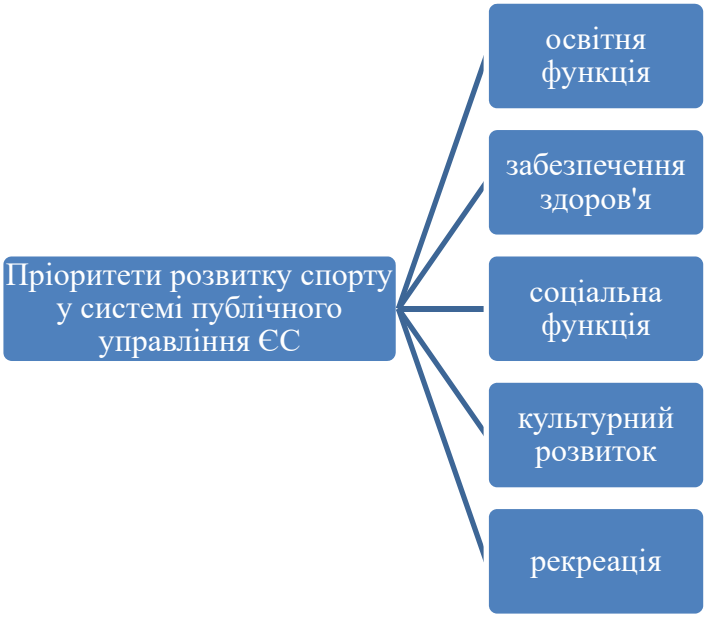

Рис. 4. Пріоритети нормативного забезпечення процесів публічного управління фізичної культури та спорту ЄС [1]

Загальна декларація прав людини	• визначає базові права людини, зокрема на комфортне життя, нормальний життєвий рівень, соціальне обслуговування та підтримку здоров'я себе та членів своєї родини
Конвенція захисту прав людини і основоположних свобод	• визначає право людини на забезпечення життя та здоров'я, надання соціальних послуг
Європейська хартія зі спорту для всіх	• визначення серед базових пріоритетів розвитку спорту доступність для всіх категорій населення
Європейська спортивна Хартія	• визначення функцій спорту, які полягають у оздоровленні, реабілітації, рекреації, відновлення фізичних та психічних сил людини
Кодекс спортивної етики	• визначає доступність спорту, забезпечення можливості для всіх покращувати свої навики та спортивні результати, спорт поза політикою, безпека спортсменів та попередження фінансових махінацій
Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями	• визначає норми та правила організації спортивних змагань, необ'єктивного суддівства, безпеки проведення спортивних змагань тощо
Антидопінгова конвенція	• спрямована на регламентування та відповідальність спортсменів та спортивних організаторів за вживання заборонених препаратів
Робочі плани ЄС щодо розвитку спорту	• визначає нагальні проблеми розвитку спорту та засоби його розвитку

Рис. 5. Провідний досвід нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури та спорту [4–8]

Отже, розвиток фізичної культури та спорту, враховуючи його важливе суспільне значення є одним із пріоритетів публічного управління. Отже, важливо забезпечити комплексність та системність нормативного забезпечення реалізації механізмів публічного управління з мтеою ефективного розвитку фізичної культури та спорту на національному та глобальному рівнях.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, у ході проведеного аналізу у статті було визначено тенденції розвитку публічного управління у системі розвитку фізичної культури та спорту. Проведення ретроспективного аналізу нормативно-правового забезпечення процесів розвитку фізичної культури та спорту дозволило прослідити формування основних пріоритетів суспільного розвитку, вимог до галузі та нормативної імплементації у законодавстві. Визначено базові пріоритети провідного світового досвіду розвитку фізичної культури та спорту на рівні публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С. М., Вавренюк С. А., Палюх В. В. Державне регулювання фізичної культури та спорту в Україні : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 313 с.
2. Гасюк І. Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис ... д-ра наук з держ. управління. Київ, 2013. 36 с.
3. Рибчич І. Є. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг в державі. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. 2018. Вип. № 42. С. 191–197.
4. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А(III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text/
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
6. Європейська Хартія спорту для всіх. Council of Europe. Committee of Ministers. URL: https://rm.coe.int/16804c9dbb
7. Спортивна Хартія Європи. URL: http://lib.sportedu.ua/GetText.idc?TxtID=1542
8. Кодекс спортивної етики. Комітет міністрів Ради Європи. URL: http://ww.roc.n^ eaiWfair-plau/documents/sportivny-kodeks-feyr/

Proshchuk E. European experience of public administrative theoretical and methodological approaches of the physical culture and sport

The development of physical culture and sports has an important social component. Sport implements humanitarian, social, economic and political functions, is the basis for effective youth policy, reduces social spending on medicine, minimizes the economic consequences of occupational diseases in the working population, promotes efficiency and positions the country as a full partner in the international community. tourist and educational center. Among the main problems of the industry it is expedient to identify the insufficient level of funding, which is determined by the residual principle of funding for physical culture and sports, despite the priority in the system of social development. These and a number of other problems determine the negative aspects and further opportunities for the development of sport in Ukraine, which can be provided by building an effective system of legal support for public management of physical culture and sports, developing a hierarchical structure for managing its development. To implement the best practices of the world experience of normative legislation, the following normative documents were analyzed: Universal Declaration of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Charter for Sport for All, European Charter for Sport, Code of Sport Ethics. The functions of public administration in the field of physical culture and sports include the humanitarian component – the development of a healthy society, the formation of ethics and tolerance, the social component – the formation of a healthy lifestyle, combating negative habits, improving living standards, active and useful leisure , formation of new jobs, economic component – development of entrepreneurial activity through the implementation of business processes in professional sports and commercial sports organizations, cultural component – positioning achievements, culture and mentality of the country, its traditions at world competitions, political component – forming the country's image as developed

member of the world community. The complexity of functions related to the implementation of state policy for the development of physical culture and sports requires the search for effective methods and mechanisms for transforming the system of public management of physical culture and sports at the national level in order to maximize the outlined functions. In order to form effective methods of public management of physical culture and sports at the national level, the article analyzed the legal basis for the development of sports in the leading countries of the world. The effectiveness of national management systems for physical culture and sports is determined, the best world practices are identified. The best world practices and ways of their adaptation to the domestic specifics of the development of public management of physical culture and sports are identified.

Key words: *public administration, world experience, theoretical and methodological approaches, physical culture and sports.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.29

Ю. В. Середа
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

У статті розглянуто теоретичні та практичні підходи щодо державного управління дорожнім будівництвом. Розкрито сутність державного управління дорожнім будівництвом в Україні. Проведено аналіз системи органів, які здійснюють повноваження щодо управління автомобільними дорогами загального користування. Розкрито особливості державного управління дорожнім будівництвом, такі, як специфіку організаційної структури державного управління, особливості нормативно-правового регулювання та фінансування дорожнього будівництва. За результатами проведеного аналізу організаційної структури визначено її недоліки, зокрема неможливість оперативно реагувати на зміни економічної ситуації в країні суб'єктам господарювання державного сектору економіки, що задіяні у дорожньому будівництві, що призводить до отримання такими підприємствами значних збитків, або банкрутства. Запропоновано шляхи удосконалення такої структури, серед яких приватизація державних підприємств. Розкрито систему нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється державне управління дорожнім будівництвом. Встановлено факти дедалі частішого відокремлення підготовки та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють питання дорожнього будівництва від актів, що регулюють питання будівництва інших об'єктів. На прикладі проєкту із розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону розкрито особливості проєктів, що фінансуються за кредитні кошти. Охарактеризовано джерела фінансування будівництва автомобільних доріг. Проведено аналіз обсягів фінансування дорожнього будівництва протягом 2016–2021 років та встановлено їх значне зростання у 2020–2021 роках у порівнянні із 2016–2019 роками. Визначено коло нагальних проблем дорожнього будівництва, якими є корупція, недоліки у системі публічних закупівель, незрозуміла та застаріла система нормативних актів, непомірне податкове навантаження, низька якість ремонтів та утримання автомобільних доріг, особливо місцевого значення, монополізація ринку великими підрядниками та недостатня кількість середніх за потужностями компаній. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: *автомобільні дороги, дорожнє будівництво, фінансування, джерела, обсяги.*

Постановка проблеми. Автомобільні дороги є транспортними артеріями кожної країни. Саме автотранспортом перевозиться 75% вантажів в Україні [1].

Стан автомобільних доріг завжди був основним питанням як для органів державної та місцевої влади, так і для мешканців України. Недосконала система управління автомобільними дорогами, хронічна нестача грошових коштів, наявність прогалин та колізій у законодавстві, що регулює дорожнє будівництво в Україні – все це призвело до критичного стану дорожньої галузі. Особливо відчутно це було до 2017 року, коли дороги були зруйновані майже по всій території України.

У 2018–2021 роках ситуація покращилася, змінилася система управління автомобільними дорогами, значно збільшилися обсяги фінансування будівництва, реконструкції та ремонтів автошляхів, що дозволило зайти на український ринок низці провідних будівельних та інжинірингових компаній з усього світу; запроваджено інститут незалежного технічного нагляду за будівництвом та ремонтом автомобільних

© Середа Ю. В., 2022

доріг та залучено інженерів-консультантів для реалізації значної кількості важливих інфраструктурних проєктів.

Незважаючи на відчутні позитивні зміни протягом останніх кількох років, Україна все ще страждає від проблем, характерних державному управлінню дорожнім будівництвом, вирішення яких прискорить його розвиток та забезпечить українців якісними і одночасно довговічними автомобільними дорогами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління будівництвом в цілому та дорожнім будівництвом зокрема, були предметом дослідження як вітчизняних так і зарубіжних вчених із публічного адміністрування, економіки та права. Серед них – Веремчук А.В., Назаркевич О.Б., Непомнящий О.М., Садловська І.П. та багато інших.

Незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки питання теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом, а також визначення особливостей управління у контексті сучасних умов розвитку дорожнього будівництва.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрити особливості державного управління дорожнім будівництвом, визначити нагальні проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління дорожнім будівництвом в Україні здійснюється із застосуванням низки особливостей, притаманних виключно цій сфері. Вважаємо за необхідне детально розглянути такі з них, як специфіку організаційної структури державного управління, а також особливості нормативно-правового регулювання та фінансування дорожнього будівництва.

Згідно із законом України «Про автомобільні дороги» органами, що здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування, є Міністерство інфраструктури України, Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), а також Рада міністрів АР Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного транспорту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури дорожнього господарства [2].

Укравтодор є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення. Слід зазначити, що до 2018 року Укравтодор здійснював повноваження щодо управління усіма автомобільними дорогами загального користування. Однак починаючи з 01.01.2018 року повноваження щодо управління дорогами загального користування місцевого значення було передано обласним державним адміністраціям [3].

Регіональні підрозділи Укравтодору – Служби автомобільних доріг в областях – є державними організаціями та виступають Замовниками робіт із будівництва, ремонтів та утримання автомобільних доріг.

До сфери управління Укравтодору також входять 11 державних підприємств, які виконують специфічні функції, не властиві самому Укравтодору [4], та АТ «ДАК "Автомобільні дороги України"», 100% акцій якого належать державі, а дочірні підприємства – облавтодори – донедавна були монополістами з виконання робіт із ремонтів та утримання автомобільних доріг загального користування. Така неефективна структура та система державного управління дорожнім будівництвом донедавна неодноразово критикувалася, оскільки не сприяла конкуренції у сфері дорожнього будівництва, що призводило до погіршення якості підрядних робіт [5].

На нашу думку, недоліком такої організаційної структури та системи державного управління дорожнім будівництвом, яка була заснована ще наприкінці XX століття є й те, що суб'єкти господарювання державного сектору економіки, що задіяні

у дорожньому будівництві, позбавлені можливості оперативно реагувати на зміни економічної ситуації в країні, що призводить до отримання ними значних збитків [6], а подекуди, навіть, і до банкрутства [7]. Слід зауважити, що одним із шляхів удосконалення такої структури могла би стати приватизація АТ «ДАК "Автомобільні дороги України"», його дочірніх підприємств та підприємств зі сфери управління Укравтодору.

Система нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється державне управління дорожнім будівництвом, є досить розгалуженою та складається із законів та підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних договорів та норм європейського законодавства.

До основоположних законів у сфері дорожнього будівництва відносяться Закони «Про автомобільні дороги», «Про дорожній рух», «Про концесії», «Про транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Саме ці закони визначають перелік органів управління автомобільними дорогами, регулюють відносини, пов'язані з розвитком автомобільних доріг, джерела та порядок фінансування дорожнього будівництва, питання проведення аудиту безпеки під час будівництва нових та перевірки безпеки під час експлуатації існуючих автодоріг тощо.

Укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [8].

Вважаємо за доцільне описати особливості одного з проєктів – із розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону, реалізація якого стала можливим завдяки наданню Урядом Республіки Польща Уряду України кредиту у розмірі 100 мільйонів євро на умовах пов'язаної допомоги [9]. Особливістю проєкту є те, що усі контракти, які фінансуються за міжурядовим Договором, відповідають інструкціям Організації економічного співробітництва та розвитку стосовно пов'язаної допомоги. Слід зауважити, що з метою забезпечення якісного виконання підрядниками будівельних робіт на об'єктах замовниками за контрактами в рамках реалізації цього проєкту було залучено інженерів – консультантів. Наданий кредит використовується для фінансування 100% вартості контрактів на поставку товарів, робіт та послуг, з Республіки Польща до України, а вартість товарів, робіт та послуг польського походження за контрактами, які фінансуються за цим Договором, не може бути меншою, ніж 60% від вартості цього Контракту.

Серед актів ЄС у сфері дорожнього будівництва слід відзначити Європейську Угоду про міжнародні автомагістралі та Європейську Директиву про управління безпекою дорожньої інфраструктури [10], положення якої були імплементовані до законодавства України та знайшли своє відображення у низці нормативно-правових актів, а міжнародний досвід та вітчизняна практика управління безпекою автомобільних доріг – досліджені О.М. Непомнящим [11].

Крім того, відносини між суб'єктами дорожнього будівництва регулюються низкою підзаконних нормативно-правових актів, а саме Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, програмами Укравтодору тощо.

Особливістю нормативно-правового регулювання відносин у дорожньому будівництві є ще й те, що останнім часом законодавець став частіше відокремлювати підготовку та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють питання будівництва автомобільних доріг від актів, що регулюють питання будівництва інших об'єктів. Підтвердженням цьому, зокрема, може слугувати розроблення та прийняття Правил визначення вартості будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування [12], незважаючи на нещодавнє прийняття Настанови з визначення вартості будівництва [13]. З однієї сторони, це свідчить про специфічні відмінності, що мають місце під час дорожнього будівництва, а з іншої сторони, ставить логічне питання про доцільність та необхідність прийняття аналогічних актів і для будівництва об'єктів в інших галузях.

Джерела та обсяги фінансування, на нашу думку, слід розглядати як одні із найважливіших фінансових складових дорожнього будівництва, оскільки без достатнього обсягу фінансування та визначення його джерел ані будівництво, ані реконструкція, ремонти чи утримання автодоріг неможливі апріорі.

Джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно із законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, законами України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», «Про концесію», а також іншими нормативно-правовими актами.

Джерелами фінансування будівництва автомобільних доріг є бюджетні та інші, зокрема, кредитні, кошти (кошти Міжнародних фінансових організацій та інших кредиторів та інвесторів), а для здійснення видатків на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування у складі спеціального фонду Державного бюджету України створюється державний дорожній фонд [14].

Обсяги фінансування дорожнього будівництва демонструють щорічне зростання протягом останніх кількох років. Фінансування дорожнього будівництва у 2016 році становило 20,55 млрд. грн., а після прийняття Законів України, якими було запроваджено Державний дорожній фонд та внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі [15], фінансування дорожнього будівництва збільшилося до 97,29 млрд. грн. у 2020 році та 135,23 млрд. грн. у 2021 році [16]. (рис. 1).

На нашу думку, основними проблемами, що гальмують розвиток дорожнього будівництва України на даний момент, є корупція, недоліки у системі публічних закупівель Prozorro, незрозуміла та подекуди застаріла система нормативних актів, непомірне податкове навантаження, низька якість ремонтів та утримання автомобільних доріг, особливо місцевого значення, монополізація ринку великими підрядниками та недостатня кількість середніх за потужностями компаній.

Для вирішення вказаних проблем пропонуємо здійснити наступні заходи:

– вдосконалити процедури публічних закупівель в частині якомога ширшого використання нецінових критеріїв оцінки учасників, що зменшить шанси недобросовісних учасників на перемогу та унеможливить демпінг;

– посилити відповідальність за встановленням замовниками публічних закупівель дискримінаційних вимог;

– вдосконалити систему нормативних актів, розробивши та ввівши в дію нові державні та галузеві будівельні норми;

– створити сприятливий клімат шляхом зниження податкового навантаження на виконавців робіт та надавачів інжинірингових послуг у дорожньому будівництві;

– сприяти якомога ширшому залученню зарубіжних дорожньо-будівельних та інжинірингових фірм, що мають європейський та світовий досвід;

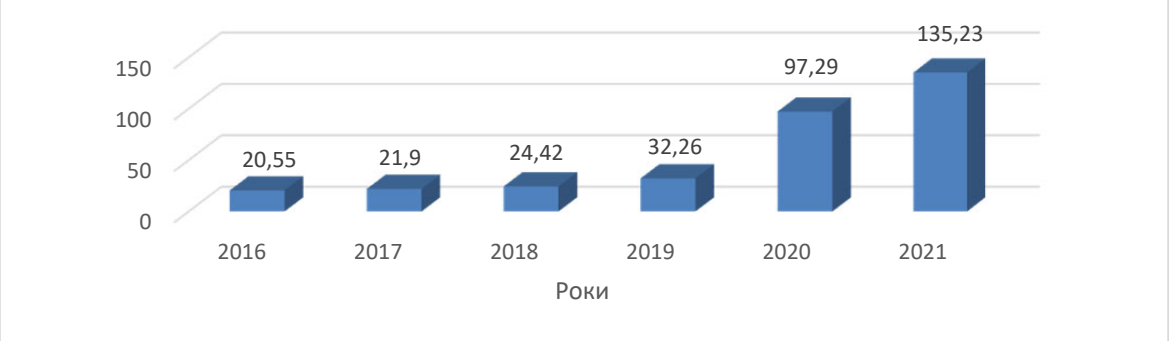

Рис. 1. Обсяги фінансування дорожнього будівництва, млрд грн

– провести заходи для покращення фінансового стану вітчизняних дорожніх підприємств державного сектору господарювання, які останнім часом в переважній більшості займаються тільки утриманням автодоріг та дрібними ремонтами і, фактично, доведені до банкрутства;

– розширити сферу застосування міжнародно-визнаних типових проформ контрактів FIDIC у дорожньому будівництві;

– перерозподілити видатки дорожнього фонду, спрямувавши більший відсоток коштів на будівництво, реконструкцію, ремонти та утримання автомобільних доріг місцевого значення.

Висновки і пропозиції. Внаслідок неефективного державного управління дорожня галузь в Україні протягом тривалого періоду часу занепадала, що безпосередньо вплинуло на стан автодоріг. Тривала відсутність необхідного обсягу фінансування перешкоджала динамічному розвитку дорожнього будівництва та призвела до критичного стану автомобільних доріг, особливо місцевого значення, поширення корупції у дорожній галузі, надзвичайно скрутного фінансового становища підрядних підприємств державного сектору економіки. Відтак, на нашу думку, для вирішення цих проблем необхідно вдосконалити систему нормативних актів, спростити доступ на ринок дорожнього будівництва для зарубіжних фірм, забезпечити підтримку вітчизняних дорожньо-будівельних підприємств державного сектору економіки, вдосконалити процедури публічних закупівель та збільшити обсяги фінансування будівництва та ремонтів автомобільних доріг місцевого значення. Саме такі заходи сприятимуть покращенню стану дорожнього будівництва в Україні, що у свою чергу, позитивно вплине на економічний розвиток України.

Список використаної літератури:

1. Статистичний збірник «Транспорт України». 2020 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/10/zb_Transpot.pdf (дата звернення: 20.05.2022).
2. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15/ed20211219#n99 (дата звернення: 23.05.2022).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування. Закон України від 17.11.2016 року № 1764-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-19#Text (дата звернення: 23.05.2022).
4. Звіт про діяльність Державного агентства автомобільних доріг України за 2021 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/zvit-ukravtodor-2021.pdf (дата звернення: 20.05.2022).
5. Садловська І. П. Організаційно-економічні аспекти ефективного розподілу фінансових ресурсів на виконання робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг. *Ефективна економіка.* 2015. № 5. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4037 (дата звернення: 20.05.2022).
6. Урядова дорожня компанія отримала 130 млн грн збитків. URL: https://marlin.org.ua/news/uriadova-dorozhnia-kompaniia-otrymala-130-mln-hrn-zbytkiv (дата звернення: 20.05.2022).
7. Лємєнов О. Гроші були – асфальту нема. Як облавтодори втрачають мільйони. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2021/05/18/673982 (дата звернення: 20.05.2022).
8. Про міжнародні договори України. Закон України від 22 грудня 1993 р. № 3767-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 23.05.2022).
9. Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_196#Text (дата звернення: 23.05.2022).
10. Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on road infrastructure safety management. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/96/oj (дата звернення: 23.05.2022).
11. Непомнящий О. М. Управління безпекою автомобільних доріг: міжнародний досвід та вітчизняна практика. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2021. Т. 32(71). № 5. С. 7–12. DOI: https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/02
12. Про затвердження Правил визначення вартості будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування: Наказ Міністерства

інфраструктури України від 02.05.2022 р. № 273. URL: https://document.vobu.ua/doc/12560 (дата звернення: 23.05.2022).
13. Про затвердження кошторисних норм України у будівництві. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 року №281. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/nakaz-281.pdf (дата звернення: 23.05.2022).
14. Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України». Закон України від 17.11.2016 року № 1762-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1762-19. (дата звернення: 23.05.2022).
15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі. Закон України від 17.11.2016 року №1763-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1763-19#Text (дата звернення: 23.05.2022).
16. Складено за результатами аналізу звітності Державного агентства автомобільних доріг про виконання Державного бюджету України за 2016–2021 роки. URL: http://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity (дата звернення: 23.05.2022).

Sereda Yu. The peculiarities of the state management of road construction

The article considers theoretical and practical approaches to public management of road construction. The essence of state management of road construction in Ukraine is revealed. An analysis of the system of bodies that exercise authority over the management of public roads was conducted. Peculiarities of state management of road construction, such as the specifics of the organizational structure of public administration, features of regulatory and legal regulation and financing of road construction are revealed. According to the results of the analysis of the organizational structure, its shortcomings were identified, in particular the inability to respond quickly to changes in the economic situation in the country by public sector entities involved in road construction, which leads to significant losses or bankruptcy of such entities. Ways to improve such a structure are proposed, including the privatization of state-owned enterprises. The system of normative-legal acts by means of which the state management of road construction is carried out is opened. The facts of more and more frequent separation of preparation and adoption of normative-legal acts regulating the issues of road construction from the acts regulating the issues of construction of other objects have been established. On the example of the project on the development of border road infrastructure and the arrangement of checkpoints on the Ukrainian-Polish border revealed the features of projects financed by credit funds. Sources of financing the construction of highways are described. The analysis of the volumes of road construction financing during 2016–2021 is carried out and their significant growth in 2020-2021 in comparison with 2016–2019 is established. The range of urgent problems of road construction is described, among them corruption, shortcomings in the public procurement system, unclear and outdated system of regulations, excessive tax burden, low quality of repairs and maintenance of roads, especially local ones, monopolization of the market by large contractors and insufficient medium capacity companies. Ways to solve these problems are suggested.

Key words: *highways, road construction, financing, sources, volumes.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.30

Д. О. Харечко
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління
та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Ґжицького

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ КРИЗАМ У ПЕРІОД ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ З МЕТОЮ ДОСЯГНЕННЯ ЕФЕКТУ СТАБІЛІЗАЦІЇ

У сучасному світі суспільство прагне постійного вдосконалення умов і рівня життя, що може забезпечити лише стійке соціально-економічне зростання, проте спостереження показують, що зазначене зростання постійно переривається періодами економічної нестабільності. Кризи негативно впливають практично всі сторони життєдіяльності суспільства, тому органи державної влади прагнуть нівелювати їх наслідки через проведення антикризової політики.

Соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів характерна руйнацією фінансового ринку від збільшення масштабів проблем неправильного вирішення, а також морального ризику, втрати впливу фінансових ринків, фондів на можливість найпродуктивнішого капіталовкладення. Під впливом соціально-економічної нестабільності скорочуються витрати виробництва, зростає конкуренція, створюється стимул для позбавлення морально застарілих засобів виробництва та оновлення на новій технічній основі.

З метою нівелювати соціально-економічну кризу у період епідеміологічних викликів, державі слід проголосити своєю головною метою перехід на нормальний економічний режим, для цього треба погасити всі заборгованості, проаналізувати стан ресурсів та перспективи. Також, соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів, котра супроводжується інфляцією, нестійкістю курсів цінних паперів, що виявляється в різкій невідповідності доходів бюджету їх видаткам, нестабільності та падінню валютного курсу національної грошової одиниці, взаємних неплатежах економічних суб'єктів, невідповідності грошовим масам.

Внаслідок того, що реальний сектор економіки тісно пов'язаний з фінансовим, соціально-економічні кризи відбиваються у всіх сферах економіки і призводять до спаду виробництва, зростання безробіття, зниження добробуту населення. З розвитком глобалізації масштаби соціально-економічних криз у період епідеміологічних викликів розширюються, охоплюють більшість країн світу. Водночас, перерозподіл фінансових ресурсів йде через систему державних та муніципальних фінансів, і через систему фінансових ринків, а це означає, що соціально-економічні кризи у період епідеміологічних викликів можуть бути пов'язані з окремими елементами фінансової системи.

З погляду взаємозв'язку соціально-економічних криз у період епідеміологічних викликів є локальні або глобальні кризи, що охоплюють один сегмент або частину сегмента фінансового ринку. Соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів може бути викликана масовим вилученням депозитів внаслідок падіння довіри до банківських установ, або національної валюти, що призводить до закриття, поглинання чи націоналізації фінансових організацій. Вона, також, може бути викликаний внутрішньобанківськими фінансовими проблемами, внаслідок яких здійснюється відкликання ліцензії або позбавлення великомасштабної економічної підтримки.

Ключові слова: *період, криза, трансформація, епідеміологчні виклики, стабілізація, соціально-економічна політика, держава, формування, ефект.*

© Харечко Д. О., 2022

Постановка проблеми. Соціально-економічна криза настає після порушення рівноваги, тобто збалансованості між споживчим попитом та виробництвом, у цьому випадку спостерігається передбачувана циклічність, коли період зростання змінюється спадом чи відсутністю розвитку. Кожна соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів починається із певної зміни на ринку, такою зміною може стати виникнення нової технології, зміна економічної політики, несподіване зниження ставок за кредитами [14]. У будь-якому разі це глобальна зміна у певному секторі економіки, в результаті якої учасники ринку починають розцінювати його як вигідний для вкладень.

Причинами виникнення соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів є неспроможна макроекономічна політика, слабка національна фінансова система, несприятливі зовнішні умови, політична нестабільність. Перелічені причини кризових явищ визначаються наслідком розвитку, експерти впевнені, що там, де є стабільність, обов'язково з'являється і дисбаланс. Він виникає на фоні невмілого управління наявними ресурсами, бажанням отримати більше, не покращуючи та не коригуючи процес. Держави прагнуть панування і не приділяють уваги завданням, що накопичилися, у цьому полягає основна проблема соціально-економічної кризи чи дисбалансу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід протидії економічним, фінансовим, структурним, виробничим та іншим кризам урядів розвинених країн і країн, що розвиваються є важливим об'єктом дослідження, покликаного виділити та узагальнити ефективні механізми антикризової політики [12]. Оскільки основна частка державного боргу представлена борговими цінними паперами, соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів у цій сфері одночасно належить до фінансової кризи ринку цінних паперів.

Соціально-економічна криза є властивою для ринкової економіки, що повторюється з певною періодичністю та залежно від масштабів, може стосуватися як певної держави, так і мати глобальне значення, що супроводжується різким спадом виробництва, а відтак банкрутством підприємств, падінням валового національного продукту, масштабним зростанням безробіття [8]. Відбувається порушення рівноваги у господарській системі, що часто супроводжується втратами та розривом нормальних зв'язків у виробництві та ринкових відносинах.

Мета статті полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних засад формування державної соціально-економічної політики з метою фінансово-господарської стабілізації у період епідеміологічних загроз на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. За всю історію сучасного людства понад два десятки разів траплялися глобальні соціально-економічні кризи як негативні явища в політичній, фінансовій, банківській, соціальній сфері, що призводять до дисбалансу між споживчим попитом та наявними залишками на підприємстві, скорочення обсягів випуску продукції, змін у ціновій політиці, системі взаєморозрахунків, безробіття та бідності, краху найбільших підприємств, банків та банкрутства фізичних осіб [2]. Соціально-економічні кризи у період епідеміологічних викликів мають стихійний характер, їх неможливо передбачити і запобігти, за всієї своєї хворобливості для економіки криза виконує корисні функції.

Соціально-економічні кризи неминучі, оскільки без них неможливий розвиток, кожна з криз виконує перетворення застарілих елементів системи, що вичерпала себе, випробування на міцність та розчищення шляху створення елементів нової системи. До дестабілізуючих факторів соціально-економічної кризи можна віднести розшарування населення на класи незаможних та забезпечених у фінансовому плані громадян. Збільшення кількості безробітних та бідних громадян спричинило падіння попиту на різні товари та послуги, звідси зниження зростання виробництва та зменшення обсягів, що надходять до бюджету податків.

Фінансова система низки потужних країн часто, по суті, руйнується, це призводить до падіння національних валют, нестійкого курсу цінних паперів, невід-

повідності доходів бюджету з видатками, звідси хаос, безробіття, зростання злочинності та інші негативні соціальні наслідки [10]. Глобальна соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів є явищем надзвичайно небезпечне для економічної системи не тільки розвинених країн, а й держав, які перебувають на етапі становлення, чи потребують постійної допомоги міжнародної спільноти. Криза зовнішнього боргу проявляється у відпливі капіталу з країни в очікуванні дефолту і веде до виснаження валютних резервів, а криза внутрішнього боргу характеризується переведенням національної валюти на іноземну, тому що зростають інфляційні очікування.

Суспільство побоюється фінансування дефіциту бюджету з допомогою додаткової грошової емісії і як наслідок, інфляції. Крім того, соціально-економічна криза у період епідеміологічних викликів може посилюватись заморожуванням банківських депозитів та примусовою конверсією депозитів в іноземній валюті в національну [16]. Кожен громадянин вірить у те, що його прибуток тільки збільшуватиметься, але поки що ейфорія залучає все більше нових учасників, постійні гравці ринку, які тривалий час вели бізнес у цій галузі, починають усвідомлювати ненадійність.

На зміну ейфорії завжди приходить паніка, настає усвідомлення неминучості банкрутства, спроби продати свою продукцію руйнуються, тому що покупців більше немає. Паніка наростає, ціни нестримно падають, потоки кредитних грошей висихають, триває підрахунок збитків. Парадокс полягає в тому, що, знаючи, наскільки небезпечне поєднання легкодоступних кредитів, завищення цін і ейфорії, люди знову і знову дозволяють залучити себе до подібних кредитів [11]. Наслідками глобальної соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів є падіння світових цін на нафту, скорочення обсягів кредитування, падіння іпотечного ринку, масове безробіття, крах фондового ринку, «криза недовіри» стосовно підприємств, які можуть виплатити борги, зниження ділової активності та багато іншого.

Соціально-економічне зростання реального сектора економіки держави є однією з найголовніших цілей державної політики, найбільш активні та результативні заходи необхідні органам державної влади, щоб перемістити реальний сектор з депресивного стану застою, «заглушити аварію» інфраструктури, запобігти старінню технологічних потужностей і розтраченню людського капіталу, що накопичився [6]. Важливо зрозуміти та переосмислити її умови, як правило, люди сприймають ситуацію негативно, не бажають прийняти її та отримати з неї користь.

Умови глобальної соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів можна зводити не лише до краху виробництва, банківської системи, соціального дисбалансу, а ще й до позитивів. Зокрема, це перегляд цін на нафту, активи, золото та валюту, як наслідок уповільнення інфляції, зниження постачання імпортних товарів, можливість підвищити конкурентоспроможність своєї продукції та підвищення продуктивності та бажання працівників працювати, щоб не втратити роботу [7]. Глобальна соціально-економічна криза є явищем, яке системно охоплює всі сфери фінансово-економічної діяльності, грошовий обіг, банківський сектор, саме тому підхід до вирішення таких глобальних питань має бути системним та ретельно продуманим.

Доцільним стане доповнення і навіть, можливо, посилення заходів, які вже були застосовані по низці напрямків для відновлення економіки [1]. Для того, щоб стабілізувати ситуацію в державі, необхідно вибрати короткострокові або довгострокові шляхи подолання глобальних соціально-економічних криз у період епідеміологічних викликів, до яких належать збільшення гуманітарної допомоги та коригування соціальної політики, вирішення проблеми продовольчих запасів, створення та збільшення золотовалютних резервів, перегляд цінової політики. Соціально-економічні кризи у період епідеміологічних викликів вимагають не лише втручання держави у фінансовий сектор, а й координації та злагодженості дій урядами різних країн.

В умовах глобалізації все більшого значення набувають міжнародні фінансові інститути, покликані забезпечити умови

для сталого розвитку країн світової спільноти. Одним з найважливіших з них є Міжнародний валютний фонд, який відіграє значну стимулюючу та регулюючу роль, як у розвитку економік країн-учасників, так і, опосередковано, у розвитку світової економіки загалом [17]. В даний час основна діяльність МВФ спрямована на надання фінансової та інших видів підтримки, які потрібні державам, щоб упоратися з наслідками світової кризи.

В умовах поширення глобальної соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів, що зародилася в країнах з розвиненою економікою, на країни, що розвиваються, були зроблені безпрецедентні кроки з реформування своєї політики щодо країн з низькими доходами, кульмінаційною точкою яких стало оголошення про виділення значних обсягів нових ресурсів, ініціатива була здійснена у взаємодії з країнами з низькими доходами. Внаслідок цих реформ різко зросли обсяги коштів, доступних цим країнам, докорінно змінилася система кредитування.

Необхідно відразу зазначити, що негативні наслідки глобальних соціально-економічних криз у період епідеміологічних викликів стосуються буквально всіх країн, проте кожна держава може постраждати більшою чи меншою мірою [3]. Включити внутрішні ресурси та прийняти низку важливих внутрішньополітичних рішень, кожна держава по-своєму вирішує ці проблеми. Для багатьох країн такі негативні події стають до ладу, прагненням до соціально-економічного зростання, тому, аналізуючи про шляхи виходу із скрутної ситуації, потрібно усвідомлювати всі чинники та причини появи кризи, і лише після цього приступати до виважених, скоординованих, правильних, а найголовніше ефективних дій.

Боротьба проти інфляції лише з допомогою монетаристських методів призводить до недостатнього кредитування реального сектора економіки та промислового виробництва [9]. Результатом соціально-економічної політики може стати зникнення та скорочення виробництва, зростання імпорту та залежність фінансової системи від іноземних кредитів, місцеві товари будуть незатребуваними на ринку попиту, кожна кризова ситуація індивідуальна, і тому єдиного рішення щодо її подолання не існує.

Можна узагальнити кілька основних етапів, які будуть найефективнішими для подолання соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів, а саме диверсифікація бюджетних коштів із створенням максимальної кількості шляхів отримання доходу та створення робочих місць, необхідних для підвищення зайнятості населення [15]. Для бюджету це ефективно тим, що надходитиме більше коштів у вигляді податків, і, до того ж, населення більше витрачатиме, стимулюючи виробництво. Щоб створювати робочі місця, необхідно підтримувати сприятливу атмосферу ведення приватного бізнесу, вести інформування населення про поточну ситуацію, прогнози та перспективи, рекомендації щодо подолання проблем.

Важливим також є оновлення промислової сфери, обладнання і технологій та підтримка ключових галузей економіки, а за необхідності – корекція розподілу бюджету, зниження видатків у менш важливі галузі та збільшення витрат у більш важливі [13]. Якщо створити систему стимулів для формування економіки з характерними ознаками, запропонований сценарій дозволить пережити соціально-економічну кризу з найменшими втратами та вийти з неї з більш продуктивною економікою. Складність побудови фінансової системи соціально-економічної стабільності у період епідеміологічних викликів визначена цілою низкою проблем, таких, як, всілякі валютні обвали, банківські банкрутства, труднощі управління ліквідними активами.

Взаємозв’язок стратегічних дій та антикризових заходів органів державної влади залишаються важливим моментом так само, як і їхнє диференціювання. І лише своєчасно сформовані та реалізовані заходи дозволять подолати наслідки глобальної соціально-економічної кризи та знизити до мінімуму втрати в економічній та соціальній сферах у період епідеміологічних викликів [5]. Кризи можливо не завжди впливають рівною мірою на економіку розвиненої країни, а також що розвивається, в якийсь момент розвинені країни

страждають набагато сильніше ніж інші, буває і навпаки, країни з економікою, що розвивається, або перехідної вражає криза сильніше.

Висновки і пропозиції. Розглянувши можливі механізми публічного управління подолання наслідків соціально-економічної кризи у період епідеміологічних викликів, а також необхідні заходи, що вживаються органами державної влади на боротьбу з кризою, необхідно виділити низку рекомендацій. Зокрема, це зниження поставки імпортних продуктів, тобто можливість підвищити конкурентоспроможність своєї вітчизняної продукції, підвищення продуктивності працювати, щоб не втратити роботу, створити робочі місця, необхідні для підвищення зайнятості населення. Так надходитиме більше коштів у вигляді податків, до того ж населення більше витрачатиме, стимулюючи виробництво.

Наведені заходи є найбільш ефективними і дозволять покращити добробут населення і вивести державу на фазу підйому для подальшого соціально-економічного розвитку. Важливо розуміти, що лише своєчасно підготовлені та реалізовані управлінські заходи дозволять подолати наслідки глобальної соціально-економічної кризи та знизити до мінімуму втрати в економічній та соціальній сферах у період епідеміологічних викликів. Щоб створювати робочі місця, необхідно підтримувати сприятливу атмосферу ведення бізнесу та підтримати ключові галузі економіки, а за необхідності проводити корекцію розподілу бюджету, а саме знизити витрати на менш важливі галузі та збільшити витрати на більш важливі.

Список використаної літератури:

1. Вплив пандемії коронавірусу COVID-19 на права, свободи і безпеку людини в інформаційній сфері : матеріали II наук.-практ. студ. конф. (Київ, 18 листоп. 2020 р.) / упоряд.: В. М. Фурашев, С. Ю. Петряєв, О. А. Самчинська. Київ, 2020. 96 с.
2. Здоровье – 2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. *Всемирная организация здравоохранения*. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 15.04.2022).
3. Князевич В. М., Авраменко Т. П., Короленко В. В. Перспективи розвитку публічного управління у сфері громадського здоров'я України в умовах системних змін. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2016. № 1. С. 56–65.
4. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
5. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник.* 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.03.2022).
6. Кризина Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
7. Кредитование МВФ в период пандемии и после ее окончания. URL: https://www.imf.org/ru/Topics/imf-and-covid19 (дата звернення: 28.01.2022).
8. Крикуненко І. Жорсткий карантин. За місяць самоізоляції в Україні вдвічі зросла кількість скарг на домашнє насильство. *Новое время*.
9. Лехан В. М., Слабкий Г. О., Шевченко М. В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. Україна. *Здоров'я нації.* 2015. № 3. С. 67–86.
10. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. / Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. Вип. 21. С. 145–150.
11. Парубчак І. О., Балашов А. М. Державне регулювання в системі надання послуг з оздоровлення та відновлення здоров'я населення в мережі рекреаційно-курортних закладів України. *Публічне управління та адміністрування*. 2021. Вип. 21. С. 68–71.

12. Парубчак І. О., Радух Н. Б. Реалізація державної політики у галузі охорони здоров'я в період викликів пандемії COVID-19 в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2021. № 3. Т. 32(71). С. 42–46.
13. Pennycook G., McPhetres J., Zhang Y., Rand D.G. Fighting COVID-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy-nudge intervention. *Psychological science.* 2020. Vol. 31. No. 7. P. 770–780.
14. Perlin G. International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers. Background Paper for research meeting on "Good governance and aid effectiveness". Ottawa, 2005. URL: www.globaleconomicgovernance.org/docs/Perlin%20Implications%20for%20/Canada.pdf (дата звернення: 12.03.2022).
15. Propper C. The operation of choice and competition in healthcare. A review of the evidence: 2020 Public Services Trust. 2010. 27 p.
16. Protecting health care. Key recommendations. International Committee of the Red Cross, April 2016. URL: https://shop.icrc.org/e-books/icrc-activities-ebook/protecting-health-care-key-recommendations.html (дата звернення: 15.02.2022).
17. Ren S.-Y., Gao R.-D., Chen Y.-L. Fear Can Be More Harmful than the Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 in Controlling the Coronavirus Disease 2019 Epidemic. *World Journal of Clinical Cases.* 2020. Feb 26. Vol. 8(4). P. 652–657.

Kharechko D. Formation of the state policy of counteraction to social and economic crises in the period of epidemiological challenges for the purpose of achievement of effect of stabilization

In today's world, society seeks to constantly improve living conditions and living standards, which can only ensure sustainable socio-economic growth, but observations show that this growth is constantly interrupted by periods of economic instability. Crises have a negative impact on almost all aspects of society, so public authorities seek to mitigate their consequences through anti-crisis policy. Socio-economic crisis in the period of epidemiological challenges is characterized by the destruction of the financial market from the scale of the problem of incorrect solution, as well as moral hazard, loss of influence of financial markets, funds on the most productive investment.

Under the influence of socio-economic instability, production costs are reduced, competition increases, and an incentive is created to get rid of obsolete means of production and upgrade on a new technical basis. In order to level the socio-economic crisis in the period of epidemiological challenges, the state should declare its main goal the transition to a normal economic regime, for this it is necessary to repay all debts, analyze the state of resources and prospects. Also, the socio-economic crisis in the period of epidemiological challenges, which is accompanied by inflation, volatility of securities, which manifests itself in a sharp mismatch of budget revenues to their expenditures, instability and falling exchange rate of the national currency, mutual non-payment of economic entities.

Due to the fact that the real sector of the economy is closely linked to the financial, socio-economic crises are reflected in all sectors of the economy and lead to a decline in production, rising unemployment, reduced welfare. With the development of globalization, the scale of socio-economic crises in the period of epidemiological challenges is expanding, covering most countries. At the same time, the redistribution of financial resources is through the system of public and municipal finances, and through the system of financial markets, which means that socio-economic crises in the period of epidemiological challenges may be associated with certain elements of the financial system.

In terms of the relationship of socio-economic crises in the period of epidemiological challenges, there are local or global crises that cover one segment or part of the financial market segment. The socio-economic crisis in the period of epidemiological challenges may be caused by the mass withdrawal of deposits due to falling confidence in banking institutions or the national currency, which leads to the closure, acquisition or nationalization of financial institutions. It can also be caused by internal financial problems, which result in the revocation of the license or the deprivation of large-scale economic support.

Key words: *period, crisis, transformation, epidemiological challenges, stabilization, socio-economic policy, state, formation, effect.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/354:323.332
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.31

Н. В. Васильєва
доктор наук державного управління, професор
ГО «Інститут міжнародного співробітництва»
ORCID 0000-0002-3128-7767

О. І. Васильєва
доктор наук державного управління, професор
ГО «Інститут міжнародного співробітництва»
ORCID 0000-0003-1812-4557

БЕЗПЕКОВЕ ІСНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті наголошено на актуальності вирішення проблеми безпекового існування територіальних громад в Україні. Виявлено недоліки державної регіональної політики в умовах сьогодення. Розкрито проблеми існування сіл і міст в умовах проведення «гібридної» російсько-української війни. Доведено актуальність створення в територіальних громадах безпекового середовища для життєзабезпечення громад і захисту мешканців. У статті використано наукові методи контент-аналізу, аналізу ситуації, дедукції й синтезу. Досліджено наукові джерела з питання безпеки, національної безпеки, розвитку територіальних громад. Проаналізовано нормативно-правову базу щодо безпекового існування територіальних громад. Викладено проблеми забезпечення безпеки у територіальних громадах під час російсько-української війни. Доведено вразливість безпекового існування сільських і міських територіальних громад. Викладено головне державно-управлінське питання, яке має бути вирішене у повоєнний період. Наголошено на розробленні кардинально нової державницької моделі безпеки. Запропоновано авторське бачення заходів, які потрібно здійснити для створення безпекового середовища в територіальних громадах. Аргументовано, що створення безпекового середовища в громадах має стати пріоритетом у новій доктрині національної безпеки. Безпекове середовище має створюватись всій території об'єднаної територіальної громади. Важливим є питання безпекової компетентності посадових осіб в органах місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Зазначено, що створення безпекового середовища на місцевому рівні потребує здійснення спільних зусиль і відповідальної взаємодоповнюючої співпраці органів публічної влади, бізнесу й громадськості. Авторами наголошено на доцільності запроваджувати різноманітні механізми й інструменти. Подальших наукових досліджень потребує обґрунтування концептуальних підходів до змісту програм відродження територіальних громад, удосконалення стандартів з питань відбудови знищених будинків із застосуванням позитивного зарубіжного досвіду з цих питань.

Ключові слова: *національна безпека, місцеве самоврядування, державна регіональна політика, міські та сільські територіальні громади, стратегія розвитку, безпекове середовище, російсько-українська війна.*

© Васильєва Н. В., Васильєва О. І., 2022

Постановка проблеми. У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV (втратив чинність) під національною безпекою розуміється «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сферах … при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам» [1]; у Законі України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (діючий) визначено, що це «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз» [2]. Російсько-українська війна виявила незадовільний стан національної безпеки в Україні, а також довела нагальну потребу у розробленні кардинально нової державницької моделі безпеки, за якої Україна увійде до світової цивілізації на рівноправних засадах, що дозволить їй самостійно здійснювати свою внутрішню й зовнішню політики, та не ставитись до неї зневажливо і не йти у фарватері політики інших держав [3, с. 50].

Вважаємо, що актуальним є створення безпекового середовища на рівні територіальних громад задля захисту громадян, оскільки на практиці виявилось, що це питання не було головним пріоритетом політиків і посадових осіб місцевого самоврядування, бо не створено відповідних дієвих механізмів та інструментів, незважаючи на наявний воєнний конфлікт (ведення гібридної війни) на Сході нашої держави. У статті розглядатимемо поняття «безпекове середовище» у площині необхідності життєзабезпечення територіальних громад і захисту їх мешканців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи розвиток територіальних громад такі науковці, як О. Гуцуляк [4], А. Рогуля [5], А. Мокій, Н. Павліха, О. Дацко, А. Гуменюк [6] приділили свою увагу питанням безпеки, безпеки життєдіяльності та соціальній безпеці територіальних громад у контексті регіональної політики України. Питання безпекового середовища висвітлені у працях таких учених, як Б. Парахонський, Г. Яворська, О. Резнікова [3], зокрема викладено особливості безпеки держави в умовах глобалізації та засоби національного реагування на зовнішні виклики й загрози; О. Житник [7], розглянувши безпекове середовище як детермінанту державного стратегічного планування з урахуванням майбутніх викликів і загроз у різних сферах. Проте російсько-українська війна виявила гостру проблему безпекового існування територіальних громад в Україні, що потребує окремого дослідження через призму державно-управлінських рішень.

Метою статті є розкриття проблеми безпекового існування територіальних громад під час російсько-української війни та запропонування шляхів їх усунення в майбутньому.

Методи дослідження. За допомогою методів: контент-аналізу – проаналізовано нормативно-правову базу стосовно приділення уваги безпековому існуванню територіальних громад; аналізу ситуації – розкрито проблеми, з якими зіштовхнулись територіальні громади під час російсько-української війни; дедукції й синтезу – обґрунтовано пропозиції щодо подолання виявлених проблем.

Виклад основного матеріалу. У Стратегії національної безпеки України зазначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні», й у 2022 р. громадяни України на прикладі російських воєнних злочинців побачили, що «низький рівень добробуту породжує зневіру та невпевненість у майбутньому, провокує насильство, що гальмує розвиток і консервує відсталість. Особливо небезпечним є укорінення радикальних суспільних настроїв і середовищ, які є основою для політичного насильства та сепаратизму, діяльності незаконних збройних формувань і поширення тероризму. Злочинність загрожує правам і свободам, законним інтересам людей, суспільства та держави» [8]. Українці відчули на собі різницю у людських цінностях двох держав, між духовно й матеріально розвиненим і нерозвиненим

суспільствами.

Згадана Стратегія є базисом для розроблення низки стратегічних документів «щодо планування у сферах національної безпеки й оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації» [8], однак серед наведених у документі стратегій не згадано Державну стратегію регіонального розвитку, яка «визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів» [9], відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року (зокрема, ціль 11 стосується забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів), які є «орієнтирами для розроблення прогнозних і програмних документів, нормативно-правових актів щодо забезпечення збалансованості економічного, соціального й екологічного вимірів сталого розвитку України» [10].

Виходячи з тези В. Заплатинського, що «безпека – це такі умови, в яких знаходиться складна система, коли дія зовнішніх і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними по відношенню до даної складної системи у відповідності до існуючих, на даному етапі, потреб, знань й уявлень» [11, с. 96], російсько-українська війна виявила, що незважаючи на переважну увагу держави питанню соціально-економічного розвитку міст ніж сіл, навіть приєднавши останніх до перших при проведенні реформи децентралізації, питання створення умов безпекового існування територіальних громад не було ключовим. Як наслідок, мешканцям в окупованому селі було вижити не легше ніж у місті, оскільки домогосподарства:

1) залежать від централізованого постачання енергоносіїв (електроенергія, газ), які забезпечують потреби громадян у світлі, опаленні, воді, приготуванні їжі, зв'язку, інтернеті тощо;

2) не мають значного накопичення (резерву) продуктів харчування, медикаментів і води (через відсутність колодязів);

3) житлові будинки (підвальні приміщення, льохи) не відповідають вимогам захисних споруд цивільного захисту, згідно наказу Міністерства внутрішніх справ України від 9 лип. 2018 р. № 579 [12], під якими розуміються «інженерні споруди, призначені для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів» [13] тощо.

Крім того, сільські територіальні громади позбавлені широкої мережі продовольчих магазинів та аптек, тому гуманітарна катастрофа є реальністю не лише в містах, а й в селах. У багатьох сільських територіальних громадах не була налагоджена система оповіщення, заздалегідь не проводилась відповідна інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням. Незадовільною виявилась робота посадових осіб у старостатах і депутатів місцевих рад (нажаль, виявлені випадки колабораціонізму), що негативно позначилось на безпечному перебуванні мешканців у територіальних громадах, на створенні евакуаційних коридорів від віддалених сіл до «центральної садиби», забезпечення сіл гуманітарною допомогою та інше.

Незважаючи на те, що на законодавчому рівні визнано «пріоритетність соціального розвитку села й агропромислового комплексу має виняткову значущість і незамінність вироблюваної продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення республіки, її економічної незалежності» [14], головним у селі залишаються земельні, а не людські ресурси.

Як зазначає О. Гуцуляк, безпека територіальної громади є «динамічним станом первинного суб'єкта місцевого самоврядування, в якому забезпечується непорушність його автономії та самодостатності на віднесеній до неї території, виявлення й усунення шкідливих для його існування, розвитку чи вдосконалення зовнішніх і внутрішніх факторів» [4, с. 83], а О. Житник вважає, що «безпекове середовище – це не візії чи стратегії політичних суб'єктів, це об'єктивний стан речей у майбутньому, породжений соціальною взаємодією, розвитком технологій, глобальними, а також незалежними від суспільства процесами. Важливим фактором, що впливає на безпекове середовище, є конкуренція дер-

жав за регіональні безпеки» [7, с. 145].

Отже, створення безпекового середовища на місцевому рівні потребує здійснення спільних зусиль і відповідальної взаємодоповнюючої співпраці органів державної та місцевої влади, бізнесу й громадськості.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, у повоєнний період головним державно-управлінським питанням має стати створення безпекового середовища на рівні територіальних громад. Для цього потрібно здійснити комплекс наступних заходів, зокрема на рівні нормативно-правових актів:

1. Визначити поняття «безпека» як базовий принцип у всіх законах і постановах, положення яких стосуються розвитку регіонів і територіальних громад, щоб регіональний розвиток був не лише «процесом соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах» [15], а й передбачав створення безпекового середовища у межах усієї територіальної громади. Зокрема, більше уваги потрібно приділити питанню безпеки й у проєкті закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 13 квіт. 2022 р. № 7282, де запропоновано внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [16], зокрема додати поняття «Програма комплексного відновлення населеного пункту (території) – містобудівна програма, яка визначає основні просторові та соціально-економічні пріоритети і комплекс пріоритетних заходів для забезпечення відновлення населених пунктів (територій), які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, а також є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ» (далі – Програма), яка «розробляється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради» та включає певний перелік інформаційних даних, а склад, зміст і порядок її розроблення, внесення змін і затвердження визначаються Кабінетом Міністрів України. Помилковим вважаємо тезу, що «Програма не підлягає стратегічній екологічній оцінці, розгляду архітектурно-містобудівною радою та громадському обговоренню» [17]. На нашу думку, дана програма при її розробці на рівні територіальної громади першочергово має враховувати думку громадськості та поширюватись на всю територію територіальної громади.

2. Прийняти закон України «Про відновлення й ревіталізацію територіальних громад», в якому чітко визначити ключову термінологію та механізми реалізації, і тільки після цього розробляти Національну програму з відродження населених пунктів і територій, які постраждали від війни, з жорстким дотриманням вимог (критеріїв, стандартів) щодо створення безпекового середовища. На наш погляд, сільські територіальні громади мають модернізовуватися на рівних умовах із міськими, що дозволить відновити у них життя. Крім того, доцільно вдосконалити інструменти державно-приватного партнерства, зокрема «реалізацію концесійної діяльності в міському господарстві, що є сукупністю цілей, принципів, функцій, форм, методів, інструментів і способу їх застосування органами публічної влади для активізації інноваційно-інвестиційних процесів задля забезпечення сталого розвитку населених пунктів» [18], активізувати розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій, оскільки «виконання обслуговуючою кооперацією господарської та соціальної функцій підтверджує її важливість у розвитку аграрного сектору і підвищення рівня життя сільського жителя» [19], «кооперація обслуговуючого типу допомагає сільським жителям вирішувати багато проблем, що існують у суміжних із галуззю сільського господарства сферах діяльності» [20], що пришвидшить процеси відновлення територіальних громад.

3. Змінити стандарти у сфері містобудування, архітектури та планування територій, з питань функціонування об’єктів критичної інфраструктури (ст. 9 [21]), житлового й нежитлового фондів з чіткими вимогами до багатоповерхової і приватної житлової та нежитлової забудови у міській і сільській місцевості, зокрема до

виконання Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку» [16] та інше, що сприятиме створенню безпекового середовища, із закріпленням кримінальної й фінансової відповідальності за їх порушення. Крім того, увага має бути приділена проблемі доступності інфраструктури, будівель і помешкань для маломобільних груп населення, тобто «осіб, які відчувають труднощі при самостійному пересуванні, … це особи з інвалідністю, особи з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, громадяни похилого віку, особи з дитячими візками» [22].

4. Запровадити практику виокремлення окремим розділом (блоком) «Створення безпекового середовища у територіальних громадах» у Державній стратегії регіонального розвитку України, Стратегіях розвитку областей і планах заходів з їх реалізації, з чітким визначенням критеріїв, індикаторів і результативних показників.

5. Створити «Типовий паспорт безпекового середовища територіальної громади» та запровадити обов'язкову практику їх розроблення й затвердження у всіх територіальних громадах, де передбачити визначення всього спектру безпекових проблем, потенціалу й спроможності всіх зацікавлених сторін у створенні й розвитку безпекового середовища. Цей паспорт має бути узгодженим зі Стратегією розвитку та Програмою соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади.

6. Визначити компетентності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань аналізованої сфери, а також посилити їх відповідальність за дотримання положень нормативно-правових актів стосовно безпекового життєзабезпечення територіальних громад і захисту мешканців шляхом внесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу», «Про статус депутатів місцевих рад» тощо. Окрім цього, запровадити практику з викладання спеціальних навчальних курсів, спрямованих на підвищення згаданих компетентності публічних службовців і депутатів місцевих рад, представників громадського середовища та інших зацікавлених осіб.

7. Для обговорення питань безпекового життєзабезпечення територіальних громад потрібно створювати «діалогові майданчики» із широким залученням різних верст населення, проводити моніторинг та опитування громадської думки задля розуміння й формування відповідального ставлення кожного мешканця до громадянського обов'язку щодо спільної справи зі створення та підтримання у подальшому функціонування безпечного середовища у межах територіальної громади. Крім того, у рамках громадського бюджету більше приділяти увагу відповідним місцевим ініціативам.

8. Вважаємо, що впровадження технологій «smart-city» має відбуватись не лише у містах або «центральних садибах», а й у віддалених селах, що дозволить комплексно охопити всі населені пункти, які об'єднались між собою в єдину територіальну громаду. «"Розумне" управління у публічному, приватному та громадському секторах формує smart-суспільство, створюючи якісно нові умови життя й інфраструктуру» [23] та сприяє створенню безпекового середовища задля захисту її мешканців.

Таким чином, створення безпекового середовища в територіальних громадах (міських і сільських на рівних умовах) має стати важливим пріоритетом доктрини національної безпеки, і бути спрямованою на захист усіх мешканців населених пунктів. Актуальними напрямами подальших досліджень є пошук та обґрунтування концептуальних підходів до змістовної частини програм відродження територіальних громад, удосконалення стандартів з питань відбудови знищених будинків із застосуванням позитивного зарубіжного досвіду з цих питань.

Список використаної літератури:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text (дата звернення : 10.04.2022).
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/

show/2469-19#n355 (дата звернення : 10.04.2022).
3. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України / Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська, О. О. Резнікова ; за ред. К. А. Кононенка. Київ : НІСД, 2013. 56 с.
4. Гуцуляк О. А. Щодо змісту поняття безпеки територіальної громади. *Знання європейського права.* 2021. Вип. 3. С. 79–84. URL : https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.235 (дата звернення: 12.04.2022).
5. Рогуля А. Реалізація державної політики у сфері безпеки життєдіяльності на рівні територіальних громад. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2018. Вип. 3(38). С. 157–163. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/21.pdf (дата звернення: 12.04.2022).
6. Мокій А. І., Павліха Н. В., Дацко О. І., Гуменюк А. М. Соціальна безпека територіальних громад у контексті регіональної політики України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2018. Вип. 6(134). С. 42–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_9 (дата звернення: 12.04.2022).
7. Житник О. М. Майбутнє безпекове середовище в контексті державного стратегічного планування: концептуальний підхід. *Право та державне управління.* 2018. № 4(33) С. 144–149. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2018/26.pdf (дата звернення: 12.04.2022).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 верес. 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 верес. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text (дата звернення: 14.04.2022).
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2020 р. № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text (дата звернення : 14.04.2022).
10. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 верес. 2019 р. № 722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text (дата звернення: 14.04.2022).
11. Заплатинський В. М. Логіко-детермінантні підходи до розуміння поняття «безпека». *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка.* 2012. Вип. 5. С. 90–98. URL: http://visnyk-sport.kpnu.edu.ua/article/view/29969/26697 (дата звернення: 12.04.2022).
12. Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту : наказ Міністерство внутрішніх справ України від 9 лип. 2018 р. № 579. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#n18 (дата звернення: 18.04.2022).
13. Кодекс цивільного захисту України 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text (дата звернення: 16.04.2022).
14. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовт. 1990 р. № 400-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text (дата звернення: 16.04.2022).
15. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення : 15.04.2022).
16. Про надання будівельної продукції на ринку : Закон України від 2 верес. 2020 р. № 850-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text (дата звернення: 17.04.2022).
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності : проєкт закону України від 13.04.2022 р. № 7282 URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1258211 (дата звернення: 18.04.2022).
18. Васильєва Н., Васильєва О, Киртока М., Хаджирадєва С. Державно-приватне партнерство як важливий інструмент забезпечення сталого розвитку територій. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2020. № 7. С. 253–269. URL: https://doi.org/10.34132/pard2020.07.12 (дата звернення: 17.04.2022).
19. Приліпко С. М. Диверсифікація напрямів публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2018. Вип. 29(68). № 2. С. 97–102. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/2_2018/2_2018.pdf

(дата звернення: 17.04.2022).
20. Приліпко С. М. Інноваційний розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій: публічно-управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2. С. 102–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_2_16 (дата звернення: 17.04.2022).
21. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 лист. 2021 р. № 1882-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text (дата звернення: 15.04.2022).
22. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо посилення захисту осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення при здійсненні містобудівної діяльності : Закон України від 16 січ. 2020 р. № 473-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-20#Text (дата звернення: 18.04.2022).
23. Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Концептуальні засади впровадження SMART-технологій сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 7. С. 86–89. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2018/19.pdf (дата звернення: 17.04.2022).

Vasylieva N., Vasylieva O. Security existence of territorial communities in Ukraine: public administration aspect

The article emphasizes the urgency of solving the problem of secure existence of territorial communities in Ukraine. The shortcomings of the state regional policy in today's conditions are revealed. Problems of the existence of villages and cities in the conditions of the "hybrid" Russian-Ukrainian war are revealed. The urgency of creating a safe environment in territorial communities for their livelihood and protection of residents has been proven. The article uses scientific methods of content analysis, situation analysis, deduction and synthesis. Scientific sources on security, national security, development of territorial communities have been studied. The normative-legal base concerning the safe existence of territorial communities is analyzed. Problems of security in territorial communities during the Russian-Ukrainian war are outlined. The vulnerability of the secure existence of rural and urban territorial communities has been proved. The development of a radically new state security model is emphasized. The state administrative issue to be resolved in the postwar period is set out. The author's vision of the measures proposed to be implemented to create a safe environment in local communities. Creating a secure environment in communities is argued as a priority in the new doctrine of national security. A security environment must be created throughout the territory of the united territorial community. The security competence of local government officials and deputies of local councils should be increased. Creating a secure environment at the local level requires joint efforts and responsible complementary cooperation between public authorities, business and the public. The authors emphasize the expediency of introducing various mechanisms and tools. Substantiation of conceptual approaches to the content of programs of revival of territorial communities, improvement of standards on the reconstruction of destroyed houses with the use of positive foreign experience on these issues requires further research.

Key words: *national security, local self-government, state regional policy, urban and rural territorial communities, development strategy, security environment, Russian-Ukrainian war.*

УДК 353.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.32

Т. В. Гоголь
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету

Л. М. Мельничук
доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету

ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми удосконалення територіальної організації влади як комплексного і системного кроку на шляху ефективного адміністративно-територіального устрою держави, формування повноцінного місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта – громади. Окреслено періодизацію творення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад з визначенням ключових характеристик кожного етапу цього напряму діяльності держави. Здійснено аналітичний огляд протікання процесів децентралізації в Україні, основних її характеристик і можливостей для розвитку місцевого самоврядування. У ході дослідження продемонстровано, що ефективне впровадження реформи децентралізації можливе лише за умови згуртованої спільноти мешканців громади, сильних інституцій та ефективного державного управління. У цілому доведено, що масштабний процес децентралізаційних перетворень є достатньо структурованим та має перманентний перебіг подій із відповідною спрямованістю на вирішення нагальних проблем адміністративно-територіального устрою та бюджетних відносин. Обгрунтовано, що трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування супроводжуються низкою ризиків децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, які пов'язані з існуванням і накопиченням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів та які необхідно враховувати під час розробки та упровадження конкретних механізмів розвитку територій. Відповідно зроблено висновок, що суспільні перетворення, розпочаті в Україні, потребують подальших законодавчих та організаційних змін, спрямованих на посилення заходів регіональної політики, покликаних досягти конвергенції розвитку регіонів, активізації населення для вирішення власних потреб та інтересів.

Отримані у роботі результати слугуватимуть основою для подальших досліджень політики згуртування з позиції впливу на зменшення територіальних диспропорцій розвитку, здійснення нею координаційної функції, узгодження територіального впливу різних галузевих та функціональних політик.

Ключові слова: *публічне управління, децентралізація, територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа, згуртованість, регіональний розвиток.*

Постановка проблеми. Надзвичайної актуальності та стратегічної значущості в державній політиці набувають процеси децентралізації як одного із пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади. Визначивши політичний курс на децентралізацію, Україна практично обрала «партнерську» модель місцевого самоврядування, за якої держава усвідомлює підвищене значення територіальної громади як носія прямої демократії та повноцінного життєвого середовища для громадян. Водночас однією з найбільш помітних ознак розвитку громад постає нерівність між мешканцями різних за розміром населених пунктів,

© Гоголь Т. В., Мельничук Л. М., 2022

зокрема, у доступі до послуг соціальної сфери, що має виражену територіальну залежність. Зі зменшенням розміру населеного пункту зменшуються можливості громадян, обмежується свобода вибору, знижується якість послуг. При цьому недостатній рівень забезпечення малих населених пунктів інфраструктурними об'єктами і надалі не компенсується розвитком мережі якісних шляхів та транспортним сполученням з більшими населеними пунктами. Крім того, проблеми нерівномірного розвитку громад ще більше посилюються внаслідок впливу масштабного вторгнення росії, воєнних дій на сході та півдні країни.

Тому реформа адміністративно-територіального устрою своїм стратегічним спрямуванням має на меті зробити адміністративно-територіальні одиниці такими, які б сприяли концентрації ресурсів на території та не були надто обтяжливими для отримання населенням публічних послуг, що надаються органами влади відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ґрунтовний аналіз наукової літератури засвідчує значний науковий інтерес дослідників до вивчення різних аспектів децентралізації влади та управління, сучасного стану, викликів та проблем перебігу децентралізаційних процесів та адміністративно-територіальної реформи. Серед сучасних теоретиків децентралізації слід назвати творчий тандем Р. Роудса (Велика Британія) та М. Бевіра (США), які задля визначення загальних методологічних засад теорії децентралізації вони запропонували «спеціальну теорію інтерпретації» (distinctive interpretive theory) [19]. Зарубіжні дослідники констатують, що внаслідок процесів децентралізації, деволюції та різних технологій публічно-приватного партнерства управлінські структури зазнали разючих змін [18].

Окремі науковці вважають, що успішна реалізація децентралізації залежить від зміцнення потенціалу місцевих органів влади та можливостей уряду в сприянні та підтримці децентралізації (Dyer C., Rose P. [15]). Інші аргументи, що лежать в основі децентралізації – активне залучення громад та приватного сектору до питань місцевого значення, що сприятиме більшій репрезентативності та справедливості у прийнятті рішень (Govinda R. [16]).

Однак, як зазначають вітчизняні фахівці, останніми десятиріччями дана проблема в Україні не лише не вирішена, а й дедалі загострюється (Новіков В. М., Дєєва Н. М., Гвелесіані А. Г. та ін. [13]).

Відповідно науковий інтерес у межах тематики даного дослідження становить комплексне вивчення питань реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації.

Отже, **мета статті** – на основі аналізу процесів децентралізації в Україні, визначити та обгрунтувати особливості й визначальні засади проведення реформи адміністративно-територіального устрою держави, виявити наявні ризики означених процесів та окреслити заходи для їх мінімізації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до конституційних норм територіальний устрій України має ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з тим, централізована система органів місцевого самоврядування, що була успадкована від радянських часів та діяла в Україні, виявилася фрагментарною, розбалансованою, неефективною, відірваною від потреб суспільства, окремих територій та не відповідала європейським принципам районування. Сучасні суспільні практики засвідчують, що саме децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин.

Дослідження, проведені у напрямі формування моделі управління забезпечили можливість окреслити періодизацію творення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад (табл. 1).

Так, в Україні процес децентралізації розпочато у 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12], законів України «Про співробітництво

Таблиця 1

Періодизація формування державної політики розвитку територіальних громад в Україні

Етап	Період, роки	Коротка характеристика державної політики стосовно місцевого самоврядування
1	1990–1993	Перевірка різних моделей державної політики стосовно місцевого самоврядування та територіального формування публічної влади через появу нових суб'єктів впливу на втілення державної політики на місцевому рівні
2	1994–1995	Докорінне змінювання мети і завдань державної політики стосовно місцевого самоврядування, що передбачала відмову від двоякої природи рад
3	1996–1999	Закріплення на рівні Конституції засад сучасного місцевого самоврядування та втілення принципів адміністративної реформи
4	2000–2005	Окреслення напрямів та пріоритетних завдань державної політики стосовно реформи політичної системи, системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою
5	2006–2010	Координація організаційної діяльності стосовно впровадження муніципальної та адміністративної реформ
6	2011–2013	Намагання оптимізувати системи регіонального управління через трансформацію співвідношення між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням в напрямі зміцнення виконавчої влади
7	2014 – по теперішній час	Децентралізація влади та формування передумов для створення спроможних територіальних громад
	2014-2019 1-й етап децентралізації	Спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [5]. та світові стандарти суспільних відносин
	2020–2021 2-й етап децентралізації	Формування базового рівня місцевого самоврядування: затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади – адміністративно-територіального устрою базового рівня, сформовано 1469 територіальних громад
	2022 – 3-й етап децентралізації	внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення

Джерело: складено за даними [2; 4]

територіальних громад» [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] та змін до Бюджетного [3] і Податкового кодексів.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до цілей реформування адміністративно-територіального устрою держави в контексті децентралізації, як слушно зазначають окремі дослідники, слід віднести: 1) формування нової системи адміністративно-територіального устрою держави; 2) розмежування повноважень (оптимальний розподіл) між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; 3) формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави [14].

Цей процес дозволив формувати достатньо дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. На початок 2014 р. в Україні функціонувало 10279 сільських рад, які офоплювали 28,4 тис. сільських населених пунктів (з них 1,2 тис. селищ і 27,2 тис. сіл, у яких проживало 13,2 млн осіб, або 30,9% від усього населення). У межах району існували в середньому 21 сільська рада та58 сіл. Середня кількість сіл у розрахунку на одне місто становить 62 одиниці. У середньому на одну сільську раду припадало

три населених пункти, 4698 га господарської території, 1282 особи постійного населення.

Станом на 01.10.2015 р. в Україні до адміністративно-територіальних одиниць належали: Автономна Республіка Крим та 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 185 – міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 27207 сіл. Однак кількість сільських районів по областях значно відрізнялася. Так, у Вінницькій та Харківській областях їх налічувалося по 27 одиниць на один район. В Івано-Франківській, Тернопільській та Львівській областях 32–34 сільські ради, тоді як у Луганській, Дніпропетровській та Запорізькій областях – 11–13 сільських рад (табл. 2).

Адміністративно-територіальні зміни населених пунктів України упродовж

Таблиця 2

Адміністративно-територіальний устрій України без урахування об'єднаних територіальних громад станом на 01.12.2018 р.

№ з/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ (селище міського типу)	Сільські населені пункти		
		Сільські	У містах	Всього	Обласного значення	Районного значення	З районним поділом		Усього	Селищ	Сіл
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917
2	Вінницька	27		12	6	6		19	1249	107	1142
3	Волинська	16		9	4	5		9	574		574
4	Дніпропетровська	22	18	17	13	4	3	22	697	33	664
5	Донецька	18	21	48	27	21	4	124	928	181	747
6	Житомирська	23		5	4	1	1	21	779	8	771
7	Закарпатська	13		8	5	3		19	544		544
8	Запорізька	20	7	10	5	5	1	15	518	21	497
9	Івано-Франківська	14		13	5	8		13	584	17	567
10	Київська	25		24	13	11		27	1051	5	1046
11	Кіровоградська	21	2	9	4	5	1	27	943	14	929
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	102	642	100	542
13	Львівська	20	6	40	9	31	1	30	1606		1606
14	Миколаївська	19	4	7	4	3	1	9	606	42	564
15	Одеська	26	4	14	7	7	1	26	857	18	839
16	Полтавська	25	5	10	5	5	2	11	1179	13	1166
17	Рівненська	16		10	4	6		10	680	1	679
18	Сумська	18	2	8	6	2	1	9	883	34	849
19	Тернопільська	17		11	4	7		4	669	1	668
20	Харківська	27	9	15	6	9	1	47	1382	114	1268
21	Херсонська	18	3	8	4	4	1	21	463	61	402
22	Хмельницька	20		8	6	2		9	704	2	702
23	Черкаська	20	2	12	6	6	1	10	656	87	569
24	Чернівецька	11		4	1	3		4	256		256
25	Чернігівська	22	2	5	4	1	1	9	686	20	666
26	м.Київ		10	1			1				
27	м.Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28
	Усього	490	106	363	177	184	24	654	20112	910	19202
	Усього по Україні	490	108	461	187	272	24	883	28376	1173	27203

Джерело: складено за даними [7]

досліджуваного періоду характеризуються збільшенням території міст за рахунок земель сільських рад, включенням сільських населених пунктів до меж міст, об'єднанням двох і більше таких пунктів. Так, відповідно до положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сусідні міські, селищні, сільські ради мають змогу об'єднатися в одну громаду, яка матиме один спільний орган місцевого самоврядування.

Завдяки запровадженню нової для України європейської практики міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти (табл. 3).

Партнерство між сусідніми громадами шляхом укладання договорів про співробітництво у поєднанні з утворенням об'єднаних територіальних громад створює мережу вертикальних і горизонтальних зв'язків між державою та територіальними громадами в Україні, оминаючи регіональний рівень.

Водночас на сучасному етапі розвитку громад альтернативою є активізація адміністративно-територіальної реформи. З внесенням змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад (2020) [8], Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні цен-

Таблиця 3

Співробітництво територіальних громад станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Загальна кількість проектів співробітництва	у тому числі					К-сть тер. громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
			ЖКГ	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соц. забезпечення	інше	
1	Вінницька	7				4	3	15
2	Волинська	1				1		4
3	Дніпропетровська	17				15	2	22
4	Донецька	1				1		2
5	Житомирська	2				1	1	5
6	Закарпатська	3		1		1	1	21
7	Запорізька	16	2			13	1	14
8	Івано-Франківська	5					5	25
9	Київська	8				7	1	7
10	Кіровоградська	8				3	5	10
11	Луганська	1					1	2
12	Львівська	13		1		9	3	30
13	Миколаївська	6				2	4	12
14	Одеська	6				4	2	7
15	Полтавська	7	1		2	1	3	9
16	Рівненська	14			2	7	5	32
17	Сумська	4				2	2	7
18	Тернопільська	1				1		10
19	Харківська	15	1			10	4	19
20	Херсонська	1					1	2
21	Хмельницька	1				1		6
22	Черкаська	4				4		6
23	Чернівецька	6		1		1	4	18
24	Чернігівська	6				4	2	11
25	м Київ							
	Усього	153	4	3	4	92	50	296

Джерело: складено за даними [6]

три та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких проведено у 2020 р. місцеві вибори на новій територіальній основі. Згодом, у тому ж році, Уряд країни визначив адміністративні центри та затвердив територій громад за кожним регіоном окремо. Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня (громад), без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, складається з 1469 громад та м. Києва, в тому числі з 410 міськими, 433 селищними, 627 сільськими адміністративними центрами. В новій системи адміністративно-територіального устрою залучені 442 міста, 824 селищ міського типу, 27393 сільських населених пункти (табл. 4).

Реформа адміністративно-територіального устрою була докорінною й стосувалася також субрегіонального рівня. Багато створених ще за радянських часів районів були занадто малими, відповідно у 44% громад представництво їхніх інтересів районними адміністраціями було взагалі неефективним. Відтак рішенням Верховної Ради України [11] сформовано нову

Таблиця 4

Об'єднані територіальні громади станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони	Об'єднані територіальні громади	Міські населені пункти			Сільські населені пункти		
				Усього	Міста	Селища міського типу	Усього	Селища	Села
1	Автономна Республіка Крим	На даний час в окупованій АРК 14 районів, вони будуть ліквідовані після деокупації, а замість них буде створено 10 нових районів							
2	Вінницька	6	63	47	18	29	1456	127	1329
3	Волинська	4	54	33	11	22	1054		1054
4	Дніпропетровська	7	86	65	20	45	1435	60	1375
5	Донецька	8	66	183	52	131	1115	196	919
6	Житомирська	4	66	55	12	43	1613	20	1593
7	Закарпатська	6	64	30	11	19	578		578
8	Запорізька	5	67	36	14	22	914	44	870
9	Івано-Франківська	6	62	39	15	24	766	20	746
10	Київська	7	69	56	26	30	1126	5	1121
11	Кіровоградська	4	49	39	12	27	990	16	974
12	Луганська	8	37	146	37	109	780	102	678
13	Львівська	7	73	78	44	34	1850	1	1849
14	Миколаївська	4	52	26	9	17	885	71	814
15	Одеська	7	91	52	19	33	1122	22	1100
16	Полтавська	4	60	36	16	20	1803	15	1788
17	Рівненська	4	64	27	11	16	999	3	996
18	Сумська	5	51	35	15	20	1454	52	1402
19	Тернопільська	3	55	35	18	17	1023	1	1022
20	Харківська	7	56	77	17	60	1674	138	1536
21	Херсонська	5	49	40	9	31	656	79	577
22	Хмельницька	3	60	37	13	24	1414	5	1409
23	Черкаська	4	66	30	16	14	824	101	723
24	Чернівецька	3	52	19	11	8	398		398
25	Чернігівська	5	57	45	16	29	1464	57	1407
26	м Київ			1	1				
	Усього	126	1469	1267	442	824	27393	1135	26258

Джерело: складено за даними [6]

систему адміністративно-територіального устрою районного рівня. На субрегіональному рівні утворено 136 укрупнених районів, які мають стати основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях. При цьому 14 районів Автономної Республіки Крим будуть ліквідовані після деокупації території, натомість буде створено 10 нових районів (табл. 4).

Прийняті у 2020 р. урядові та парламентські рішення дали змогу масштабувати процеси децентралізації на усій території країни, завершити процес створення спроможних громад та здійснити нове адміністративне районування країни. Саме цей фундамент реформи, до створення якого Україна йшла більше шести років, складає базис побудови якісно нової системи органів місцевого самоврядування (табл. 5).

При цьому роль районів змінюється. Голова райдержадміністрації має стати представником центральної влади з наглядовими функціями. Райони потрібні, насамперед, для організації територіальних підрозділів органів державної влади. Ці кроки мали важливе значення для згуртованості держави, адже кожна нова територіальна громада ставала новою ланкою у ланцюжку «центр-регіони».

Однак, трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, які супроводжувалися процесами об'єднання громад задля підвищення їхньої економічної та соціальної спроможності, відбуваються на фоні низки викликів у процесі децентралізації влади та управління.

Найбільші ризики означених реформ в Україні пов'язані з існуванням і накопичен-

Таблиця 5

Ради областей з урахуванням об'єднаних територіальних громад станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Ради						
		Усього	Районні	Районні у містах	Територіальних громад			
					усього	міські	селищні	сільські
1	Вінницька	69	6		63	18	22	23
2	Волинська	58	4		54	11	18	25
3	Дніпропетровська	100	7	7	86	20	25	41
4	Донецька	41	5		36	19	8	9
5	Житомирська	70	4		66	12	22	32
6	Закарпатська	70	6		64	11	18	35
7	Запорізька	72	5		67	14	17	36
8	Івано-Франківська	68	6		62	15	23	24
9	Київська	76	7		69	24	23	22
10	Кіровоградська	55	4	2	49	12	16	21
11	Луганська	22	4		18	4	11	3
12	Львівська	80	7		73	39	16	18
13	Миколаївська	56	4		52	9	14	29
14	Одеська	98	7		91	19	25	47
15	Полтавська	67	4	3	60	16	20	24
16	Рівненська	68	4		64	11	13	40
17	Сумська	56	5		51	15	15	21
18	Тернопільська	58	3		55	18	16	21
19	Харківська	63	7		56	17	26	13
20	Херсонська	57	5	3	49	9	17	23
21	Хмельницька	63	3		60	13	22	25
22	Черкаська	70	4		66	16	10	40
23	Чернівецька	55	3		52	11	7	34
24	Чернігівська	62	5		57	16	24	17
25	м Київ	1			1			
	Усього	1555	119	15	1420	369	428	623

Джерело: складено за даними [7]

ням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів, що необхідно враховувати під час розробки та упровадження конкретних механізмів розвитку громад. Зокрема, невирішеними є питання розподілу повноважень та бюджетних коштів в умовах нового районування. Необхідним є здійснення комплексу заходів для мінімізації ризиків процесу змін адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у забезпеченні надання послуг, що надавалися на районних рівнях. Потребують нормативних змін та моніторингу взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, синхронізації розвитку територіальних рівнів економіки в умовах децентралізації. Адже виконавчу владу на обласному і районному рівнях здійснюють місцеві держадміністрації, що обмежує незалежність рад та змішує функції держави і місцевого самоврядування.

Зумовлюється потреба у посиленні заходів регіональної політики, покликаних збалансувати, досягти конвергенції розвитку регіонів. Адже юридично створена об'єднана територіальна громада – це лише початок формування згуртованої спільноти її мешканців. Простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці для об'єднання та згуртованості не достатньо. Відповідно більшість існуючих об'єднаних територіальних громад є швидше об'єднанням територій, ніж об'єднанням людей. Саме тому у деяких європейських країнах процеси згуртування відбуваються за допомогою здійснюваної державою регіональної політики. Посилаючись на результати окремих досліджень, доводиться констатувати, що не існує «єдиних» універсальних заходів для сприяння згуртованості. Важливо, щоб місцеві суб'єкти, громади максимально використали свої територіальні особливості, навіть якщо ці особливості є несприятливими [17].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, ключовими поняттями, які лежать в основі реформи децентралізації, є участь громади, співпраця, справедливий розподіл ресурсів, прийняття рішень на місцевому рівні. Процес децентралізаційних перетворень наразі продовжує тривати, демонструючи значні досягнення, є структурованим та має перманентний перебіг подій із відповідною спрямованістю на вирішення нагальних проблем зміни адміністративно-територіального устрою та бюджетних відносин. Відповідно децентралізація є ефективним інструментом поліпшення якості управління державою і фінансовими потоками, важливим кроком на шляху до запровадження належного урядування.

Водночас суспільні перетворення, розпочаті в Україні, потребують подальших законодавчих та організаційних змін, спрямованих на забезпечення модернізації державної політики розвитку територіальних громад, активізації політики регіонального розвитку, активізації населення на вирішення власних потреб та інтересів.

При цьому подальші дослідження мають бути спрямовані вивчення питань щодо впливу усіх секторних політик на зменшення територіальних диспропорцій розвитку, координації цього процесу засобами регіональної політики.

Список використаних джерел:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / за фінансової підтримки Німецького товариства технічного співробітництва (GTZ). Київ : Секретаріат КМУ, 2009. 615 с.
2. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : дис. … канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Харків. 2016. 261 с.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами). *Верховна Рада України* : сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/ 2456-17#Text (дата звернення: 25.04.2022).
4. Децентралізація в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua (дата звернення: 25.04.2022)
5. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/994_036#Text (дата звернення: 25.04.2022).
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2022 р. *Децентралізація в Україні* : сайт. URL:

https://decentralization.gov.ua (дата звернення: 25.05.2022).
7. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. *Верховна Рада України* : сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text (дата звернення: 25.05.2022).
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (із змінами). *Верховна Рада України* : сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 25.05.2022).
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Верховна Рада України* : сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (дата звернення: 25.05.2022).
11. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX ВРУ. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 33. Ст. 235.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 25.04.2022).
13. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування : кол. моногр. / Новіков В. М. та ін. ; за наук. ред. д.е.н., проф. В. М. Новікова ; д.е.н. (хабілітованого), проф. Здіслава Сіройча. Київ – Варшава, 2018. 431 с.
14. Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 226–233.
15. Dyer C., Rose P. Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare*. 2005. Вип. 35(2). С. 105–113.
16. Govinda R. Decentralisation of educational management: Experiences in South Asia. Paris : UNESCO/IIEP. 1997. 283 c.
17. Mikuš O., Kukoč M., Jež Rogelj M. The coherence of common policies of the EU in territorial cohesion: A never-ending discourse? A review. *Agricultural Economics.* 2019. № 65. Pp. 143–149.
18. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford : Oxford University Press. URL: http://www.paconference.ir/uploadfiles/2015-9-28/PUBLIC-POLICY.pdf (дата звернення: 25.05.2022).
19. Wagenaar H. Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis. London and New York : Routledge. 2015. 336 p.

Hohol T., Melnychuk L. Transformation of territorial communities in the conditions of decentralization in Ukraine

The article examines the problems of improving the territorial organization of power as a complex and systematic step towards effective administrative and territorial organization of the state, the formation of full-fledged local government and its primary subject – the community. The periodization of creation and realization of the state policy of development of territorial communities with definition of key characteristics of each stage of this direction of activity of the state is outlined. An analytical review of the decentralization process in Ukraine, its main characteristics and opportunities for the development of local self-government. The study demonstrated that effective implementation of decentralization reform is possible only if there is a cohesive community of community members, strong institutions and effective public administration. In general, it has been proved that the large-scale process of decentralization transformations is sufficiently structured and has a permanent course of events with an appropriate focus on solving urgent problems of administrative-territorial organization and budgetary relations. It is substantiated that transformational changes in the system of local self-government are accompanied by a number of risks of decentralization and administrative-territorial reform, which are associated with the existence and accumulation of institutional, resource and socio-demographic barriers and which must be taken into account. . Accordingly, it was concluded that the social transformations initiated in Ukraine require further legislative and organizational changes aimed at strengthening regional policy measures aimed at achieving convergence of regional development, activating the population to address their own needs and interests.

The results obtained in this work will serve as a basis for further research on cohesion policy from the standpoint of influencing the reduction of territorial disparities in development, its implementation of the coordination function, coordination of territorial impact of various sectoral and functional policies.

Key words: *public administration, decentralization, territorial community, administrative-territorial reform, cohesion, regional development.*

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 342.72
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.33

І. М. Негуляєва
аспірант кафедри регіонального управління
та публічного адміністрування
навчально-наукового Інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»

ВІЙНА 2022: НОВІ ВИКЛИКИ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ, РЕЄСТРАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Стаття присвячена дослідженню нових викликів, які постали перед державою в питаннях визначення правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб.

Здійснено аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо питань, які стосуються правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану в Україні, а також формування пропозицій щодо підвищення рівня захисту внутрішньо переміщених осіб.

Встановлено, що вивченню питань, які б стосувалися внутрішньо переміщених осіб приділяють увагу значна кількість науковців, які розглядають питання поняття «внутрішньо переміщена особа»; звертають увагу на питання щодо забезпечення прав і свобод, соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ґрунтовно досліджується «адміністративно-правовий статус» внутрішньо переміщених осіб; проводять свої дослідження як на основі аналізу внутрішнього законодавства, так і зарубіжного досвіду. Разом з тим, враховуючи різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок повномасштабного військового вторгнення в Україну, перед нами постають нові виклики щодо правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб, які необхідно досліджувати на теоретичному рівні з подальшою інтеграцією отриманих результатів досліджень в практичне застосування.

Зроблено висновок, що після військової агресії, яка почалася 24 лютого 2022 року, Україна вдруге зіткнулася з масовим внутрішнім переміщенням людей всередині країни. Діючий спеціальний Закон України, низка інших нормативно-правових актів щодо порядку надання соціальної допомоги, єдина Web-орієнтована інформаційна технологія формування сегмент «Облік ВПО», Єдина інформаційна система соціальної сфери для обліку внутрішньо перемішених осіб та здійснення соціальних виплат допомагають захистити таку вразливу верству населення, як внутрішньо переміщені особи.

Зазначено, що офіційні статистичні дані щодо кількості внутрішньо переміщених осіб є нижчими за фактичні. Тому для спрощення процедури отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та допомоги запроваджено новий механізм через «Дію», та мотиваційні програми підтримки основні напрямки яких – «гроші», «робота», «житло».

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, нові механізми обліку, мотиваційні програми підтримки, реєстрація, захист.*

Постановка проблеми. Як вірно зазначив генеральний секретар ООН виступ у Раді безпеки ООН Антоніу Гутеріш: «Війна в Україні безглузда за своєю суттю, безжальна за своїми масштабами і безмежна в тому, що стосується шкоди, яку вона зазнає світу» (5 травня 2022 року).

Вперше за часи своєї незалежності Україна стикнулась з масовим переміщенням громадян всередині країни у 2014 році

© Негуляєва І. М., 2022

з початку окупації території Автономної Республіки Крим та бойових дій в окремих районах Луганської та Донецької областей, коли сотні тисяч людей були вимушені покинули свої помешкання у пошуках безпечного місця проживання. Починаючи з 2014 року упродовж восьми років кількість внутрішньо перемішених осіб зростала незважаючи на домовленості припинення вогню на території Донецької та Луганської областей, пандемію коронавірусу та посилення карантинних обмежень. В період першої хвилі внутрішнього переміщення більшість людей прийняли громади Донецької, Луганської, Харківської, Запорізької, Дніпропетровської, Київської, Херсонської областей та місто Київ. Останні офіційні дані Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб щодо кількості внутрішньо переміщених осіб, взятих на облік розміщені до початку повномасштабної військової агресії 2022 року, станом на 6 липня 2021 відображені на сайті Міністерства соціальної політики України у кількості 1 473 650 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим [1].

Разом з тим, повномасштабне військове вторгнення в Україну, яке 24 лютого 2022 року, спричинило різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. Так, станом на 3 травня 2022 року за даними Міжнародної організації з міграції (МОМ) цей показник перевищив позначку у 8 мільйонів людей [2].

В даному контексті набувають значної актуальності та необхідності дослідження питання правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань, які б стосувалися внутрішньо переміщених осіб (їх правового статусу, порядку реєстрації, отримання різного роду допомоги тощо) приділяють увагу такі науковці, як: Ю. Деркаченко [7], І. Заверуха [3], О. Капінус [4], А. Краковська [11], К. Крахмальова [5; 6], С. Кухтик [7], О. Малиновська [9; 10], А. Осауленко [11], А. Трофименко [12], Т. Цимбалістий [13] та ін. Зокрема, значна увага приділяється вивченню поняття «внутрішньо переміщена особа», звертається увага на питання щодо: забезпечення прав і свобод, соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ґрунтовно досліджується «адміністративно-правовий статус» внутрішньо переміщених осіб. Також дослідження проводяться як на основі аналізу внутрішнього законодавства, так і зарубіжного досвіду. Разом з тим, враховуючи різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок повномасштабного військового вторгнення в Україну, перед нами постають нові виклики щодо правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб, які необхідно досліджувати на теоретичному рівні з подальшою інтеграцією отриманих результатів досліджень практичне застосування.

Метою статті є аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо питань, які стосуються правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану в Україні, а також формування пропозицій щодо підвищення рівня захисту внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. В період антитерористичної операції перша хвиля внутрішньої міграції стала одним з найгостріших для країни викликів та поставила багато проблем, вирішення яких не могло чекати. Тому менше ніж за півроку, а саме 20.10.2014 року був прийнятий Закон України N 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» перша стаття якого дає визначення поняття внутрішньо переміщеній особи. Однак поняття внутрішньо переміщеної особи визначене першою редакцією закону не відповідало змісту, який закріплено у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення, які є універсальним міжнародно-правовим документом, на підставі якого здійснюється розробка законодавства країн щодо даного питання. В пункті 2 у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення внутрішньо переміщеними особами вважаються «особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту,

ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон» [14]. Цей факт одразу привернув увагу науковців, політиків та активістів громадських організацій. Основною відмінністю зазначалося те, що іноземці та особи без громадянства, які теж проживали на території України не були захищені Законом. До менш суттєвих відмінностей можна віднести індивідуальність статусу, непряма ознака не перетину кордону, додаткова причина переміщення – тимчасова окупація.

Однак законодавцем було враховано положення «Керівних принципів» та розроблені пропозиції щодо внесення змін. 13 січня 2016 року набирає чинності Закон України № 219-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» в якому до кола внутрішньо переміщених осіб були включені і іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, привівши визначення внутрішньо переміщеної особи у відповідність до міжнародних стандартів у цьому аспекті. Згідно ст. 1 внутрішньо переміщеною особою є «громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [15].

Проаналізувавши наукові дослідження з тематики визначення поняття внутрішньо переміщеної особи, найсвіжіші з яких датуються 2017 роком, приходимо до висновку що більшість авторів, зокрема, О. Малиновська [8], О. Капінус [4], Т. Цимбалістий і А. Блащак [13] у своїх наукових публікаціях спираються на визначення, наведене у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення. Однак, в працях деяких авторів можна спостерігати тенденцію до застосування поняття «внутрішньо переміщених осіб» лише до громадян України. З такою позицією погодитися не можна. Адже згідно висновків Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи «...статус внутрішньо переміщених осіб повинен залежати не від громадянства, а від законного проживання осіб на території України … це визначення повинно включати іноземців та осіб без громадянства, які також потребують захисту і які проживали на території України» [16].

Отже, аналіз законодавства та існуючих наукових публікацій стосовно питання визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» дає можливість стверджувати, що законодавче закріплене визначення є достатнім, не потребує більш широкого тлумачення та уточнюючого формулювання.

Повертаючись до подій 2014 року потрібно зазначити, що небувала для України внутрішня міграція спонукала велику кількість проблем та викликів для держави та суспільства, з метою вирішення яких в стислі строки було прийнято достатньо спеціальних законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються захисту внутрішньо переміщених осіб. Нажаль законодавство та практика його застосування виявились непослідовними. Внутрішньо переміщені особи постійно стикалися з безліччю проблем. Довгий час були обмежені в виборчому праві, не мали можливості відкрити рахунки в банківських установах або отримати кредит, мали проблеми з житлом. Запроваджені державою житлові програми для переселенців «Доступне житло», «Кредит для ВПО та АТО (ООС)» перестали фінансуватися державою після 2019 року, Проект розвитку Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», що фінансується спільно з Федеративною Республікою Німеччина наразі також виявився не досить ефективним [17].

Майже вісім років вносилися зміни до діючого законодавства для забезпечення основоположних прав внутрішньо переміщених осіб, які гарантовано Конституцією

України та нормами міжнародного права. І потрібно відмітити, що більшість затверджених змін сприяли інтеграції внутрішньо переміщених осіб, забезпечили доступ до адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг, а також створили умови для розвитку потенціалу та посилення спроможності внутрішньо переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах.

Задля якісної організації підтримки внутрішньо переміщених осіб насамперед необхідно забезпечити об'єктивний облік. Для забезпечення обліку внутрішньо перемішених осіб з 18 грудня 2018 року Міністерством соціальної політики України впроваджено єдину Web-орієнтовану інформаційну технологію формування сегмент «Облік ВПО», минулого року розпочали впровадження Єдиної інформаційної системи соціальної сфери, що дозволило забезпечити виплати більше ніж 1 мільйону людей з найбільш постраждалих територій з початку війни. Починаючи з 24 лютого 2022 року після вторгнення російських військ на територію України карта бойових дій охопила значно більше територій України порівняно з 2014 роком та призвела до масового виїзду людей за межі своїх громад, що вимагало миттєвої реакції на обставини зі сторони держави, запровадження нових підходів, прийняття рішень для допомоги людям, не зважаючи на те що поняття «внутрішньо переміщена особа» для України не нове, як і процедура реєстрації. Для забезпечення обліку з 13 березня 2022 року було запроваджено новий механізм – портал або мобільний застосунок «Дія» [18]. Проте, незважаючи на спрощення процедури, кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб нижча за фактичну величину. Міжнародна організація з міграції 11 травня 2022 року оприлюднила звіт «Про внутрішнє переміщення в Україні», в якому зазначила про кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні (станом на 3травня 2022 року) – понад 8 мільйонів [2]. В той же час міністр соціальної політики Марина Лазебна 14 травня 2022 року в інтерв'ю УНІАН зазначила, що «з початку введення воєнного стану всередині країни зареєструвались як внутрішньо переміщені більше 2,8 мільйонів людей» [19]. Така різниця могла виникнути внаслідок наступних факторів: 1) технічні проблеми, довга обробка інформації у зв'язку з великим навантаженням на сервери Міністерства; 2) самостійне вирішення питання облаштування: знайшли місце проживання в приватному сектор, в родичів чи знайомих, або орендуючи житло; 3) не проходять реєстрацію, адже мають надію на швидке повернення до дому; 4) необхідність постановки на облік у військкоматах для чоловіків.

Однак програми, запроваджені Урядом, мають сприяти ставати на облік внутрішньо переміщеним особам. «Гроші», «робота», «житло» – три основні напрями, які охоплює ця програма. Зокрема:

– *Гроші.* Всі хто виїхав з району активних бойових дій мають можливість подати заявку на отримання коштів через портал «Дія», та щомісячно отримувати допомогу 2 тисячі гривень, діти та особи з інвалідність по 3 тисячі гривень, шляхом переведення коштів на карту отримувача. Механізм подачі заявок через портал «Дія» забезпечує прискорення процесу обробки за рахунок відсутності зайвих паперів та бюрократії.

– *Робота.* Роботодавці за кожного працевлаштованого вимушеного переселенця будуть отримувати по 6,5 тисяч гривень, які повинні витрачатися на оплату праці таких працівників. Також дя підтримки бізнесу знижено податки, запроваджено кредити під 0 відсотків, проведена масштабна дерегуляція.

– *Житло.* Ті родини, яки прихистили у себе переселенців мають отримувати компенсацію на оплату житлово-комунальних послуг у розмірі 450 гривень за кожного, кого прихистили. Також Уряд компенсує громадам витрати на комунальні послуги в місцях, де надається тимчасовий прихисток у школах, садочках, будинках культури та комунальних установах [20].

Крім того, завдання з безпосередньої взаємодії та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам покладено на органи місцевого самоврядування, які в результаті децентралізації набули достатніх повноважень та стали суттєво спроможнішими інституційно. Вони вирішують такі завдання: 1) максимальне сприяння реєстрації; 2) створення зручних можливостей подання документів на отримання соціаль-

них допомог; 3) надання продуктових наборів та питної води; 4) організація надання допомоги речами (постільна білизна, засоби гігієни); 5) організація надання психологічної підтримки; 6) сприяння наданню медичних послуг; 7) організація надання освітніх послуг дітям дошкільного та шкільного віку, які віднесені до категорії внутрішньо переміщених осіб; 8) компенсація оплати комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих у тимчасових пунктах проживання. Для виконання деяких завдань органи місцевого самоврядування залучають допомогу міжнародних донорів, партнерів та міст-побратимів [21].

Висновки. Після 24 лютого 2022 року у зв'язку з військовою агресією Україна вдруге зіткнулася з масовим внутрішнім переміщенням людей всередині країни. На той час країна мала діючий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який визначав поняття «внутрішньо переміщена особа», а також низку нормативно-правових документів щодо порядку надання соціальної допомоги.

Впроваджено єдину Web-орієнтовану інформаційну технологію формування сегмент «Облік ВПО», Єдину інформаційну систему соціальної сфери для обліку внутрішньо перемішених осіб та здійснення соціальних виплат. Однак офіційні статистичні дані щодо кількості внутрішньо переміщених осіб поки що нижчі за фактичні. Тому для спрощення процедури отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та допомоги запроваджено новий механізм через «Дію», та мотиваційні програми підтримки основні напрямки яких – гроші, робота, житло.

На органи місцевого самоврядування, як і в першу хвилю внутрішнього переміщення покладено багато завдань щодо взаємодії та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. При цьому дуже важливо щоб застосування законодавства, залучення фінансових ресурсів мали максимальний ефект для допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Список використаної літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html
2. Про внутрішнє переміщення в Україні: звіт Міжнародної організації з міграції. URL: https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-4-3
3. Заверуха І. Terra incognita на мапі України, або про що замовчує термін «внутрішнє переміщення осіб». *Український часопис конституційного права.* 2017. Вип. 2. С. 30–38.
4. Капінус О. Я. Державне регулювання внутрішньої вимущеної міграції: понятійно-категоріальний апарат. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 3. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_03(34)/5.pdf
5. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
6. Крахмальова К. О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» в юридичній науці. Держава і право. 2015. Вип. 67. С. 137–145.
7. Кухтик С. В., Деркаченко Ю. В. Імміграція та адвокація прав біженців і внутрішньо переміщених осіб : навч. посіб. Х., 2018. 396 с.
8. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду: аналітична записка. 2015. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf
9. Михайловський В. І. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 16 с.
10. Михайловський В. І. Внутрішньо переміщені особи – особливості національного та міжнародного-правового забезпечення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 151–155.
11. Осауленко А. В., Краковська А. Є. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: реалії, проблеми, перспективи. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ ім. Василя Стуса.* Вінниця, 2016. Т. 1. № 8. С. 53–57.
12. Трофименко А. В. Правові засади соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2017. № 18. С. 374–378.
13. Цимбалістий Т., Блащак А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. № 4(20). С. 126–130.

14. Керівні принципи ООН з питань переміщених осіб в середині країни від 22.07.1998 р. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml
15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18
16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Висновок Директорату з прав людини щодо проекту Закону України від 10.10.2014 р. URL: https://rm.coe.int/1680098ea6
17. Семенова М., Фогель В. Статус внутрішньо перемішеної особи в Україні. Юрліга. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/211039_status-vnutrshno-peremshcheno-osobi-v-ukran
18. Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-2022-п
19. Лазебна М. Для відновлення країни нам необхідні юудуть програми соціальних інвестицій, інвестицій в людей. URL: https://www.msp.gov.ua/news/21826.html
20. Шмигаль Д. Уряд запускає комплексну програму підтримки переселенців. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-uryad-zapuskaye-kompleksnu-programu-pidtrimki-pereselenciv
21. Маршалок Т., Маркуц Ю., Андрієнко Д. Внутрішніх переселенців – 6,5 мільйона. Що з ними буде? URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/13/685663/

Nehuliaieva I. War of 2022: new challenges to legal status, registration and the protection of internally displaced persons

The article is devoted to the study of new challenges facing the state in determining the legal status, registration and protection of internally displaced persons.

The analysis of scientific literature, legislation and practice of its application on issues related to the legal status, registration and protection of internally displaced persons in martial law in Ukraine, as well as proposals for improving the protection of internally displaced persons.

It has been established that the study of issues related to internally displaced persons is paid attention to by a significant number of scholars who consider the concept of "internally displaced person"; pay attention to the issues of ensuring the rights and freedoms, social protection of internally displaced persons, thoroughly investigate the "administrative and legal status" of internally displaced persons; conduct their research both on the basis of analysis of domestic legislation and foreign experience. However, given the sharp increase in the number of internally displaced persons as a result of the full-scale military invasion of Ukraine, we face new challenges in the legal status, registration and protection of internally displaced persons, which need to be investigated at the theoretical level.

It is concluded that after the military aggression that began on February 24, 2022, Ukraine faced for the second time a massive internal displacement of people within the country. The current special Law of Ukraine, a number of other regulations on the provision of social assistance, a single Web-oriented information technology forming the segment "IDP Accounting", a single social information system for internally displaced persons and social benefits help protect such vulnerable populations as internally displaced persons.

It is noted that official statistics on the number of internally displaced persons are lower than actual ones. Therefore, to simplify the procedure for obtaining the status of internally displaced person and assistance, a new mechanism has been introduced through "Action", and motivational support programs whose main areas are "money", "work", "housing".

Key words: *internally displaced persons, new accounting mechanisms, motivational support programs, registration, protection.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.34

В. В. Вербановський
аспірант кафедри державознавства, права
та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»

МЕТОДОЛГІЧНІ ЗАСАДИ ТА КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕНЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Однією із ключових загроз прав людини і громадянина, верховенства права і демократії, соціальної справедливості та економічного розвитку, яка існує в українській державі, є корупція. Постійна боротьба із окресленим соціально негативним явищем досі не принесла результатів, на які очікує суспільство. Імітована антикорупційна діяльність спеціалізованих органів лише знецінює проблематику боротьби з корупцією та зменшує рівень довіри громадян. Наведене обумовлює необхідність пошуку альтернативних способів усунення корупції із системи публічної служби.

Основою для існування корупції в діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, є наявність корупційних ризиків, які сприяють, породжують чи заохочують останніх щодо скоєння корупційних правопорушень. На превенції останніх постійно наголошують як міжнародні, так і національні експерти. Попри це, в чинному законодавстві та правозастосовній практиці досі існують нормативні, організаційні, ресурсні та ідеологічні проблеми, які перешкоджають управлінню корупційними ризиками. Задля усунення останніх необхідним стає проведення ґрунтовного та комплексного дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Принципи наукового пізнання, які займають важливе місце в системі елементів методологічної основи наукового дослідження та забезпечують загальну методологічну платформу наукового пізнання, зокрема, принципи об'єктивності, всебічності вивчення процесів і явищ, доказовості та обґрунтованості, раціональності наукових положень, причинності, діалектичної єдності теорії та практики та критичності.

Наголошено на необхідності дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження, а саме: діалектичного, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, системного, порівняльного, формально-юридичного та герменевтичного методів.

Доведено необхідність встановлення його категоріального апарату з метою обґрунтованого та змістовного розкриття сутності дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також усунення прогалин вітчизняного антикорупційного законодавства.

Ключові слова: *корупційні ризики, публічне управління, категоріальний апарат, законодавство, методологічні основи.*

Постановка проблеми. Однією із ключових загроз прав людини і громадянина, верховенства права і демократії, соціальної справедливості та економічного розвитку, яка існує в українській державі, є корупція. Постійна боротьба із окресленим соціально негативним явищем досі не принесла результатів, на які

© Вербановський В. В., 2022

очікує суспільство. Імітована антикорупційна діяльність спеціалізованих органів лише знецінює проблематику боротьби з корупцією та зменшує рівень довіри громадян. Наведене обумовлює необхідність пошуку альтернативних способів усунення корупції із системи публічної служби.

Основою для існування корупції в діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, є наявність корупційних ризиків, які сприяють, породжують чи заохочують останніх щодо скоєння корупційних правопорушень. На превенції останніх постійно наголошують як міжнародні, так і національні експерти. Попри це, в чинному законодавстві та правозастосовній практиці досі існують нормативні, організаційні, ресурсні та ідеологічні проблеми, які перешкоджають управлінню корупційними ризиками. Задля усунення останніх необхідним стає проведення ґрунтовного та комплексного дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вказаної проблематики приділили увагу низка сучасних українських науковців, зокрема: Агафонова Н.В., Зубков С.О., Клименюк О.В., Косцова І.П., Орзіх М.П., Скакун О.Ф., Тихомиров Д., Фальковський А.О. Водночас автори приділяли значну увагу в цілому питанню методологія права та публічного управління. Мета статті – розкрити систему методології та визначити особливості категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Методологію дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, слід розуміти як систему загальнотеоретичних принципів, методологічних підходів та наукових методів, які застосовуються задля отримання нових та обміркування вже існуючих знань під час наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Не вдаючись до полеміки щодо їхньої структури, погоджуємось із твердженням А.О. Фальковського про те, що методологічні основи дослідження є єдністю трьох взаємозалежних частин – доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної, створеної за результатом дискурсу щодо взаємодії різноманітних когнітивних стратегій осягнення права та фундаментальних методологічних засад його пізнання [1]. Отже, розкриваючи методологічні основи даного дисертаційного здобутку, варто зосередити детальну увагу на принципах, методологічних підходах та методах наукового дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Доречно зауважити, що методологічний підхід визначає тільки загальну особливість того чи іншого методу, основний напрямок, ракурс дослідження об'єкта. Він відповідає на питання, як конституційно-правові явища можуть бути зрозумілі в процесі дослідження [2, с. 31–32].

Беручи до уваги наведені вище положення, вважаємо, що у якості методологічних підходів дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто використати: діалектичний, системний, герменевтичний та порівняльний.

Вирішальне значення для методології протидії корупційним ризикам в системі публічної служби має діалектичний підхід. Діалектичний підхід дає змогу пізнати загальні закони соціальної діалектики, зрозуміти глибинні причини реформаційних процесів, закони їхнього розвитку [3, с. 322].

Окрім того, положення діалектичного підходу до постійності змін, що відбуваються, необхідності заміни застарілого новим є актуальними настановами під час реформування механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

Вибір і використання законів, принципів, методів діалектичного підходу (перехід кількості в якість, заперечення, просування від абстрактного до конкретного, єдності аналізу і синтезу, логічного й історичного, виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії) до даного дослідження у поєднанні з методологічним інструментарієм інших підходів в сучасний період є, по суті, його практичною формулою [4, с. 185].

Системний підхід, під яким розуміють частину діалектики, що досліджує об'єкти як системи, тобто як щось ціле. Тому

системний підхід використовують тоді, коли є прагнення досліджувати об'єкт комплексно – з різних сторін.

Виходячи зі змісту системного підходу, розкриття проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто спрямовувати на постановку і вирішення проблем, пов'язаних з виявленням законів утворення та функціонування корупційних ризиків та механізмів їхньої протидії, досліджувати окремо їхню специфіку та особливості взаємодії.

Герменевтичний підхід є домінуючим у сучасній правовій науці, його застосовують в аналітичній юриспруденції. В основі цього підходу здійснюється тлумачення юридичних текстів (нормативно-правових актів, монографій, дисертацій та ін.).

Спираючись на методологію герменевтичного підходу, у процесі дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється інтерпретація відповідних положень національного законодавства та норм міжнародного права, якими регулюється питання щодо вирішення окресленої проблематики.

При дослідженні протидії корупційним ризикам в системі публічної служби не можливо оминути увагою й використання порівняльного підходу. Вказаний підхід спрямований не на дослідження «одного» об'єкта або його стану, а охоплює способи порівняння, зіставлення, протиставлення та інші способи з'ясування загального, особливого. Порівняння як найпростіший і універсальний спосіб пізнання застосовується для співвідношення одного явища з іншим із метою виявлення подібності й розходжень між ними в цілому або окремих його властивостей, за допомогою чого виявляються якісні і кількісні характеристики предметів, а також класифікується, впорядковується й оцінюється їхній зміст [5, с. 233].

Вибір конкретних методів дослідження, технічних прийомів і операцій роботи з теоретичним і практичним матеріалом диктує характер матеріалу, умови і мету, відповідний етап конкретного дослідження [6, с. 33]. Жоден з окремих методів не здатний повною мірою охопити предмет пізнання. Це можливо лише за умови комплексного його осягнення, що ґрунтується на системі методів.

Отже, дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби варто провадити на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження. Останню складають філософські, загальнонаукові та конкретно-наукові методи. Беручи до уваги вищезазначені положення, вважаємо за доцільне зупинимося детальніше на характеристиці кожної групи методів.

Філософська група методів дослідження обраної проблематики представлена діалектичним методом

Сутність діалектичного методу пізнання полягає в тому, що всі явища в суспільстві перебувають у безперервному русі й взаємозумовлені. Діалектичний метод застосовується для всебічного вивчення процесів виникнення, еволюції, ознак об'єкта дослідження, його значення у період функціонування, перспектив розвитку; встановлення зв'язку з чинниками матеріальними (матеріалістична діалектика), духовними, культурно-моральними (ідеалістична діалектика). Для вивчення застосовують загальні категорії діалектики – сутність і явище, форми і зміст, можливість і дійсність [7, с. 14].

Групу загальнонаукових методів представлять методи, що використовують в процесі досліджень більшістю наук. Серед них, в якості складового елементу методології дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, застосовано методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, а також системний.

Метод аналізу та синтезу неодмінним засобом наукового пізнання, який допомагає розкрити всю складність та суперечливість явища чи процесу, органічний зв'язок між його внутрішнім і зовнішнім проявом. При цьому, варто відмітити, що аналіз і синтез знаходяться в єдності, оскільки за своєю суттю вони є двома сторонами єдиного аналітико-синтетичного методу наукового пізнання.

Аналіз полягає у розчленуванні або розділенні складного об'єкта на частини та, як правило, здійснюється на початку дослідження. Завдання аналізу полягає в тому, щоб з різного роду даних, що відображають окремі явища і факти, скласти

загальну картину процесу, виявити його сутність, властиві йому закономірності.

В процесі дослідження обраної проблематики, метод аналізу та синтезу дає змогу розкласти категорію «протидії корупційним ризикам в системі публічної служби» на структурні елементи, й надалі дослідити кожний із них окремо та в сукупності з метою виявлення характерної специфіки.

Наступним методом, який об'єднує у своєму складі діаметрально протилежні процеси є метод індукції та дедукції. Як слушно відзначає О.В.Климинюк індукція та дедукція аналогічно аналізу й синтезу певним чином зв'язані, та доповнюють один одного як дві нерозривні сторони діалектично єдиного процесу пізнання індукція – це логічний метод переходу від часткових фактів і явищ, що спостерігаються в досвідах, до емпіричних узагальнень, які відображають закони функціонування чи інші зв'язки, типові для об'єктів даного класу. Натомість дедукція дозволяє розумовим шляхом переходити від загальних положень чи істин до нових часткових пропозицій. Методологічна функція дедукції полягає в тому, що вона дозволяє використовувати загальні наукові положення для дослідження конкретних окремих явищ [8, с. 90].

Ще одним загальнонауковим методом, який обрано для здійснення даного дослідження є метод абстрагування та узагальнення. Як і вищерозглянуті методи даної групи, метод абстрагування та узагальнення також являє собою сукупність протилежних дій, процесів, які нерозривно по'вязані один із одним.

Метод абстрагування полягає в уявному виділенні будь-якого предмету та відстороненні його від усіх зв'язків з іншими предметами задля істотних властивостей. Таким чином забезпечується концентрація уваги науковця на якому одному аспекті дослідження без стороннього впливу. Натомість, метод узагальнення полягає у логічному переході від одиничного твердження до загального знання у формі узагальненого поняття, висновку, теорії.

Останнім серед групи загальнонаукових методів, що використовуються в процесі дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, є системний. Останній є методом дослідження складних, багаторівневих об'єктів, який передбачає загальний огляд явища та подальшу деталізацію із врахуванням системних зв'язків та ієрархічної будови. Таким чином, застосовуючи це метод можна дослідити складові окремого явища як частини, охарактеризувати їх та встановити зв'язки між ними.

При дослідженні складових елементів методології дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби не можна оминути й конкретно-наукові методи. Відмітимо, що наука публічного управління має властивий їй набір спеціальних методів для дослідження відповідних явищ та процесів, які передусім базуються на методологічних напрацюваннях юриспруденції. В цілому, в процесі підготовки даного дисертаційного дослідження важливе займають посідають порівняльний, формально-юридичний та герменевтичний методи.

Як справедливо зазначає М.І. Хавронюк, порівняльний метод – це метод, що полягає у зіставленні двох чи більше таких, що можуть бути порівняні, об'єктів (феноменів, явищ, ідей, положень та інститутів законодавства, судових рішень, результатів наукових досліджень тощо) та виділення в них загального, спільного, схожого, відмінного та унікального. Порівняння розуміється як процес відображення і фіксації відношень тотожності, схожості у правових явищах різних держав, а порівнянню піддається загальне, особливе й одиничне у таких явищах. Прийнято вважати, що порівняння здійснюється у формах зіставлення і протиставлення, при цьому воно може бути науковим лише у випадках, коли порівнюються не випадкові, а типові факти, враховуються взаємозв'язок з конкретною обстановкою, причинами виникнення, а також динаміка розвитку.

Використання вищевказаного методу в даному дисертаційному дослідженні надає змогу розглянути законодавство та механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби зарубіжних держав, порівнювати між собою результатів наукових досліджень, положення чинних та нечинних вітчизняних нормативно-правових актів.

Формально-юридичний (догматичний, юридично-технічний) метод – традиційно вживаний для вивчення «догми» права, його внутрішньої й зовнішньої форми. Аналіз джерел права, формальної визначеності права, порядку систематизації нормативного матеріалу, правил юридичної техніки є проявом цього методу. Завдяки зв'язності із правилами логіки й мови зазначений метод допомагає сформулювати визначення юридичних понять, зробити їхній опис, класифікацію й систематизацію. Він забезпечує логічну стрункість і несуперечність викладу правових норм; наявність необхідних внутрішніх елементів при формулюванні понять, а також виведення з них логічних наслідків.

Завдяки використанню формально-юридичного методу у даному дисертаційному досліджені здійснено аналіз джерел (вітчизняних нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, судової практики, в тому числі ЄСПЛ) задля детальнішого розуміння сутності та специфіки протидії корупційним ризикам в системі публічної служби Також, наведений метод сприяв з'ясуванню думки законодавця, що закладена у зміст правових норм, які регулюють досліджувані правовідносини.

З огляду на те, що протидія корупційним ризикам в системі публічної служби регламентується положеннями нормативно-правових актів, процес дослідження останньої потребував тлумачення їхнього внутрішнього змісту. З цією метою застосовано й герменевтичний метод.

Використання наведеного методу дає змогу адекватно тлумачити зміст правових норм, тим самим сприяючи їхній ефективній реалізації.

Окрім того, герменевтичний метод сприяє вирішенню проблеми неоднозначності тексту, який через похибки, прогалини та колізії може мати подвійний зміст. І.П. Косцова з цього приводу наголошує, що на практиці спостерігається парадоксальна ситуація, коли законодавець добивається однозначності тексту, вищі судові органи держави зацікавлені в забезпеченні однаковості тлумачення закону, а правозастосовувач намагається використовувати його неоднозначності (похибки, прогалини тощо) на свою користь, нерідко підміняючи зміст закону своїм тлумаченням [9].

В цілому, використання герменевтичного методу під час дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби сприяло правильному і точному тлумаченню норм законодавчих актів у відповідності до сутності, закладеної правотворцем у конкретне словесне формулювання.

Базовим поняттям для дослідження обраної проблематики вважаємо поняття «корупційний ризик». Останнє не знайшло свого нормативного тлумачення у чинному національному законодавстві. Лише в рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції здійснено спробу його визначення його сутності як ймовірності того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [10].

Наведене обумовлює необхідність формулювання відповідного авторського погляду щодо поняття «корупційний ризик». Задля цього, вважаємо за доцільне зосередити детальну увагу на етимологічному значенні та нормативному розумінні двох складових даного поняття: «ризик» та «корупція».

Нормативне тлумачення терміну «корупція» надано в Законі України «Про запобігання корупції». Так, в ст. 1 останнього, під корупцією визначено 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, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, 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 [11].

Продовжуючи формування категоріального апарату дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби,

на нашу думку, варто розкрити категорію «фактор корупційного ризику в системі публічної служби». Остання не знайшла свого відображення у чинному законодавстві та не є предметом наукових дискусій. Разом з тим, останній має вагоме значення для належної підготовки даного дисертаційного дослідження, адже обумовлює існування корупційного ризику як такого.

Також коректним, на наш погляд, є визначення «фактору ризику», надане у Методології оцінки корупційних ризиків у державних установах Південно-Східної Європи. Як вбачається з останньої, фактор ризику означає будь-яку ознаку, характеристику або вплив окремої установи, або процесу, що збільшує імовірність корупційної поведінки, порушує цілісність, сприяє неетичній поведінці або іншій поведінці, яка може мати негативний вплив на цілі та завдання державної установи (її повноваження, обов'язки, процеси) [12].

Резюмуючи наведене у даному дослідженні під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби.

Висновки і пропозиції. Принципи наукового пізнання, які займають важливе місце в системі елементів методологічної основи наукового дослідження та забезпечують загальну методологічну платформу наукового пізнання, зокрема, принципи об'єктивності, всебічності вивчення процесів і явищ, доказовості та обґрунтованості, раціональності наукових положень, причинності, діалектичної єдності теорії та практики та критичності.

Наголошено на необхідності дослідження проблематики протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на основі застосування системи науково-теоретичних методів дослідження, а саме: діалектичного, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та узагальнення, системного, порівняльного, формально-юридичного та герменевтичного методів.

Доведено необхідність встановлення його категоріального апарату з метою обґрунтованого та змістовного розкриття сутності дослідження протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, а також усунення прогалин вітчизняного антикорупційного законодавства.

Запропоновано авторські визначення основних його елементів. Зокрема, під корупційними ризиками слід розуміти сукупність об'єктивно існуючих зовнішніх та внутрішніх факторів, які не підлягають повноцінному контролю та обумовлюють використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або відповідної обіцянки для себе чи інших осіб. Під поняттям «фактор корупційного ризику в системі публічної служби», вважаємо за доцільне, розуміти умови та інші чинники, які обумовлюють та сприяють розвитку корупційної поведінки у діяльності уповноважених суб'єктів публічної служби. Термін «управління корупційними ризиками в системі публічної служби» на нашу думку, варто застосовувати в значенні діяльності уповноважених суб'єктів ,що спрямована на встановлення та оцінку корупційних ризиків, а також своєчасного вжиття необхідних заходів для мінімізації негативного впливу останніх у процесі здійснення публічної служби. Натомість під поняттям «протидія корупційними ризикам в системі публічної служби» слід розуміти широкий спектр дій, спрямованих на мінімізацію обсягів та усунення корупційних ризиків в системі публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Фальковський А. О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.12 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 19 с.
2. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / М. П. Орзіх та ін. ; за ред. М. П. Орзіха ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Київ : Юрінком Інтер, 2011. 267 с.
3. Агафонова Н. В. Питання методології дослідження феномену конституційної реформи. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 320–326.
4. Зубков С. О. Методологічні підходи до дослідження процесів управління підприємствами сфери харчування. *Науково-виробничий журнал «Бізнес-навігатор».* 2019. Вип. 6.1-1(56). С. 183–187.

5. Тихомиров Д. Наукові методологічні підходи під час дослідження державної політики у сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 3. С. 230–234.
6. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / М. П. Орзіх та ін. ; за ред. М. П. Орзіха ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Київ : Юрінком Інтер, 2011. 267 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
8. Клименюк О. В. Методологія та методи наукового дослідження : навчальний посібник. Київ : Міленіум, 2005. 186 с.
9. Косцова І. П. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична дивергенція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* 2015. № 827. С. 153–158.
10. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02 грудня 2016 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
12. Regional Cooperation Council and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy. Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Study and Methodology. URL: http://rai-see.org/wpcontent/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf

Verbanovsky V. Methodological principles and category apparatus of research against corruption risks in the civil service system

One of the key threats to human and civil rights, the rule of law and democracy, social justice and economic development that exists in the Ukrainian state is corruption. The constant struggle against the outlined socially negative phenomenon has not yet brought the results that society expects. Simulated anti-corruption activities of specialized bodies only devalue the fight against corruption and reduce the level of public confidence. This necessitates the search for alternative ways to eliminate corruption in the public service system.

The basis for the existence of corruption in the activities of entities authorized to perform state functions is the presence of corruption risks that promote, generate or encourage the latter to commit corruption offenses. Both international and national experts constantly emphasize the prevention of the latter. Nevertheless, there are still normative, organizational, resource and ideological problems in the current legislation and law enforcement practice that hinder the management of corruption risks. In order to eliminate the latter, it is necessary to conduct a thorough and comprehensive study of combating corruption risks in the public service system.

Principles of scientific knowledge, which occupy an important place in the system of elements of the methodological basis of scientific research and provide a common methodological platform for scientific knowledge, in particular, the principles of objectivity, comprehensive study of processes and phenomena, evidence and validity, rationality of scientific positions, causality, dialectical unity of theory and practice and criticality.

Emphasis is placed on the need to study the problems of combating corruption risks in the public service system based on the use of scientific and theoretical research methods, namely: dialectical, analysis and synthesis, induction and deduction, abstraction and generalization, systemic, comparative, formal and legal and hermeneutic methods.

The necessity of establishing its categorical apparatus for the purpose of substantiated and meaningful disclosure of the essence of the study of combating corruption risks in the public service system, as well as eliminating gaps in domestic anti-corruption legislation has been proved.

Key words: *corruption risks, public administration, categorical apparatus, legislation, methodological bases.*

УДК 347.41
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.35

А. Р. Чанишева
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Т. С. Ківалова
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ФУНКЦІЇ ЗАВДАТКУ

У статті на підставі аналізу чинного цивільного законодавства України досліджуються сутність, правова природа та функції завдатку.

Обґрунтовано, що завдаток за своєю сутністю є видом цивільно-правової відповідальності, тому він має регулюватися загальними положеннями про цивільно-правову відповідальність і спеціальними правовими нормами, що відображують специфіку завдатку. Запропоновано в перспективі перенести законодавчі положення про завдаток із глави 49 «Забезпечення виконання зобов'язань» до глави 51 «Правові наслідки порушення зобов'язання. Відповідальність за порушення зобов'язання» ЦК України.

Охарактеризовано такі функції завдатку, як платіжна, доказова, забезпечувальна, що випливає зі змісту частини першої ст. 570 Цивільного кодексу України.

Досліджено співвідношення завдатку з іншими способами забезпечення виконання зобов'язань. З'ясовано, що на відміну від інших способів забезпечення виконання зобов'язань правова конструкція завдатку передбачає забезпечення не односторонніх (простих і складних) зобов'язань, а обох зустрічних (простих або складних) зобов'язань. До того ж згідно зі ст. 571 ЦК України підставою для застосування наслідків, передбачених цією статтею, є будь-яке порушення основних зобов'язань (а не порушення окремих обов'язків, що входять до змісту основних зобов'язань).

На підставі дослідження завдатку зроблено висновок про необхідність розгляду його як відповідних зобов'язань і підстав їх виникнення. Охарактеризовано юридичний склад, що є підставою зобов'язання завдатку.

Встановлено, що зобов'язання завдатку відповідно до частини першої ст. 571 ЦК України є складним одностороннім і утворюється за рахунок двох простих зобов'язань: 1) простого зобов'язання щодо повернення кредитором (стороною, яка отримала завдаток) боржникові завдатку; 2) простого зобов'язання щодо сплати кредитором боржникові грошової суми в розмірі завдатку або його вартості.

Сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання завдатку Цивільним кодексом України.

Ключові слова: *зобов'язання, зобов'язальні відносини, завдаток, зобов'язання завдатку, цивільне законодавство.*

© Чанишева А. Р., Ківалова Т. С., 2022

Постановка проблеми. Завдаток має давню історію. Він був відомий ще за часів існування стародавніх держав Близького Сходу. Тому досить багато було часу для того, щоб визначитися з сутністю, правовою природою та функціями завдатку на підґрунті невеликого обсягу законодавчого матеріалу. Проте ці питання до цього часу в науці залишаються недостатньо дослідженими, а положення статей 570 і 571 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), присвячених завдатку, – недостатньо чіткими та визначеними. У зв'язку з цим перед наукою цивільного права стоять завдання з'ясування сутності, правових форм і функцій завдатку, а також формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного цивільного законодавства в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки чинним цивільним законодавством України завдаток прямо визнається одним із способів забезпечення виконання зобов'язань, то такий підхід переважно визнається в науковій, навчальній літературі, науково-практичних коментарях ЦК України [1; 2; 3; 4 та ін.]. Водночас визнання основним призначенням завдатку функцію способу забезпечення виконання зобов'язань викликає чимало запитань, адже існують правові явища, котрі є стимулами для боржника виконати свої обов'язки в зобов'язанні більшою мірою, ніж завдаток, але які способами забезпечення в науці не визнаються. Такими стимулами є не тільки цивільно-правова відповідальність за порушення зобов'язань, але й зокрема розрахунок боржника на те, що виконанням свого зобов'язання він буде стимулювати іншу сторону двостороннього договору до виконання зустрічного зобов'язання. У зв'язку з цим правова природа завдатку потребує ґрунтовного наукового дослідження.

Метою статті є дослідження правової природи і функцій завдатку та обґрунтування доцільності визнання його одним із видів акцесорних (додаткових) зобов'язань.

Виклад основного матеріалу. Правова конструкція завдатку має всі ознаки виду, що належать до роду цивільно-правової відповідальності. Зокрема вона покладає на боржника у відповідному зобов'язанні додаткове обтяження, що є сутнісною ознакою цивільно-правової відповідальності як роду. Таке розуміння сутності завдатку суперечить деяким положенням чинного цивільного законодавства і навіть структурі ЦК України, але пошук сутності завдатку не може обмежуватися тільки змістом актів чинного цивільного законодавства. Оскільки завдаток має всі ознаки виду цивільно-правової відповідальності, то в перспективі від визнання завдатку способом забезпечення виконання зобов'язань доцільно було б відмовитися.

У літературі з посиланням на позицію законодавця завдаток, поряд із визнанням його способом забезпечення виконання зобов'язань, також розглядається як захід цивільно-правової відповідальності, що реалізується шляхом звернення грошових стягнень з боржника у разі порушення ним зобов'язання [4, с. 73-74]. Проте такий підхід у чинному законодавстві не відображений.

Оскільки завдаток за своєю сутністю є видом цивільно-правової відповідальності, то він і повинен регулюватися загальними положеннями про цивільно-правову відповідальність та спеціальними правовими нормами, що відображають специфіку завдатку. У зв'язку з цим законодавчі положення про завдаток необхідно перенести із глави 49 «Забезпечення виконання зобов'язань» до глави 51 «Правові наслідки порушення зобов'язання. Відповідальність за порушення зобов'язання» ЦК України. Як видається, на цей час законодавець ще не готовий до таких змін. Але в перспективі такі зміни доцільно було б внести до ЦК України.

Зміст частини першої ст. 570 ЦК України дає підстави для виокремлення трьох функцій завдатку, що є проявом його сутності: 1) платіжної (видача завдатку боржником у рахунок належних з нього за договором платежів. Ця функція має цивільно-правове значення, хоча вона й не вичерпує всі соціальні наслідки відповідної правової норми; 2) доказова функція. Видача завдатку «на підтвердження зобов'язання» означає, що він виконує цивільно-процесуальну функцію. Тому, як

видається, зазначене законодавче положення закріплює дві різногалузеві функції з точки зору системи права. Водночас не можна і стверджувати, що зазначення в частині першій ст. 570 ЦК України факту передачі завдатку на підтвердження укладення договору не має будь-якого цивільно-правового значення. Воно є і полягає в тому, що таким способом логічно закріплюється правова норма, згідно з якою передача грошової суми лише тоді має кваліфікуватися як передача завдатку, коли така передача здійснена після укладення договору, зобов'язання за яким забезпечується завдатком. Передача грошової суми до укладення зазначеного договору може кваліфікуватися як завдаток тільки після того, як основний договір буде укладений відповідно до умов ст.ст. 638 і 640 ЦК України; 3) функція забезпечення, що покладає на порушника додаткове обтяження, як і будь-яка юридична відповідальність. Оскільки засоби забезпечення спрямовуються на стимулювання боржника до виконання зобов'язання і попередження його порушення [5, с.549]. то ця функція виходить за межі цивільно-правового регулювання. Такому регулюванню підлягають відносини в процесі видачі завдатку, відносини, що виникають після видачі завдатку до їх припинення у зв'язку із залишенням завдатку у сторони, яка його отримала, поверненням завдатку і сплатою суми в розмірі завдатку або вартості, або у зв'язку з належним виконанням зобов'язання, що є основним стосовно додаткового зобов'язання щодо завдатку.

Вельми своєрідним є зв'язок завдатку із забезпеченими зобов'язаннями. Якщо неустойка (пеня) не здійснює будь-якого правового впливу на просте (одностороннє) основне зустрічне зобов'язання з передачі товарів, виконання робіт, надання послуг, то завдаток, якщо його визнати засобом, який стимулює до належного виконання зобов'язань, рівною мірою стимулює до виконання як грошового зобов'язання з оплати товарів, робіт, послуг, так і зустрічного зобов'язання з передачі товарів, виконання робіт, надання послуг. Цим завдаток наближується до цивільно-правової відповідальності у вигляді відшкодування збитків, підставою якої є будь-які порушення цивільних прав, котрі заподіяли шкоди, обома сторонами договору. Завдаток, як і відшкодування збитків, однаково впливає на виконання обох зустрічних зобов'язань, які виникли на підставі одного й того самого двостороннього договору.

На перший погляд зв'язок між видачою завдатку і забезпеченим ним зобов'язанням є чітко визначеним: спочатку виникає це зобов'язання, а потім сторона, яка зобов'язана оплачувати товари, роботи, послуги грошовими коштами чи іншим майном, видає завдаток. Але законодавець вирішив дещо поміняти місцями зобов'язання, що забезпечуються завдатком, і видачу завдатку, і встановив, що видача завдатку підтверджує зобов'язання. Складно зрозуміти, чому законодавець вирішив, що якраз зобов'язання, які забезпечуються завдатком, потребують «підтвердження», чи договори, що є підставою забезпечуваних завдатком зобов'язань, потребують такого спеціального доказу їх укладання, як видача завдатку.

Очевидно, визнання ролі завдатку як засобу підтвердження зобов'язання чи доказу укладення договору є не стільки проявом реальних проблем, скільки даниною традиції. Як видається, немає доцільності у випадку, коли законодавець вказує у визначенні завдатку на таку його ознаку, як виконання функції підтвердження зобов'язання. Чинне цивільне законодавство встановлює розгорнені положення щодо письмової форми правочинів, зобов'язує вчиняти правочини щодо забезпечення виконання зобов'язань у письмовій формі, наслідком порушення цієї вимоги визнає нікчемність такого правочину (ст. 547 ЦК України). Існують реальні можливості виконання цих вимог. Тому немає будь-якої потреби підтверджувати укладення договору і виникнення забезпечуваного завдатком зобов'язання видачою завдатку. Для такого підтвердження є інші засоби. Думку про те, що завдаток не повинен виконувати доказової функції, обґрунтовує Г.В. Макаренко [6, с. 10].

Завдаток, якщо його розглядати як об'єкт відповідних правовідносин, відповідно до частини першої ст. 570 ЦК

України може бути грошовою сумою або рухомим майном. Це вказує і на однорідність завдатку з неустойкою, і на відмінність завдатку від неустойки. Однорідність полягає в тому, що в якості об'єктів правовідносин і при неустойці, і при завдатку можуть виступати і грошова сума, і майно. Але в якості неустойки може передаватися не тільки рухоме майно, але й нерухоме. В якості завдатку може передаватися тільки рухоме майно.

Визначення завдатку в частині першій ст. 570 ЦК України здійснено через посилання на родове поняття грошової суми. Це той самий підхід, який здійснено стосовно неустойки: замість того, щоб поставити поняття завдатку в систему понять зобов'язального права, законодавець вказав на об'єкт зобов'язання щодо завдатку і відніс тим самим завдаток до одного виду з ціною товарів, ціною робіт, орендною платою, платою за послугу тощо. Звичайно, не можна оспорювати той факт, що у правовідносинах завдатку, як і в будь-якому зобов'язанні, що передбачає оплату товарів, робіт, послуг, здійснюється передання грошей або іншого майна. Але зв'язок завдатку з цим родом зобов'язань є другорядним, принаймні з наукової точки зору.

Вивчення і дослідження завдатку, на нашу думку, вимагає погляду на завдаток як на відповідні зобов'язання і підстави їх виникнення. Слід, однак, звернути увагу на ту обставину, що визначення завдатку як грошової суми має певне виправдання, якого не має подібне визначення неустойки. Річ у тім, що неустойкою забезпечується просте основне зобов'язання, і сплачується вона de lege lata у цивільно-правовій формі простого акцесорного (додаткового забезпечувального) зобов'язання. На відміну від неустойки, завдаток забезпечує виконання одразу двох зустрічних зобов'язань чи навіть усього комплексу зобов'язань, які виникають на підставі двостороннього договору. Відповідно ускладняється і правова форма, в якій існує завдаток. Тому, дотримуючись логіки, завдаток взагалі неможливо визначити через родове поняття зобов'язання (бо в частині забезпечення одного із зустрічних основних зобов'язань завдаток взагалі не набуває правової форми зобов'язання). Складно визначити завдаток і через родове поняття правовідносин, оскільки правова конструкція завдатку складається з двох правових явищ, одне з яких є правовідношенням, а інше – ні. Реальним було б визначити завдаток через родове поняття договору, маючи на увазі, що це вже стало традицією – легально визначати не окремі види зобов'язань, а окремі види договорів.

На завдаток поширюється дія ст. 547 ЦК України, яка визнає письмову форму обов'язковою для будь-якого правочину щодо забезпечення виконання зобов'язань. Отже, першим юридичним фактом, який започатковує формування юридичного складу – підстави виникнення зобов'язання щодо завдатку, є письмовий договір про надання завдатку. Закон не вимагає, щоб це обов'язково був окремий договір. Тому умова (умови) про завдаток можуть бути включені й до договору, який є підставою основного зобов'язання, що забезпечується завдатком.

Оскільки угода про завдаток de lege lata є реальною і має залишитись такою в перспективі, дії щодо видачі завдатку здійснюються не на виконання зобов'язання, підставою якого могла б бути угода про завдаток, а в межах цивільного правовідношення, що не є зобов'язанням. А право видавати завдаток є секундарним, що здійснюється боржником за забезпечуваним завдатком зобов'язанням на свій розсуд і входить до змісту зазначеного правовідношення. Це – типові правовідносини щодо укладення реального цивільно-правового договору. Але дії кожної зі сторін такого правовідношення в порядку реалізації своїх секундарних прав тягнуть певні юридичні наслідки, в тому числі й для іншої сторони. Переданням завдатку вичерпуються дії, право на які складали зміст зазначеного правовідношення.

В подальшому йде накопичення юридичного складу, що є підставою зобов'язання щодо завдатку. Завдаток може бути переданий тільки за умови укладеного договору, що є підставою забезпечуваного завдатком зобов'язання і виникнення принаймні того простого зобов'язання, в якому боржник зобов'язаний здійснити грошовий платіж за товари, роботи,

послуги або передання рухомого майна в рахунок їх оплати. Відсутність такого зобов'язання буде означати, що відсутня істотна ознака завдатку – видача завдатку в рахунок платежів, належних кредитору у зазначеному простому зобов'язанні. Якщо ця ознака буде відсутня, то відповідно до частини другої ст. 570 ЦК України передана (переказана) грошова сума або рухоме майно будуть вважатися авансом. У зв'язку з цим слід погодитися з думкою І.О. Дзери про те, що забезпечуване завдатком зобов'язання має існувати на момент вчинення правочину щодо завдатку [7, с.623]. Отже, має місце третій юридичний факт, який є елементом фактичного складу, що є підставою зобов'язання щодо завдатку, - наявність основного (забезпечуваного завдатком) зобов'язання.

Завершує формування юридичного складу – підстави правовідносин щодо завдатку порушення зобов'язання, забезпеченого завдатком, стороною, що отримала завдаток. Якщо ж зобов'язання, забезпечене завдатком, порушила сторона, яка видала завдаток, акцесорне зобов'язання щодо завдатку взагалі не виникає. У цьому випадку на підставі юридичного складу, до якого входять договір про видачу завдатку, видача завдатку, наявність простого зобов'язання, в якому сторона, яка видала завдаток, несе обов'язок оплатити товари, виконати роботу, надати послугу, і порушення цією стороною зазначеного зобов'язання, об'єктивно настають такі юридичні наслідки, як «залишення завдатку у кредитора» (сторони, яка отримала завдаток), тобто ця сторона отримує право не повертати стороні, яка видала завдаток, рухоме майно або грошові кошти, що були передані як завдаток. Сторона, яка отримала завдаток, не може перешкодити настанню таких юридичних наслідків порушення іншою стороною свого зобов'язання. Якщо сторона, яка отримала завдаток, вирішила за викладених умов повернути завдаток іншій стороні, то незалежно від мотивів такої поведінки повернене слід кваліфікувати як безпідставно отримане іншою стороною майно. Такий висновок зроблено з урахуванням формулювання «завдаток залишається у кредитора»: законодавець сам вирішив долю завдатку.

Обставини, які завершують формування юридичного складу, на підставі якого починає діяти правова конструкція завдатку, якщо законодавець прагне до того, щоб створені ним правові конструкції реально використовувались у цивільному обороті та слугували стабільності цього обороту, повинні бути чітко передбачені в законі та договорі. Наразі вони закріплені в частині першій ст. 571 ЦК України гранично широко. Будь-які обставини, шо охоплюються поняттям порушення основного зобов'язання (забезпеченого завдатком) стороною, яка отримала завдаток, можуть бути підставою виникнення акцесорних (додаткових забезпечувальних) зобов'язань завдатку.

Що стосується поняття порушення зобов'язання, то воно визначається у ст. 610 ЦК України як його невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом зобов'язання (неналежне виконання). В принципі це формулювання може бути визнане вдалим для цілей правозастосування. Але з наукової точки зору термінологія, яку використовує законодавець, викликає зауваження. Ідеться про «умови, визначені змістом зобов'язання». Умови – це поняття, що характеризує зміст договору. Так, згідно відповідно до частини першої ст. 628 ЦК України зміст договору становлять умови (пункти), визначені на розсуд сторін і погоджені ними, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства. Своєю чергою, зміст зобов'язання складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін. Тому порушенням зобов'язання в контексті ст. 571 ЦК України логічно було б визнати невиконання чи неналежне виконання сторонами обов'язків, що складають зміст забезпеченого завдатком зобов'язання.

Зобов'язання завдатку припиняється у випадку порушення забезпеченого завдатком зобов'язання стороною, яка його видала. В такому разі воно припиняється в момент виникнення. Виходить, що коли зазначене порушення відбулося, тобто коли настав цей юридичний факт, сторона (кредитор) отримала право залишити завдаток у себе. Оскільки для зали-

шення завдатку у сторони (кредитора) не потрібно ані будь-якої її заяви, ані будь-якого іншого юридичного факту, в момент виникнення права на те, щоб залишити завдаток, це право припиняється.

Висновки і пропозиції. Завдаток за своєю сутністю є видом цивільно-правової відповідальності, тому він має регулюватися загальними положеннями про цивільно-правову відповідальність і спеціальними правовими нормами, що відображують специфіку завдатку. В перспективі законодавчі положення про завдаток необхідно перенести із глави 49 «Забезпечення виконання зобов'язань» до глави 51 «Правові наслідки порушення зобов'язання. Відповідальність за порушення зобов'язання» ЦК України.

На відміну від інших способів забезпечення виконання зобов'язань правова конструкція завдатку передбачає забезпечення не односторонніх (простих і складних) зобов'язань, а обох зустрічних (простих або складних) зобов'язань. До того ж згідно зі ст. 571 ЦК України підставою для застосування наслідків, передбачених цією статтею, є будь-яке порушення основних зобов'язань (а не порушення окремих обов'язків, що входять до змісту основних зобов'язань). У зв'язку з цим до ст. 571 ЦК України необхідно внести зміни, передбачивши застосування названих наслідків тільки при такому порушенні основного (взаємного) зобов'язання, котре потягло його дострокове припинення.

Оскільки угода про завдаток є реальною, то дії з видачі завдатку здійснюються не на виконання зобов'язання, підставою якого могла б бути угода про завдаток, а в межах цивільного правовідношення, що не є зобов'язанням. А право видавати завдаток є секундарним, яке здійснюється боржником за забезпеченими завдатком зобов'язанням на свій розсуд.

Що стосується додаткового зобов'язання завдатку, то воно виникає у випадку порушення основного зобов'язання, забезпеченого завдатком, з усіма наслідками визначення моменту виникнення основного зобов'язання (відносин, прав і обов'язків). До порушення забезпеченого завдатком зобов'язання додаткове зобов'язання із завдатку не виникає. Від видачі завдатку і до зазначеного порушення між сторонами існують цивільні правовідносини, що не є зобов'язаннями.

Зобов'язання завдатку відповідно до частини першої ст. 571 ЦК України є складним одностороннім і утворюється за рахунок двох простих зобов'язань: 1) простого зобов'язання щодо повернення кредитором (стороною, яка отримала завдаток) боржникові завдатку; 2) простого зобов'язання щодо сплати кредитором боржникові грошової суми в розмірі завдатку або його вартості. Це – два різні прості зобов'язання, бо повернення суми завдатку – це повернення повернутого у зв'язку з тим, що відпала підстава його отримання, а сплата зазначеної грошової суми – це відповідальність. Повернення завдатку зменшує обсяг об'єкту оподаткування податком на прибуток, а сплата зазначеної грошової суми здійснюється за рахунок прибутку, що залишається у розпорядженні платника податку на прибуток після сплати цього прибутку.

Список використаної літератури:

1. Голубєва Н.Ю. Зобов'язання у цивільному праві України: методологічні засади правового регулювання: монографія. О.: Фенікс, 2013. 642 с.
2. Макаренко Г.В. Завдаток як спосіб забезпечення зобов'язань: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2008. 212 с.
3. Цивільний кодекс України : Наук.-практ. комент. / Є.О. Харитонов, В.В. Завальнюк, І.М. Кучеренко та ін. ; за заг. ред. Є.О. Харитонова, Н.Ю. Голубєвої. 7-ме вид., стереотип. Х. : ТОВ «Одіссей», 2011. 1216 с.
4. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. 6-те вид., переробл. і доп. / за заг. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнєцової, В.В. Луця. Київ: Юрінком Інтер, 2019. Т. ІІ. 1048 с.
5. Носік Ю.В. Загальні засади забезпечення виконання договірних зобов'язань / Договірне право України. Загальна частина / За ред. О.В. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 2008. 896 с.
6. Макаренко Г.В. Завдаток як спосіб забезпечення зобов'язань: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. О., 2008. 20 с.
7. Дзера І. О. Завдаток / Договірне право України. Загальна частина / за ред. О.В. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 2008. С.613-626.

Chanysheva A. R., Kivalova T. S. Legal nature and functions of the deposit

The article examines the essence, legal nature and functions of the deposit based on the analysis of the current civil legislation of Ukraine.

It is substantiated that the deposit in its essence is a type of civil liability, therefore it should be regulated by general provisions on civil liability and special legal norms reflecting the specifics of the deposit. In the future, it is proposed to transfer the legal provisions on the deposit from Chapter 49 «Ensuring the fulfillment of obligations» to Chapter 51 «Legal consequences of breach of obligation. Liability for breach of obligation» of the Civil Code of Ukraine.

The functions of the deposit, such as payment, proof, security, are characterized, which follows from the content of the first part of Art. 570 of the Civil Code of Ukraine.

The ratio of the deposit with other ways of ensuring the fulfillment of obligations was studied. It was found that, unlike other ways of ensuring the fulfillment of obligations, the legal construction of the deposit provides for the provision of not one-sided (simple and complex) obligations, but both opposing (simple or complex) obligations. In addition, according to Art. 571 of the Civil Code of Ukraine, the basis for applying the consequences provided in this article is any violation of basic obligations (not the violation of individual obligations included in the content of basic obligations).

Based on the research of the deposit, a conclusion was made about the need to consider it as a corresponding obligation and the reasons for their occurrence. The legal structure, which is the basis of the deposit obligation, is characterized.

It was established that the deposit obligation in accordance with the first part of Art. 571 of the Civil Code of Ukraine is complex unilateral and formed due to two simple obligations: 1) a simple obligation to return the deposit to the debtor by the creditor (the party that received the deposit); 2) a simple obligation to pay the creditor to the debtor a sum of money in the amount of the deposit or its value.

Specific proposals regarding the improvement of the legal regulation of the deposit by the Civil Code of Ukraine have been formulated.

Key words: *obligation, obligation relations, deposit, deposit obligation, civil legislation.*

УДК 328.184 351 316.77
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.36

Л. В. Сергієнко
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

ЕКОНОМІЧНІ ТА ІНФРАСТРУКТУРНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА БЕЗПЕКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті проведено дослідження економічних та інфраструктурних наслідків урбанізації. Забезпечення безпеки урбанізованих територій є актуальною сферою досліджень, зокрема в контексті державного управління. Сформовано економічні наслідки урбанізаційного розвитку міст: дисбаланс у міських доходах; міська бідність та соціальна стратифікація; відсутність міського житла та доступу до нього; існування бідних районів та розвиток нетрів; міська злочинність. Визначено наслідки урбанізації: неефективність системи житлово-комунального господарства; загострення проблеми транспортної системи міст; проблема доступу до медичних, освітніх та інших послуг соціальної інфраструктури; проблеми безпеки та забезпечення захисту мирного населення в умовах війни, конфліктних ситуацій чи проведення інших військових дій; проблема планування міського простору та містобудівної діяльності; міських теплових островів. Економічні та інфраструктурні наслідки функціонування та розвитку міст тісно взаємопов'язані, адже рівень економічного розвитку, обсяги залучених інвестицій, наявність капіталу та робочої сили, наповнення місцевого бюджету тощо є факторами, що впливають на рівень економічного розвитку, з одного боку, та інтенсивність використання, масштаби зносу, з іншого боку, відповідної інфраструктури. Таким чином, стан інфраструктури та економічних потреб міст прямо залежать від ефективності прийняття публічно-управлінських рішень. Прийняття публічно-управлінських рішень, процес формування і реалізації відповідної політики розвитку міст має базуватися на повній та достовірній інформації, що дозволяє в повному обсязі оцінити поточний стан проблем та їх потенційних наслідків і загроз. Економічні та інфраструктурні наслідки, які визначено в статті дають змогу сформувати завдання для системи публічного управління. Усі ідентифіковані наслідки потенційно можуть стати загрозами безпеки урбанізованих територій у випадку відсутності відповідної державної політики та управлінських рішень.

Ключові слова: *урбанізація, урбанізована територія, економіка, загрози безпеки, державна політика.*

Постановка проблеми. Урбанізаційні процеси, що полягають у зростанні меж міст, міських жителів та поширенні міського способу життя, обумовлюють ряд змін у інфраструктурному та економічному контексті. Дані зміни мають як позитивні наслідки, так і негативні наслідки, що більшою мірою впливають як на безпеку урбанізованих територій, так і на безпеку життєдіяльності людей на даній території. Незважаючи на те, що урбанізаційні процеси сприяють удосконаленню інфраструктури міст та значно розширюють можливості та доступ до благ цивілізації, вони також характеризуються і значними інфраструктурними та економічними дисбалансами. Міста є потужними двигунами світової економіки, а відповідно великі міста – це концентрація великого капіталу, талантів, інновацій, технологій та робочої сили. Це все, з одного боку, сприяє розвитку, а з іншого породжує нерівність як в соціальному, так і економічному аспекті, що проявляється у ряді проблем, таких як дисбаланс у міських доходах, міська бідність, відсутність міського житла та доступу до нього, існування бідних районів та розвиток нетрів, міська злочинність. Серед інфраструктурних проблем міст слід зазначити про неефективність системи житло-

© Сергієнко Л. В., 2022

во-комунального господарства у частині доступу до якісної та в належному обсязі питної води, відповідного рівня очищення стічних вод, транспортної системи, у тому числі системи громадського транспорту та наявності паркувального простору, наявність та відповідність вимогам укриттів та бомбосховищ у містах, а також проблеми міських забудов та міських островів тепла. Зазначений перелік проблем інфраструктурного та економічного характеру міст не є вичерпним, однак ідентифікація та оцінка зазначених проблем стане основою для пошуку інструментів публічного управління щодо їх подолання та мінімізації відповідних наслідків. В подальшому, розвиток наукового знання щодо ідентифікації наслідків урбанізації стане дозволить сформувати теоретико-методичне підгрунтя для визначення завдань перед системою публічного управління та адміністрування, формування і реалізації ефективною державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій, у тому числі у контексті забезпечення потреб, дотриманням прав та свобод сучасного міського жителя, а також розробки відповідних державних та муніципальних стратегій з урахуванням елементів сучасних концепцій розвитку міст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціальної інфраструктури в системі забезпечення людського розвитку розкривається в працях Бойченко В.С. [2]. Дослідженням зайнятоості населення, зокрема в сільській місцевості займались Мармуль Л.О., Романюк І.А. [3]. Проблематика злочинності на урбанізованих територіях розкривається в працях Рущенко І. П. [5]. Дослідженням міста в контексті нерівності та поділу населення займалась Препотенська, М. П. [4]. Серед закордонних вчених, що досліджували проблеми урбанізованих територій та міст доцільно виділити праці Кусум Вагль [12] та Мд Нуруззаман [8].

Метою статті є ідентифікація економічних та інфраструктурних наслідків урбанізації та їх вплив на безпеку урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу. Наслідки урбанізації в економічному контексті прослідковуються у наявності наступних проблемах економічного розвитку міст: дисбаланс у міських доходах; міська бідність та соціальна стратифікація; відсутність міського житла та доступу до нього; існування бідних районів та розвиток нетрів; міська злочинність тощо.

1. Дисбаланс у міських доходах та економічна нерівність. Урбанізація як процес, що передбачає збільшення кількості міських жителів і як наслідок розширення міст обумовлена, насамперед, більшими можливостями щодо працевлаштування та відповідного рівня заробітної плати, які отримують нові жителі міст. Однак, більшість тих, хто мігрує у міста задля пошуку гідної роботи та заробітної плати мають низьку кваліфікацію, та з іншого боку, підвищують пропозицію на ринку праці. Зростає попит на висококваліфікованих працівників та зростає рівень заробітної плати таких працівників. Надлишкова пропозиція на ринку праці працівників з нижчою або ж низькою кваліфікацією, низький рівень заробітної плати обумовлює значні дисбаланси у доходах між різними групами міських жителів.

Одним із найпоширеніших показників для вимірювання економічної нерівності в країнах є Індекс Тейла, тобто «статистичний показник, що в основному використовується для вимірювання економічної нерівності. Він відображає надмірність інформації, що є різницею максимально можливої ентропії даних та спостерігаємо ентропії. Він може розглядатися як міра надмірності, стисливості, ізоляції, сегрегації, нерівності, не випадковості та відсутності різноманітності» [10].

Як зазначають Препотенська М.П., Тимашова О.С. [4] «Однією з найдавніших контроверз суспільного буття є бідність і багатство. Чисельні революції і війни та еволюційні спроби побудови суспільства рівних поки що не призвели до стирання цього протиріччя. Процеси глобалізації та урбанізації зробили контраст ще більш разючим, оскільки мегаполіси, що тягнуть як магнітом мільйони бідняків у пошуках кращого життя, насправді неспроможні масово забезпечити людей гідною працею та проживанням. Тільки окремі міста планети як островки реалізованих утопій можуть пишатися більш-менш збалансо-

Таблиця 1

Економічна нерівність в Україні за період 1992-2020 рр. за Індексом Тейла*

Рік	*1992*	*1993*	*1996*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Показник	15.08	14.60	23.18	14.45	14.26	14.57	14.37	16.02	12.45	12.14	10.82
Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
Показник	10.41	10.26	10.26	10.35	9.94	11.39	11.15	11.71	11.90	12.32	11.50

**Побудовано на даних [10]*

ваним статком громадян, як, наприклад, деякі провінції Норвегії або бразильська Куритиба – приклад успішного міського менеджменту із втіленням норм соціальної справедливості. Навіть у брендових мегаполісах світу залишаються райони-гетто і території андеркласу, які є вибухово небезпечними для інших городян». Така ситуація загострюється у країнах, що розвиваються, адже по-перше, у країнах з високим рівнем розвитку темпи урбанізації значно знизилися, економіка є стабільною і як наслідок ситуація на ринку праці та у контексті доходів жителів в цілому та міських жителів є більшою мірою усталеною; по-друге, на сьогодні та у перспективі до 2050 року найбільші темпи урбанізації прослідковуються саме у країнах з середнім та низьким рівнем економічного розвитку, таким чином збільшення кількості міських жителів зазначених країн, які прагнуть знайти у місті гідне працевлаштування, не лише призведе до дисбалансів у міських доходах, а і сприятиме породженню та загостренню проблем соціальної стратифікації, міської бідності та міської злочинності.

2. Міська бідність. Історично процеси урбанізації відбувалися у країнах з високим рівнем економічного розвитку, таким чином міста – були центрами економічного розвитку та прийняття і ухвалення найважливіших політичних рішень. Міста в межах країни зокрема та урбанізація як процес в цілому в таких країнах були драйверами економічного зростання, адже саме міста є осередками скупчення талантів, інвестицій, капіталу, інновацій та робочої сили тощо. На сьогодні, з пришвидшенням процесів урбанізації у країнах, шо розвиваються, одночасно з відсутністю належної державної політики та системи публічного управління, що враховувала б особливості та наслідки урбанізаційних процесів, мегаполіси та міста стають продуктами неефективної державної політики та системи державного управління. Це обумовлено рядом проблем, породжених перенаселенням та пов'язаних із значними дисбалансами у доходах, низьким рівнем доходів, неможливістю забезпечення відповідного рівня життєдіяльності. Так, жителі, які переїжджають у міста за пошуком кращого рівня життя, зіштовхуються із проблемами забезпечення себе житлом, якого з одного боку – недостатньо, а з іншого вартість є високою, та забезпеченням потреб життєдіяльності. Таким чином, міська бідність є наслідком розширенням міст та міських жителів, що в свою чергу, тягне за собою проблеми соціальної стратифікації.

3. Міське житло. Зростання населення в містах, дисбаланси у міських доходах та міська бідність обумовлюють проблеми з житлом, що пов'язані із його кількістю, відсутністю доступу або ж обмеженим доступом до житла міських жителів. Незважаючи на те, що рівень доходів міських жителів, як правило, вищий у порівнянні із сільською місцевістю, вартість житла теж вища, і зазвичай, у випадку його обмеженої кількості для забезпечення потреби всезростаючої кількості міських жителів, вартість житла збільшуватиметься, що обумовлює ряд наступних проблем. По-перше, обмежений доступ містян до житла або ж його відсутність обумовлює проблему розвитку нетрів та існування бідних районів у містах. По-друге, попит на житло призводить до хаотичної забудови міст, що зростають, адже швидке забезпечення попиту міських жителів на житло, як правило, задовольняється зростаючою кількістю хаотично забудованих кварталів, норми будівництва, відповідність генеральним планам забудови тощо яких не завжди дотримані і як правило, можливість «появи» такого житла в межах урбанізованої території є наслідком лобіювання відповідних рішень

та існування тіньового сектору. З позицій окремого міського жителя або ж міського суспільства, дана ситуація стає каталізатором їх безпечного існування та життєдіяльності, порушує якість життя, адже прямо стосується доступу до базових потреб суспільства – потреби в безпеці, в житлі. З іншого боку, з позицій окремого міста, держави та системи публічного управління і адміністрування, така ситуація знаходиться в межах необхідності забезпечення національної безпеки. Зокрема, відсутність або ж обмежений доступ до забезпечення базових потреб суспільства, а особливо у містах, де проживає велика кількість жителів з їх потребами, провокують конфліктні ситуації, загострюючи проблеми порушення порядку, міської злочинності та міської безпеки.

4. Існування бідних районів та розвиток нетрів. Неефективність публічної політики, відсутність консенсусу в суспільстві з одного боку, та всезростаюча кількість міських жителів і невідповідність можливостям забезпечення їх потреб у межах окремих міст, з іншого боку, обумовлюють появу, існування бідних районів та розвиток нетрів у межах навіть економічно успішних міст та мегаполісів країн Західної Європи, а також інших країн з високим рівнем економічного розвитку та системи публічного управління. Питання подолання проблеми міських нетрів у Індії підіймалося в контексті запровадження програми будівництва дешевого та доступного житла для міських жителів. Однак, в результаті реалізації даної програми було визнано, що масштаби нетрів в Індії не лише не зменшилися, а і продовжують збільшуватися.

«Бідність (як категорія) тісно пов’язана із забезпеченістю житлом. Експерти зазначають, що характер бідності, властивий українському населенню, суттєво відрізняється від її характеру в більшості розвинених країн. Так, у Європі та США бідними є люди, що живуть на соціальні виплати, зокрема безробітні. В Україні ж за відносно невисокого рівня зареєстрованого безробіття існує прошарок людей із постійною роботою, але невисокими доходами. При цьому більшість цих людей є кваліфікованою робочою силою» [3, с. 89].

Тобто, здебільшого українці мігрують у міста з сільських місцевостей не через голод, адже в українських селах до цього часу селяни ведуть домашні господарства, вирощують свійських тварин та обробляють землю. В сучасних реаліях склалася ситуація, що села та невеликі населені пункти припиняють свої існування через брак роботи, доступу або обмеженого доступу до інфраструктури тощо. Цьому також сприяє і вітчизняна державна політика, зокрема медична та освітня реформи, що передбачають скорочення шляхом об’єднання або ж ліквідації мереж шкіл, лікарень тощо.

5. Міська злочинність. Серед основних причин або ж передумов злочинності зазвичай визначають рівень економічного розвитку і, як наслідок, економічний стан суспільства, його демографічну структуру, структуру доходів та ступінь задоволення відповідних потреб існуючим рівнем доходів. Важливими факторами, що обумовлюють появу або розвиток злочинності є соціально та психологічна ситуація у суспільстві, наявність соціальних конфліктів, напруження в суспільстві, розподіл влади, ресурсів та загострення проблем соціальної стратифікації за різними ознаками: доходів, влади, ресурсів, прав, обов’язків тощо. Зазначені фактори більшою мірою мають економічне підґрунтя, що пов’язане із забезпеченням житлом, рівнем доходів, рівнем бідності, існуванням середнього класу тощо. Також виділяють фактори, що пов’язані зі способом та характеристикою життя, зокрема, це стосується міських жителів та міського способу життя.

Рущенко І.П. [5, с. 143] вивчаючи питання соціології злочинності зазначає, що «Урбанізація, як всесвітньо-історичний процес розвитку міст, має свої тіньові сторони, головною з яких є злочинність. Власне, злочинність, як, до речі, і політика (у первинному значенні – «управління містом»), є суто міським продуктом. Історично зростання показників злочинності відбувається паралельно з темпами урбанізації. Саме у містах стає можливою професійна злочинність, довготривале існування злочинних зграй, співтовариств, зароджується злочинна субкультура».

Основною передумовою міської злочинності є саме урбанізації, її особливості, що проявляються у міському способі життя, наявності розгалуженої мережі контактів, що в більшій мірі, є примусовими та знеособлюють кожного окремого міського жителя. У сільській місцевості, на відміну від міст, жителі є більш згуртовані та знайомі між собою. Це дозволяє у соціально-психологічному аспекті зосереджуватися жителям на конкретних особистостях, особливостях їх життєвих періодах, бути більш емпатійними та менш байдужими, що сприяє зменшенню соціальної напруги, і як наслідок, попередженню агресії та злочинності.

Наслідки урбанізації в контексті невідповідності інфраструктури існуючим потребам жителів міста проявляються у наступному: неефективності системи житлово-комунального господарства; загострені проблеми транспортної системи міст; проблемі доступу до медичних, освітніх та інших послуг соціальної інфраструктури; проблемах безпеки та забезпечення захисту мирного населення в умовах війни, конфліктних ситуацій чи проведення інших військових дій; проблемі планування міського простору та містобудівної діяльності; міських теплових островів тощо.

1. Неефективність системи житлово-комунального господарства, що проявляється у частині неефективності та / або невідповідності сучасним нормам санітарно-технічних систем міст, що, в свою чергу, уособлюють системи водопостачання, водовідведення, очищення стічних вод тощо. Зокрема, на сьогодні, багато проблем на урбанізованих територіях в цілому та у містах зокрема, стосується доступу до якісної та в належному обсязі води, у тому числі питної. У фокусі державного управління знаходяться завдання щодо забезпечення ефективного управління водними ресурсами в межах міст, забезпечення водної та продовольчої систем безпеки, що потребують невідкладних рішень. Система житлово-комунального господарства також об'єднує енергетичні системи міст, що уособлюють такі об'єкти енергетики як котельні, електростанції, різні види (електричні, теплові, газові) мережі, ефективність та результативність роботи яких свідчить про якість та доступність послуг (наприклад, теплопостачання) для міських жителів та можливість задоволення відповідних інфраструктурних потреб містян. Доцільно також, у контексті питань житлово-комунального господарства міст, акцентувати увагу на системі благоустрою, питаннях обслуговування міського житла та транспортній системі. Дані напрямки є важливими у процесі забезпечення якості життя міського населення, безпеки їх життєдіяльності та безпеки урбанізованої території.

2. Загострення проблеми транспортної системи міст, у тому числі системи громадського транспорту та відсутності чи обмеженої наявності паркувального простору у містах та на урбанізованих територіях. Збільшення міст як у територіальному аспекті, так і збільшення мешканців таких міст не співвідноситься із системами забезпечення таких міст та задоволення потреб міських жителів. Урбанізація як явище обумовлює складну проблему перевантаження міст індивідуальним транспортом з одного боку, що, в свою чергу, провокує забруднення навколишнього середовища, постійні затори та відсутність паркувального простору у містах, а з іншого боку, транспортна система міст не завжди в змозі забезпечити жителів у їх транспортних потребах або ж забезпечити відповідну якість послуг громадського транспорту. У містах, урбанізованих територіях чи мегаполісах розвинених країн світу акцентується увага на сталому міському розвитку із застосуванням інтелектуальних систем та інклюзивного розвитку, особливо це стосується транспортних перевезень, системи громадського транспорту, розвитку велотранспорту, забезпечення екологічної безпеки у містах у поєднанні із дотриманням якості та комфорту життя містян, надання якісних та ефективних адміністративних послуг та забезпечення безпеки в цілому.

3. Проблема доступу до медичних, освітніх та інших послуг соціальної інфраструктури. Соціальна інфраструктура для сучасного мешканця міст є важливою складовою забезпечення його безпеки життєдіяльності, а також людського роз-

витку. «Виходячи з характеру та особливостей соціальної інфраструктури, можна виокремити чинники прямого, опосередкованого та комбінованого впливу її складових елементів на рівень людського розвитку. Так, сферами прямого впливу слід вважати сферу освіти, сферу охорони здоров'я, сферу культури та спорту, соціальний захист та соціальне забезпечення. До сфер опосередкованого впливу відноситься: транспортна інфраструктура, житло та комунальна сфера, туризм, сфера відпочинку та дозвілля, а також навколишнє середовище» [2]. У великих містах, забезпечення доступу до ключових об'єктів соціальної інфраструктури з одного боку, та забезпечення якості і ефективності надання послуг соціально-гуманітарного характеру для містян з іншого боку є важливим завданням для органів публічного управління та ключовим імперативом формування та реалізації державної політики розвитку міст, урбанізованих територій, забезпечення безпеки на таких територіях, у тому числі і безпеки життєдіяльності населення. Міста є магнітами, що притягують нових жителів, які мігрують в урбанізовану місцевість задля забезпечення вищого рівня та якості свого життя, однак саме соціальна складова їх життєдіяльності, а саме: освіта, медичне обслуговування, соціальне забезпечення, відпочинок, дозвілля тощо, - є факторами розвитку людського потенціалу. Від ефективності, результативності державної політики, якості і комфортності співіснування значної кількості людей із різних соціальних груп та з величезною варіативністю їх соціальних потреб і запитів на відповідній території буде залежати не лише рівень економіко-соціального розвитку, а і рівень безпеки урбанізованої території в цілому та забезпечення безпеки життєдіяльності жителів на такій території.

4. Проблеми безпеки та забезпечення захисту мирного населення в умовах війни, конфліктних ситуацій чи проведення інших військових дій. Зважаючи на тенденції зміни світового порядку у напрямі багатополярності, та значної кількості різноманітних конфліктів у світі, у тому числі із застосуванням зброї та загрозами для життя суспільства, нищівними наслідками для інфраструктури, питання безпеки урбанізованих територій, забезпечення захисту населення в умовах війни, конфліктних ситуацій чи проведення інших військових дій є важливими детермінантами формування та реалізації державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій. Дані питання стосуються міст та урбанізованих територій щодо розвитку їх інфраструктури забезпечення захисту населення, пов'язаною із наявністю, доступністю та відповідністю існуючим вимогам укриттів, бомбосховищ та інших об'єктів захисту цивільного населення. Повномасштабна війна росії проти України з 2022 року супроводжується постійними обстрілами, бомбардуваннями українських міст, їх критичної інфраструктури, об'єктів соціальної інфраструктури та цивільного населення, а також погрозами застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового ураження проти території України і українців. Складна безпекова ситуація в Україні, а також сусідство з росією – країною, визнаною Парламентською асамблеєю Ради Європи, з терористичним режимом та її сателітом Білоруссю обумовлює перед органами публічного управління надзвичайно важливе та невідкладне питання щодо забезпечення безпеки та захисту цивільного населення України в цілому та урбанізованих територій, зокрема. Урбанізовані території, великі міста та міста, зокрема, у воєнний період, є осередками гуманітарних катастроф, адже у випадку руйнування систем водопостачання, водовідведення, енергопостачання, теплопостачання тощо є загрозою для життєдіяльності декількох сотень тисяч населення навіть невеликих міст України, а у випадку великих міст, міст чи урбанізованих територій з мільйонним або декілька мільйонним населенням –загрози складно переоцінити.

5. Проблема планування міського простору та містобудівної діяльності. Питання планування та забудови міст, особливо в умовах, їх динамічного зростання, розширення та оновлення є важливим, адже міст – це, насамперед, суспільство, первинне соціальне середовище де функціонує велика кількість різних індивідів зі своїми потребами, задоволення яких, в

свою чергу, знаходиться у фокусі системи публічного управління та її відповідних суб'єктів прийняття публічного-управлінських рішень на різних рівнях системи. У той же, час комфортність та якість життя населення в цілому, та на окремій урбанізованій території детерміновано ефективністю, безпечністю та якістю забудови у містах. Великі міста з первинними генпланами забудови, на сьогодні, здебільшого не відповідають сучасним вимогам, та потребам постійно зростаючого населення. З іншого боку, трансформація міського простору є складним питанням як для архітекторів міст, так і для системи державного управління та регулювання. Вітчизняні міста часто втрачають свою ідентичність та комфорт для їх жителів через відсутності плану та /або невідповідність задекларованих норм міського будівництва. Основна причина – це якість публічно-управлінських рішень у даній сфері, що, як наслідок, прослідковується у недотриманні норм і вимог до міських забудов, у тому числі і через лобіювання інтересів забудовників, корупційні прояви тощо.

«Урбаністи почали по іншому осмислювати та проєктувати громадські простори. Колосальним трендом стає облаштування природних територій, що несе за собою розумне і сучасне проєктування цих зон ландшафтними архітекторами, враховуючи комплекс знань різних галузей. Почався розвиток малих міст і сільських поселень. Міста почали переходити від концепції «авто в місті» до концепції відкритих просторів і розвитком велоінфраструктури. Відбулось розширення велоінфраструктури світу, оптимізація та розуміння пішохідної мережі, розуміння концепції «робота–побут», розвиток периферії міста, автоматизація та цифровізація міського життя, переосмислення архітектурно-планувальної структури сучасного міста. Особливо актуально, щоб такі зміни почались масово відбуватися і в містах України, що безперечно зробить великий крок у розвиток життя» [1].

На сьогодні, проблеми міської забудови потребують переосмислення, у тому числі і у зв'язку із необхідністю забезпечення безпеки населення у містах в умовах війни, а також відновлення та відбудови зруйнованих міст, внаслідок військових дій на території України, із фокусуванням на їх стійкому розвитку, комфортності, безпеці і забезпечення високого рівня якості життя.

6. Міські теплові острови. Урбанізація є причиною змін, які чинять негативний вплив на життєдіяльність суспільства у містах та мегаполісах. На сьогодні, значна увага приділяється проблемі теплових островів - урбанізованих районів, де фіксується більш висока температура у порівнянні з віддаленими районами міст або прилеглими сільськими територіями. Інфраструктура міст передбачає скупчення значної кількості споруд, будівель, доріг тощо, які поглинають і повторно випромінюють сонячне тепло більше, ніж природні ландшафти, такі як ліси і водойми. Урбанізовані міські райони, де ці споруди сконцентровані, а зелені насадження обмежені, стають «островами» більш високих температур щодо віддалених районів. Таким чином, температура в урбанізованих міських районах вища, ніж температура у віддалених районах. Такий стан дістав назву Міський тепловий острів (Urban Heat Island, UHI).

«Міський тепловий острів (Urban Heat Island, UHI) означає будь-який міський район, який є більш спекотним за сусідній район. Міська спека острова дуже помітна в зимовий і літній періоди, а різниця температур часто більше вночі, ніж в денний час. Різниця температури може досягати 10 градусів за Фаренгейтом» [13].

Вперше питання міського клімату було розглянуто Люком Говардом (Luke Howard) у його дослідженні «Клімат Лондону» (The Climate of London). Люк Говард був першим, хто визнав вплив міських районів на місцевий клімат.. Досліджуючи вплив Лондона на його клімат, Люк Говард приходить до висновку, що температура міста не повинна розглядатися як температура клімату; місто приймає занадто багато штучного тепла, викликаного його структурою, переповненим населенням і споживанням великої кількості палива. Це перший аналіз двох пов'язаних, але різних питань: 1) міське «забруднення» метеорологічних записів і, 2) величина і причина міського

Таблиця 2

Характеристика наслідків існування міських островів тепла: ідентифікація безпекових загроз*

Наслідки	Характеристика	Безпекові загрози
Підвищене споживання енергії	Високі температурні режими обумовлюють підвищений попит на кондиціонування приміщень	– надмірне споживання електроенергії; – перевантаження систем; – планові відключення електроенергії; – необхідність економії споживання електроенергії
Підвищені викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря і парникових газів	Станції, які виробляють електроенергію здебільшого працюють на викопному паливі та утворюють в результаті значні викиди забруднюючих речовин та парникових газів. Окрім цього, високі температурні режими підвищують швидкість утворення приземного озону	– надмірне використання викопного палива; – підвищення викидів забруднюючих речовин; – збільшення обсягів парникових газів, вуглекислого газу; - загострення проблем зміни клімату; – пришвидшення утворення озону на рівні ґрунту; - шкідливий вплив на навколишнє середовища та здоров'я людей, особливо немовлят та людей з проблемами дихання
Загрози для здоров'я та комфорту людини	Підвищення температури, незадовільна якість повітря створює загрози для здоров'я та життєдіяльності людей, провокуючи ризики розвитку різного роду захворювань, поширення інфекцій, підвищення смертності та зниження функцій життєдіяльності людини	– дискомфорт та труднощі з диханням; – зневоднення, судоми, теплові удари; - зниження працездатності та продуктивності; – підвищення захворюваності та смертності; – поширення інфекційних захворювань
Погіршення якості води	Підвищення температури обумовлює підвищення температури та зниження якості води у струмках, озерах, водоймах та річках, що призводить змін у водній екосистемі	– зміни в екосистемі, що впливають на життя тварин і рослин; - смертність водних мешканців

**узагальнено за даними Агентства з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environmental Protection Agency) [7]*

наслідку. Перше видання The Climate of London вийшло в двох томах, перший з яких з'явився в 1818 році. Друге, значно розширене, видання вийшло в 1833 році і складалося з трьох томів.

Серед причин появи міських теплових островів, зарубіжні науковці [11], [9], [6] зазначають наступні «недостатня кількість рослинності; поглинання сонячної радіації через низьке альбедо; перешкоди для руху повітря; великі обсяги антропогенного виділення тепла».

Кусум Вагль (Kusum Wagle) [12] зазначає «деякі основні фактори, що сприяють утворенню міського теплового острову: фізичні властивості будівельних матеріалів, геометрія будівлі та дизайн; посилення і неконтрольована індустріалізація; антропогенні джерела тепла; зниження евапотранспірації; висока чисельність населення; міський пейзаж; споживання енергії та спосіб життя; виробництво енергії з таких джерел, як промисловість, транспортні засоби та будинки; бетонні будівлі та будівельні матеріали з яких вони побудовані можуть утримувати більше тепла».

Перелік причин виникнення міського острову тепла та їх характеристику зазначає у своєму науковому дослідженні зарубіжний вчений Мд Нуруззаман (Md Nuruzzaman) [8]: «1. Використання матеріалів з низьким Альбедо; 2. Непроникні поверхні; 3. Теплова маса; 4. Темні будівлі та дахи будівель; 5. Відсутність рослинності; 6. Зміна клімату; 7. Використання кондиціонерів; 8. Міський навіс; 9. Блокування вітру; 10. Забруднення повітря; 11. Скупчення людей».

Узагальнення наслідків існування міських островів та тепла та ідентифікація обумовлених ними безпекових загроз подано в таблиці 2.

Таким чином, існування міських островів тепла, що є наслідком урбанізаційних процесів, обумовлює ряд негативних змін, які впливають на здоров'я, життя та діяльністю суспільства в цілому та кожної окремої людини, зокрема. В свою чергу, така ситуація диктує перед наднаціональними, національними та локальними суб'єктами управління нові завдання щодо мінімізації та /або подолання наслідків міських островів тепла задля забезпечення комфорту та якості життя людей в урбанізованих районах, а також з метою забезпечення належного рівня безпеки міст та урбанізованих районів. З цією метою, доцільним є продовження пошуку напрямів вирішення екологічних наслідків урбанізації, а також інструментів формування та реалізації державної політики зменшення міського теплового острову.

Висновки і пропозиції¨. Таким чином, у контексті економічних наслідків урбанізації ідентифіковано та охарактеризовано наступні проблеми урбанізованих територій: дисбаланс у міських доходах; міська бідність та соціальна стратифікація; відсутність міського житла та доступу до нього; існування бідних районів та розвиток нетрів; міська злочинність тощо. З позицій інфраструктури ідентифіковано та охарактеризовано наступні наслідки урбанізації: неефективність системи житлово-комунального господарства; проблеми транспортної системи міст; проблеми доступу до медичних, освітніх та інших послуг соціальної інфраструктури; проблеми безпеки та забезпечення захисту мирного населення в умовах війни, конфліктні ситуацій чи проведення інших військових дій; проблеми планування міського простору та містобудівної діяльності; міські теплових островів тощо. Ідентифіковані та охарактеризовані економічні та інфраструктурні наслідки урбанізації дозволяють сформувати завдання для системи публічного управління у контексті формування та розробки державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій. Усі ідентифіковані наслідки без застосування належного публічно-управлінського інструментарію та формування і реалізації відповідної державної політики є загрозами для безпеки урбанізованих територій, безпеки життєдіяльності населення та національної безпеки в цілому.

Список використаної літератури:

1. Бабенко М.В., Черноносова Т.О. Зміни в світовій урбаністиці на фоні пандемії // Перспективи розвитку територій: теорія і практика: матеріали V міжнародної науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених, Харків, 18–19 листопада 2021 р. / Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, Рада молодих вчених при МОН України, Slovak technical university in Bratislava, Częstochowa university of technology, Одеський національний економічний університет [та ін.] – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2021. – 573 с. – с.287-292
2. Бойченко В.С. Соціальна інфраструктура в системі забезпечення людського розвитку. Соціально-трудові відносини: теорія та практика. 2018. №1 (15). С. 420-424.
3. Мармуль Л.О., Романюк І.А. Ринок праці та зайнятість населення сільських територій: теорія і практика регулювання: монографія. Херсон: Айлант, 2015. 266 с.
4. Препотенська, М. П. Філософія міста: бідність і багатство у контексті сегрегації простору / М. П. Препотенська, О. С. Тимашова // Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка : збірник наукових праць. – 2016. – № 3 (48). – С. 63–70.
5. Рущенко І. П. Соціологія злочинності. – Харків: Видавництво національного університету внутрішніх справ, 2001. – 370 с.
6. Akbari, H., Pomerantz, M., & Taha, H. (2001). Cool surfaces and shade trees to reduce energy use and improve air quality in urban areas. Solar energy, 70(3), 295-310
7. Heat Island Impacts [Електронний ресурс] // U.S. Environmental Protection Agency. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: https://www.epa.gov/heatislands/heat-island-impacts.
8. Md Nuruzzaman (2015) Urban Heat Island: Causes, Effects and Mitigation Measures -A Review // International Journal of Environmental Monitoring and Analysis 3(2):67-73
9. Oke, T. (1987). Boundary layer climates. 2nd. Methuen, 289p.
10. Poverty and Inequality Platform [Електронний ресурс] // World bank. – 2022. –

Режим доступу до ресурсу: https://pip.worldbank.org/home.
11. Santamouris, M., Paraponiaris, K., & Mihalakakou, G. (2007). Estimating the ecological footprint of the heat island effect over Athens, Greece. Climatic Change, 80(3-4), 265-276.
12. Urban Heat Island, Its Effects and Mitigation Measures - Public Health Notes [Електронний ресурс] // Conserve Energy Future. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: https://www.publichealthnotes.com/urban-heat-island-effects-mitigation-measures/
13. What is Urban Heat Island? [Електронний ресурс] // Conserve Energy Future. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: https://www.conserve-energy-future.com/effects-solutions-urban-heat-island.php.

Sergienko L. Economic and infrastructural consequences of urbanization and their impact on the urban area's security

Abstract. The article examines the economic and infrastructural consequences of urbanization. Ensuring the security of urban areas is a relevant area of research, particularly in the context of public administration. The economic consequences of the urbanization development of cities have been formed: an imbalance in city incomes; urban poverty and social stratification; lack of urban housing and access to it; the existence of poor areas and the development of slums; urban crime. The consequences of urbanization have been identified: the inefficiency of the housing and communal services system; aggravation of the problem of the transport system of cities; the problem of access to medical, educational, and other social infrastructure services; security problems and ensuring the protection of the civilian population in war, conflict situations or other military operations; the problem of urban space planning and urban planning; urban heat islands. The economic and infrastructural consequences of the functioning and development of cities are closely interrelated, because the level of economic development, the number of investments involved, the availability of capital and labor, the filling of the local budget, etc. are factors that affect the level of economic development, on the one hand, and the intensity of use, the extent of wear and tear, on the other hand, of the relevant infrastructure. Thus, the state of infrastructure and economic needs of cities directly depend on the effectiveness of public management decisions. The adoption of public-management decisions, the process of formation and implementation of the relevant urban development policy should be based on complete and reliable information, which allows a full assessment of the current state of problems and their potential consequences and threats. The economic and infrastructural consequences defined in the article make it possible to formulate tasks for the public management system. All the identified consequences can potentially become threats to the security of urbanized areas in the absence of appropriate state policies and management decisions.

Key words: *urbanization, urbanized territory, economy, security threats, state policy.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.37

О. А. Сериков
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0001-8548-765X

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ОБІГОМ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ НЕВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення механізму контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції України. Охарактеризовано наукові підходи щодо класифікації системи нормативно-правових актів у різноманітних сферах публічного управління, що дозволило дійти висновку про застосування широкого арсеналу критеріїв їхнього поділу, включаючи юридичну силу, сферу публічного адміністрування, компетенцією нормотворчого органу. Визначено поняття нормативно-правового забезпечення механізму контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції України як сукупність нормативно-правових актів, за допомогою яких забезпечується адміністративний контроль уповноважених підрозділів (посадових осіб) територіальних органів Національної поліції за виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, перевезенням та використанням вогнепальної зброї невійськового призначення, шляхом здійснення обстежень, перевірок, інспектувань, погоджень дозвільних документів, здійснення профілактичних заходів, а також притягнення порушників правил дозвільної системи до адміністративної відповідальності. Визначено критерії класифікації нормативно-правового забезпечення вищевказаного механізму адміністративно-правового регулювання а саме: а) за суб'єктами видання; б) за ступенем систематизації; в) за формою вираження; г) за сферою застосування; д) за галузевою приналежністю; е) за часом дії; ж) за відомчою належністю; з) за видом процесуальної діяльності; і) за юридичними наслідками. Розкрито ознаки, які виріз-няють закони з-поміж інших нормативно-правових актів, а саме: особливий порядок прийняття, зміни та скасування; опосередкування найважливіших суспільних відносин; переслідування стратегічних цілей, інтересів та завдань; первинний характер норм, що містяться в законі; володіння найвищою юридичною силою.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, вогнепальна зброя невійськового призначення, Національна поліція України, публічне адміністрування, компетенція, адміністративний контроль.*

Постановка проблеми. Якісне та досконале нормативно-правове забезпечення чинить безпосередній вплив на ефективність реалізації державної політики органами публічного адміністрування. Від того, наскільки збалансований та структурований зміст матиме національне законодавство, буде залежати дієвість публічного управління в соціальній, економічній, політичній, правовій та багатьох інших сферах суспільних відносин.

У світлі висловленої авторської позиції, забезпечення контролю за обігом зброї територіальними органами Національної поліції, виступає важливим вектором державної безпекової політики та пріоритетним напрямом наукового пошуку в галузі науки адміністративного права. Аргументуючи зазначене вище твердження, варто підкреслити, що обіг зброї в нашій країні – це, мабуть, одна з небагатьох сфер суспільних відносин, яка в найменшій мірі врегульована нормами сучасного адміністративного права,

© Сериков О. А., 2022

чим і обумовлюється обраний напрямок наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правовий аналіз контролю як засобу забезпечення законності в публічному управлінні, проведено в дослідженнях С.С. Вітвіцького, Ю.П. Жванко, О.М. Мердової, Р.В. Миронюка, Р.В. Розумяка, А.О. Собакаря А.Є. Фоменка, Н.Ю. Цвіркун, О.С. Юніна. Водночас, з огляду на динамічність розвитку суспільних відносин у сфері обігу вогнепальної зброї невійськового призначення органами Національної поліції, численні норми адміністративного права, які врегульовують зазначену галузь публічного адміністрування, на теперішній час є застарілими та потребують оновлення.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поняття нормативно-правового забезпечення механізму контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції України, здійснення його класифікації, а також надання пропозицій до чинного адміністративно-деліктного законодавства щодо вдосконалення правового регулювання механізму контролю в окресленій сфері суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Окреслюючи у найбільш загальному вигляді адміністративно-правове забезпечення у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення, варто наголосити на його застарілості, адже переважна частина адміністративно-правових актів у вказаній сфері суспільних відносин була прийнята ще у 90-х р.р. минулого сторіччя. А ті нормативні акти, які прийняті після повномасштабного вторгнення зс рф в Україну, також не можна визнати досконалими, оскільки деякі їх положення відзначаються суперечливістю та нелогічністю.

З огляду на це, переконливу позицію висловлює Р.В. Розумяк, зазначаючи, що намагання законотворця сформувати єдину систему нормативно-правових актів, спрямовану на регулювання адміністративно-правових відносин, наразі так і залишилися безрезультатними. Між тим, деякі представники наукової спільноти висловлюють цілком обґрунтовані твердження щодо назрілої на теперішній час, актуальної потреби у формуванні дієвої та ефективної системи правового забезпечення публічного адміністрування, шляхом визначення критеріїв такої систематизації [1, с. 98].

Спираючись на норми Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, можна зробити висновок, що одним з таких критерії є державна реєстрація нормативно-правового акту. Однак, можна навести приклади, коли згідно тієї ж постанови нормативно-правовий акт не підлягає державній реєстрації, однак є обов'язковим до виконання органами публічного адміністрування.

Наприклад, відповідно до підпункту «е» пункту 5 коментованої Постанови до числа актів, які не підлягають державній реєстрації, відносяться акти рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, у тому числі податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, правила спортивних змагань з видів спорту, визнаних в Україні, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та інші).

Водночас, за результатами аналізу наказу ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 28.05.2015 № 45 «Про прийняття нормативних документів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, національних стандартів України, скасування нормативних документів України та міждержавних стандартів в Україні», варто констатувати, що Державні стандарти України, які визначають технічні вимоги до вогнепальної зброї, відносяться до числа нормативних актів, зокрема:

– ДСТУ 7712:2015 Зброя спортивна та мисливська. Параметричні ряди калібрів

зброї і патронів до неї. Тиск порохових газів [2];

– ДСТУ 7713:2015 Зброя спортивна та мисливська. Патрони для нарізної зброї. Типи та основні розміри. Загальні технічні вимоги [3];

– ДСТУ 7714:2015 Зброя спортивна та мисливська. Дріб мисливський, спортивний і картеч. Номенклатура показників [4];

– ДСТУ 7715:2015 Зброя спортивна та мисливська. Гільзи металеві, паперові та пластикові. Загальні технічні умови [5];

– ДСТУ 7716:2015 Зброя спортивна та мисливська. Гвинтівки спортивні дрібнокаліберні. Основні параметри та загальні технічні вимоги [6];

– ДСТУ 7717:2015 Зброя спортивна та мисливська. Зброя нарізна. Загальні технічні вимоги [7];

– ДСТУ 7718:2015 Зброя спортивна та мисливська. Рушниці спортивні та мисливські гладкоствольні. Загальні технічні вимоги [8];

Характеристика наукових підходів, які використовуються науковцями для класифікації системи нормативно-правових актів у різноманітних сферах публічного управління [9; 10] дозволяє дійти висновку про застосування широкого арсеналу критеріїв їхнього поділу, включаючи юридичну силу, сферу публічного адміністрування, компетенцією нормотворчого органу. Але разом з тим, варто погодитися з твердженням, що під час здійснення класифікації будь-якого правового явища, неможливо повністю виключити авторський суб'єктивізм, оскільки застосування багатьох критеріїв передбачає їх суб'єктивну оцінку. Тож, маємо визнати, що будь-яка класифікація має умовний характер.

Отже, нормативно-правове забезпечення механізму контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції України нами представляється у якості сукупності нормативно-правових актів, за допомогою яких забезпечується адміністративний контроль уповноважених підрозділів (посадових осіб) територіальних органів Національної поліції за виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, перевезенням та використанням вогнепальної зброї невійськового призначення, шляхом здійснення обстежень, перевірок, інспектувань, погоджень дозвільних документів, здійснення профілактичних заходів, а також притягнення порушників правил дозвільної системи до адміністративної відповідальності.

Класифікація нормативно-правового забезпечення адміністративних правовідносин у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції нами здійснена за наступними критеріями:

а) за суб'єктами видання (нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ, інших центральних органів виконавчої влади);

б) за ступенем систематизації (кодифіковані, не кодифіковані);

в) за формою вираження (законодавчі, підзаконні);

г) за сферою застосування (виконавчо-розпорядчі, публічно-сервісні);

д) за галузевою приналежністю (матеріальні, процесуальні);

е) за часом дії (постійні, тимчасові);

ж) за відомчою належністю (внутрівідомчі, відомчі, міжвідомчі);

з) за видом процесуальної діяльності (юрисдикційні, неюрисдикційні);

і) за юридичними наслідками (позитивні, негативні).

Водночас, характерною рисою, яка є властивою для переважної більшості проаналізованих нами критеріальних підходів, та має вирішальне значення для дослідження нормативно-правового забезпечення у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення, стосується поділу нормативно-правових актів, залежно від їх юридичної сили, на закони та підзаконні правові акти.

У цьому зв'язку варто зазначити, що до числа відмінних ознак, які вирізняють закони з-поміж інших нормативно-правових актів, нами віднесено:

– особливий порядок прийняття, зміни та скасування;

– опосередкування найважливіших суспільних відносин;

– переслідування стратегічних цілей, інтересів та завдань;

– первинний характер норм, що містяться в законі;

– володіння найвищою юридичною силою.

У контексті обраної нами теми наукового пошуку, вирішення зазначеного питання має принципове значення, оскільки, як вже зазначалося в попередніх підрозділах цього дослідження, на теперішній час Верховною Радою України не прийнято жодного закону, який би врегульовував питання щодо обігу зброї в Україні.

Разом з тим, законодавче врегулювання порядку набуття права приватної власності в Україні закріплено на найвищому, конституційному рівні. Так, відповідно до статті 41 Конституції, право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Також, відповідно до пункту 7 частини 1 статті 92 Основного Закону, правовий режим функціонування власності в Україні відноситься до тієї сфери суспільних відносин, яка має бути врегульована виключно на законодавчому рівні [11].

Крім того, законодавчий порядок врегулювання обігу вогнепальної зброї невійськового призначення випливає з частини 2 статті 178 Цивільного кодексу України, відповідно до якої види об'єктів цивільних прав, перебування яких у цивільному обороті не допускається (об'єкти, вилучені з цивільного обороту) або перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом (об'єкти, обмежено оборотоздатні), а також види об'єктів цивільних прав, що можуть належати лише певним учасникам обороту, встановлюються законом [12].

Таким чином, закріплюючи на найвищому, конституційному рівні вимогу щодо законодавчого визначення права власності, законодавець підкреслює пріоритетне значення стосовно необхідності врегулювання порядку обігу вогнепальної зброї невійськового призначення виключно законом.

Водночас, слід констатувати, що й дотепер досліджувана сфера суспільних відносин регулюється підзаконними нормативно-правовими актами.

Неконституційний (підзаконний) порядок правового регулювання суспільних відносин, які складаються у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення також випливає з частини 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, відповідно до якої закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

Спираючись на конституційні норми, які встановлюють вимоги до функціонування правового режиму власності на вогнепальну зброю невійськового призначення, можна зробити обґрунтований висновок про необхідність визнання нечинними підзаконних нормативно-правових актів у вказаній сфері суспільних відносин. Зазначену позицію щодо недосконалості національного законодавства у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення обстоює й Н.Ю. Цвіркун, яка переконана, що чинне законодавство України, що регламентує обіг вогнепальної зброї в державі в нинішніх умовах, фактично дублює основні положення колишнього союзного законодавства з цих питань, яке повністю відповідало суті тоталітарної системи [13, с. 219-220].

«На сьогоднішній день, твердить Ю.П. Жванко, правове регулювання відносин у сфері обігу зброї здійснюється значною кількістю законодавчих та інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України тощо … питання обігу зброї в Україні на сьогоднішній день регулюються майже 90 нормативно-правовими актами. Однак, застарілість наявної нормативно-правової бази, брак законодавчої регламентації режиму контролю у сфері обігу вогнепальної зброї створюють підґрунтя для неможливості громадянам ефективно та в законний спосіб реалізувати своє право на захист, а органам державної влади ефективно контролювати обіг зброї» [14, с. 387-388].

Але разом з тим, правомірність скасування вищевказаних підзаконних актів

не виглядає беззаперечною. Зазначений факт обґрунтовується положеннями низки законодавчих актів. Наприклад, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 5 Кодексу адміністративного судочинства, з метою визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту чи окремих його положень, кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист [15]. Таким чином, адміністративне законодавство встановлює судовий порядок визнання протиправності чи нечинності нормативно-правового акту.

З іншого боку, скасування вже згаданої нами постанови Верховної Ради України, яка визначає право власності на окремі види майна, можливе лише на підставі рішення Конституційного Суду України. Зокрема, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 84 Закону України «Про Конституційний Суд України», Велика палата Конституційного Суду України приймає рішення за результатами розгляду справ за конституційними поданнями щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати.

Крім того, відповідно до статті 91 коментованого законодавчого акту, закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення [16].

Між тим, відсутність спеціального закону, спрямованого на упорядкування правовідносин у сфері обігу вогнепальної зброї невійськового призначення, також негативно впливає й на правозастосовну практику в процесі притягнення осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності. Зокрема, на думку адвоката М. Ореховського, вже близько трьох років триває дискусія правників щодо можливості притягати до кримінальної відповідальності за незаконне поводження зі зброєю за відсутності закону, який визначає порядок цивільного обороту зброї. За цей час судами по всій Україні ухвалено сотні рішень, якими прокурорам поверталися обвинувальні акти, бо в них не зазначено, який закон порушила особа, котру обвинувачено у незаконному поводженні зі зброєю [17].

У підсумку, проблеми забезпечення ефективного правозастосування правоохоронних органів викликають невтішну ситуацію, за якої відбувається масовий неконтрольований обіг вогнепальної зброї серед населення. Так, протягом 2021 року в Україні правоохоронними органами зібрано понад 134 тисячі набоїв, зокрема, вилучено правоохоронцями понад 64 одиниці гладкоствольної та 895 одиниць нарізної зброї. Крім того, у 2023 році вилучено понад 613 інших видів вогнепальної зброї, включно з об'єктами, які зберігали незаконно або зберігали злочинці. Загалом, за останні п'ять років вилучено понад 9 000 одиниць вогнепальної зброї та стільки ж набоїв [18].

Але ж це офіційна статистика, тоді як за інформацією Д. Монастирського, колишнього Міністра внутрішніх справ, в Україні від 2 до 6 млн одиниць незареєстрованої зброї. З усієї зареєстрованої вогнепальної зброї кількість незаконної зброї значно більша. Це тому, що правоохоронці вилучили лише невелику кількість вогнепальної зброї. Натомість, у законопроєктах, запропонованих законодавцями та МВС, постійно згадується необхідність повного реєстру вогнепальної зброї [19].

Аналіз ст.ст. 174, 190-195 Кодексу України про адміністративні правопорушення, норми якого передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері обігу вогнепальної зброї невійськового призначення, дозволяє висновувати про їх бланкетний характер [20]. Іншими словами, вищевказані норми встановлюють адміністративну відповідальність за порушення порядку обігу вогне-

пальної зброї невійськового призначення, визначені підзаконними нормативно-правовими актами, виданими Кабінетом Міністрів України (Положення про дозвільну систему, затверджене постановою КМУ № 576/1992 року) та Міністерством внутрішніх справ (Інструкція, затверджена наказом МВС № 622/1998 року).

Зокрема, Інструкція, затверджена наказом МВС № 622/1998 року, серед іншого, визначає порядок використання фізичними та юридичними особами предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, зокрема, вогнепальної зброї невійськового призначення. Але разом з тим, адміністративна відповідальність за порушення порядку використання вогнепальної зброї не знайшла відображення у диспозиції статті 174 КУпАП, яка, на нашу думку, є некоректною.

Тож, термін «стрільба з вогнепальної зброї» фактично не містить мети її використання, хоча остання, наприклад, чітко визначена в інших законодавчих актах. Наприклад, в частині 13 статті 46 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліцейський може використати вогнепальну зброю для подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил, або для знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю поліцейського та інших осіб [21].

Також, варто акцентувати увагу на тому, що диспозиція статті 174 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за стрільбу… з порушенням установленого порядку. Проте, Інструкція, затверджена наказом МВС № 622/1998 року, визначає не порядок стрільби, а правила використання об'єктів дозвільної системи, в тому числі, й вогнепальної зброї.

Висновки. Характеристика наукових підходів щодо класифікації системи нормативно-правових актів у різноманітних сферах публічного управління дозволяє висновувати про застосування широкого арсеналу критеріїв їхнього поділу, включаючи юридичну силу, сферу публічного адміністрування, компетенцією нормотворчого органу. Але разом з тим, варто погодитися з твердженням, що під час здійснення класифікації будь-якого правового явища, неможливо повністю виключити авторський суб'єктивізм, оскільки застосування багатьох критеріїв передбачає їх суб'єктивну оцінку.

Нормативно-правове забезпечення механізму контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення територіальними органами Національної поліції України представлено в якості сукупності нормативно-правових актів, за допомогою яких забезпечується адміністративний контроль уповноважених підрозділів (посадових осіб) територіальних органів Національної поліції за виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, перевезенням та використанням вогнепальної зброї невійськового призначення, шляхом здійснення обстежень, перевірок, інспектувань, погоджень дозвільних документів, здійснення профілактичних заходів, а також притягнення порушників правил дозвільної системи до адміністративної відповідальності.

Класифікація нормативно-правового забезпечення вищевказаного механізму адміністративно-правового регулювання здійснена за наступними критеріями:

а) за суб'єктами видання (нормативні акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ, інших центральних органів виконавчої влади);

б) за ступенем систематизації (кодифіковані, не кодифіковані);

в) за формою вираження (законодавчі, підзаконні);

г) за сферою застосування (виконавчо-розпорядчі, публічно-сервісні);

д) за галузевою приналежністю (матеріальні, процесуальні);

е) за часом дії (постійні, тимчасові);

ж) за відомчою належністю (внутрівідомчі, відомчі, міжвідомчі);

з) за видом процесуальної діяльності (юрисдикційні, неюрисдикційні);

і) за юридичними наслідками (позитивні, негативні).

Водночас, характерною рисою, яка є властивою для переважної більшості проаналізованих нами критеріальних підходів, та має вирішальне значення для дослідження нормативно-правового забезпечення у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового

призначення, стосується поділу нормативно-правових актів, залежно від їх юридичної сили, на закони та підзаконні правові акти.

У цьому зв'язку варто зазначити, що до числа відмінних ознак, які вирізняють закони з-поміж інших нормативно-правових актів, нами віднесено:

– особливий порядок прийняття, зміни та скасування;

– опосередкування найважливіших суспільних відносин;

– переслідування стратегічних цілей, інтересів та завдань;

– первинний характер норм, що містяться в законі;

– володіння найвищою юридичною силою.

В числі законодавчих актів, за допомогою яких забезпечується адміністративно-правове регулювання у сфері контролю за обігом вогнепальної зброї невійськового призначення, норми КУпАП посідають особливе місце, слугуючи правовою підставою для притягнення порушників законодавства про обіг вогнепальної зброї невійськового призначення до адміністративної відповідальності.

Автором надано пропозиції до КУпАП, шляхом внесення змін до ст.ст. 174 КУпАП «Стрільба з вогнепальної, холодної метальної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку», 190 КУпАП «Порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї» та доповнення коментованого Кодексу новою статтею 194-1 КУпАП «Порушення керівниками підприємств, установ, організацій, суб'єктами господарювання порядку укладення трудових договорів з фізичними особами на виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, ремонтом, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система».

Список використаної літератури:

1. Розумяк Р.В. Адміністративно-правове забезпечення права поліцейських на відпочинок : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2023. 235 с.
2. ДСТУ 7712:2015 Зброя спортивна та мисливська. Параметричні ряди калібрів зброї і патронів до неї. Тиск порохових газів. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=91846.
3. ДСТУ 7713:2015 Зброя спортивна та мисливська. Патрони для нарізної зброї. Типи та основні розміри. Загальні технічні вимоги. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91847.
4. ДСТУ 7714:2015 Зброя спортивна та мисливська. Дріб мисливський, спортивний і картеч. Номенклатура показників. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91848.
5. ДСТУ 7715:2015 Зброя спортивна та мисливська. Гільзи металеві, паперові та пластикові. Загальні технічні умови. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91849.
6. ДСТУ 7716:2015 Зброя спортивна та мисливська. Гвинтівки спортивні дрібнокаліберні. Основні параметри та загальні технічні вимоги. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91850.
7. ДСТУ 7717:2015 Зброя спортивна та мисливська. Зброя нарізна. Загальні технічні вимоги. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91851.
8. ДСТУ 7718:2015 Зброя спортивна та мисливська. Рушниці спортивні та мисливські гладкоствольні. Загальні технічні вимоги. Будстандарт. Сервіс документів онлайн. URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=91852.
9. Поліцейська діяльність : підручник / С.С. Вітвіцький, В.С. Тулінов, О.М. Мердова та ін.; за заг. ред. проф. С.С. Вітвіцького. Київ : ВД Дакор, 2021. 372 с.
10. Поліцейська діяльність : підручник / А.Є. Фоменко, О.С. Юнін, Р.В. Миронюк, А.О. Собакарь та ін. ; ред. О.С. Юнін. Дніпро : ДДУВС, 2022. 432 с.
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості

Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
13. Цвіркун Н.Ю. Щодо необхідності законодавчої регламентації обігу зброї в Україні. Кримінально-правові та кримінологічні засоби протидії злочинам проти громадської безпеки та публічного порядку: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції до 25-річчя ХНУВС (м. Харків, 18 квітня 2019 року). 243 с.
14. Жванко Ю.П. Сучасний стан нормативно-правового регулювання відносин у сфері обігу зброї в Україні. Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки – 2021 в Україні (м. Київ, 20 травня 2021 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2021. 440 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
16. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 35. Ст. 376.
17. Порушення законів логіки у позиції Верховного Суду щодо покарання за незаконний обіг зброї. Lexinform. URL: https://lexinform.com.ua/sudova-praktyka/porushennya-zakoniv-logiky-u-pozytsiyi-verhovnogo-sudu-shhodo-pokarannya-za-zbroyu/#.
18. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіс Генерального прокурора: [сайт]. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2.
19. Телеканал ДОМ. Легалізація зброї: на які види та як видаватимуть дозвіл. «ДОМ». URL: https://kanaldom.tv/uk/legalizacziya-oruzhiya-na-kakie-vidy-i-kak-budet-vydavatsya-razreshenie/.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
21. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Serykov O. Regulatory and legal provision of the mechanism of control over the circulation of non-military firearms by the territorial bodies of the National Police of Ukraine

The article analyzes the regulatory and legal provision of the mechanism of control over the circulation of non-military firearms by the territorial bodies of the National Police of Ukraine. Scientific approaches to the classification of the system of normative legal acts in various spheres of public administration are characterized, which allowed to come to a conclusion about the application of a wide arsenal of criteria for their division, including legal force, the sphere of public administration, and the competence of the normative body. The concept of regulatory and legal support of the mechanism of control over the circulation of non-military firearms by the territorial bodies of the National Police of Ukraine is defined as a set of normative and legal acts, with the help of which administrative control of the authorized units (officials) of the territorial bodies of the National Police is ensured over production, acquisition, storage, accounting , transportation and use of non-military firearms, by carrying out surveys, checks, inspections, approval of permit documents, implementation of preventive measures, as well as bringing violators of the rules of the permit system to administrative responsibility. The criteria for the classification of regulatory and legal support of the above-mentioned mechanism of administrative and legal regulation have been defined, namely: a) by subjects of the publication; b) by the degree of systematization; c) by the form of expression; d) by scope of application; e) by industry affiliation; f) by the time of action; g) by departmental affiliation; h) by type of procedural activity; i) by legal consequences. Features that distinguish laws from other normative legal acts are disclosed, namely: a special procedure for adoption, amendment and cancellation; mediation of the most important social relations; pursuit of strategic goals, interests and tasks; the primary nature of the norms contained in the law; possession of the highest legal force.

Key words: *regulatory and legal support, non-military firearms, National Police of Ukraine, public administration, competence, administrative control.*

УДК 343.13(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.38

О. О. Нагорнюк-Данилюк
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті, з огляду на потребу в оперативному забезпеченні правопорядку та захисту національних інтересів, ґрунтовно проаналізовано законодавчо визначені підстави й умови здійснення спеціального досудового розслідування. Акцентовано увагу на викликах і правових колізіях, що постають під час реалізації відповідних законодавчих положень. Презентовано детальний алгоритм здійснення кримінального провадження щодо підозрюваних, які підлягають обміну як військовополонені. Наголошено на недосконалості законодавчих положень, що регламентують процесуальний порядок здійснення спеціального досудового розслідування, зокрема не визначено основні поняття, якими визначаються підстави для його здійснення, які необхідно провести процесуальні дії в разі відсутності підозрюваного (стосуються порядку вручення процесуальних документів останньому); який строк спеціального досудового розслідування; яким уповноваженим органом повинно бути прийнято рішення про передачу особи, яку підозрюють у вчиненні кримінального правопорушення, для обміну тощо. На підставі аналізу висловлених науковцями поглядів і відповідних норм Кримінального процесуального кодексу України, судової практики встановлено, що здійснення спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень є винятковою процедурою досудового розслідування стосовно підозрюваного, який умисно ухиляється від кримінальної відповідальності з метою підвищення ефективності реагування держави на вияви тероризму, злочинів проти основ національної безпеки, громадської безпеки, корупційних правопорушень. Констатовано, що умови здійснення спеціального досудового розслідування покликані забезпечити дотримання загальних принципів кримінального процесу та включають: встановлення факту набуття особою статусу підозрюваного; досягнення підозрюваним повноліття; можливість здійснення слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні щодо злочинів, визначених у Кримінальному процесуальному кодексі України; обов'язковість участі захисника; прийняття слідчим суддею рішення про здійснення спеціального досудового розслідування у формі окремого процесуального акта (ухвали).

Ключові слова: *спеціальне кримінальне провадження, спеціальне досудове розслідування, підстави, умови, підозрюваний, клопотання, розшук.*

Актуальність теми. Однією з ключових засад кримінального процесуального права є принцип невідворотності кримінальної відповідальності за вчинене правопорушення. З метою ефективного захисту прав та законних інтересів потерпілого, а також забезпечення притягнення винної особи до відповідальності, органи досудового розслідування та суд дедалі частіше застосовують альтернативні процесуальні форми, зокрема інститут спеціального досудового розслідування.

Разом із тим, нормативне регулювання спеціального досудового розслідування, передбачене положеннями Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, вимагає подальшого вдосконалення. Особливо це стосується визначення чіткого співвідношення між приватним і публічним інтересом, що має бути відображено у процесуальних механізмах та гарантіях реалізації прав усіх сторін кримінального провадження.

Актуальність цього питання істотно зростає в умовах повномасштабної зброй-

© Нагорнюк-Данилюк О. О., 2022

ної агресії РФ, яка спричинила розширення тимчасово окупованих територій України та унеможливлення проведення досудового розслідування у загальному порядку щодо багатьох осіб, які ухиляються від правосуддя. У цьому контексті всебічне наукове осмислення і доопрацювання правових засад спеціального провадження постає як об'єктивна потреба сучасного етапу розвитку кримінального процесуального законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова регламентація та практична реалізація, як інституту спеціального кримінального провадження в цілому, так і спеціального досудового розслідування зокрема, його місце у механізмі притягнення особи до кримінальної відповідальності й забезпечення невідворотності покарання є і залишаються предметом постійної уваги науковців та практиків.

Важливі аспекти застосування процедури «in absentia» досліджені Ю. П. Аленіним, О. М. Атамановим, Г. П. Власовою, І. В. Гловюк, В. Г. Дрозд, Т. Г. Ільєвою, С. Г. Кримчуком, Д. В. Коперсаком, О. В. Калінніковим, Г. В. Матвієвською, Р. Г. Пєсцовим, Д. А. Пєшим, М. А. Погорецьким, О. В. Сачко, І. І. Сливичем, О. Ю. Татаровим, Л. Д. Удаловою, Д. О. Шумейком та ін. Праці згаданих учених мають фундаментальний характер і складають підґрунтя для подальшого наукового пошуку. Однак, за сучасних умов воєнних дій на території України, збільшення меж тимчасово окупованих територій й кількості злочинців, які на них переховуються з метою уникнення від кримінальної відповідальності, окремого комплексного вивчення потребує спеціальне досудове розслідування, як головна складова інституту спеціального кримінального провадження в Україні.

Мета статті – комплексний науково-практичний аналіз підстав та умов здійснення спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визнання спеціального досудового розслідування окремою формою досудового розслідування нарівні з досудовим слідством і дізнанням не видається обґрунтованим, оскільки воно є різновидом досудового слідства, хоч і має процесуальні особливості, притаманні виключно цій процедурі. Спеціальне досудове розслідування здійснюється за загальними правилами досудового слідства, передбаченими Кримінальним процесуальним кодексом України, однак із урахуванням специфіки, врегульованої спеціальною главою 24-1 «Особливості спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень» розділу ІІІ КПК України [4].

Ознакою автономності спеціального досудового розслідування виступає саме факт виділення його правового регулювання в окрему главу КПК. Проте, як слушно зауважують С. Шаренко та О. Шило, зміст цієї глави є надмірно лаконічним і не охоплює всього обсягу питань, які виникають на практиці [17, с. 62]. Вона містить лише п'ять статей, причому три з них присвячені виключно регламентації клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування та порядку його розгляду слідчим суддею.

Разом із тим, окремі норми, що прямо стосуються спеціального провадження, містяться в інших розділах КПК України. Так, обов'язковість участі захисника під час спеціального досудового розслідування закріплена в ст. 52 КПК України, а правові підстави його здійснення – у ч. 5 ст. 139 КПК. Така розпорошеність норм, що регулюють цілісну процесуальну конструкцію, підтверджує обґрунтованість критики на адресу структури КПК, зокрема висновок В. Галагана про невдале системне розміщення норм, присвячених інституту спеціального досудового розслідування [2, с. 10].

Проблему фрагментарності законодавчого регулювання також підкреслюють Л. Д. Удалова та Д. П. Письменний, які пропонують об'єднати положення про спеціальне досудове розслідування та спеціальне судове провадження в єдину главу, умовно назвавши її «Заочне досудове розслідування та судове провадження» [15, с. 55]. Водночас, погоджуючись із доцільністю консолідації відповідних процесуальних норм в одному логічно цілісному розділі КПК України, слід зауважити, що запропонована назва глави не узгоджується з поточною законодавчою термі-

нологією та тенденціями розвитку вітчизняного кримінального процесу.

Терміни «заочний розгляд» або «заочне провадження» є поширеними у науковому дискурсі, проте не мають легального статусу в нормативному полі, що унеможливлює їх використання як офіційної назви правової категорії. У зв'язку з цим доцільним видається напрацювання уніфікованого законодавчого підходу до термінології та структури регулювання кримінального провадження за відсутності підозрюваного (обвинуваченого), що сприятиме більшій системності, узгодженості та передбачуваності правозастосовної практики.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне об'єднати процесуальні норми, що регламентують порядок здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження, в єдину главу Кримінального процесуального кодексу України під назвою «Спеціальне кримінальне провадження». Така уніфікація дозволить систематизувати положення за предметом правового регулювання та усунути фрагментарність нормативної конструкції, що наразі ускладнює практичне застосування відповідних процедур.

Більше того, беручи до уваги висновки правників про належність спеціального кримінального провадження до особливих порядків кримінального провадження, логічним виглядає розміщення зазначеної глави у розділі VI КПК України – «Особливі порядки кримінального провадження». Такий підхід забезпечить структурну узгодженість кодексу та підвищить ефективність правозастосовної діяльності на всіх стадіях кримінального провадження – від досудового розслідування до судового розгляду [2, с. 10].

Серед характерних ознак спеціального досудового розслідування слід виділити те, що воно може здійснюватися лише щодо особи, яка набула статусу підозрюваного. Згідно з ч. 1 ст. 42 КПК України, підозрюваним визнається:

особа, якій повідомлено про підозру у порядку, визначеному ст. ст. 276–279 КПК України;

особа, яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення;

особа, щодо якої складено повідомлення про підозру, але воно не вручено через невстановлене місцезнаходження, за умови вжиття передбачених законом заходів для належного вручення.

Незважаючи на нормативну визначеність статусу підозрюваного, практика засвідчує труднощі в доведенні моменту набуття такого статусу. На думку О. Ю. Татарова, направлення повідомлення про підозру електронною поштою, факсом, телефоном чи телеграмою не гарантує персонального вручення та, відповідно, не відповідає вимогам КПК України [12, с. 181–183]. Тому такий спосіб не може визнаватися належним каналом повідомлення особи про підозру.

У практичній діяльності найчастіше застосовується повідомлення шляхом направлення поштового відправлення з оголошеною цінністю, описом вкладення та повідомленням про вручення, що забезпечує фіксацію факту відправлення та є доказом вжиття належних заходів. Такий підхід підтверджується судовою практикою і на сьогодні вважається одним із найбільш прийнятних способів належного повідомлення особи, яка переховується від органів досудового розслідування [1, с. 165].

Таким чином, подальша систематизація і вдосконалення законодавчого регулювання спеціального кримінального провадження має ґрунтуватися як на теоретичних висновках, так і на практиці його застосування, що забезпечить реалізацію засад справедливого судочинства в умовах сучасних безпекових викликів.

Окремої уваги потребує проблема вручення повідомлення про підозру особам, місце проживання або перебування яких розташоване на тимчасово окупованих територіях України. У контексті триваючих бойових дій та фактичної втрати контролю над частиною територій держави, особисте вручення повідомлення про підозру таким особам наразі є об'єктивно неможливим.

На цю обставину обґрунтовано звертає увагу І. І. Сливич, який запропонував внести зміни до ч. 1 ст. 42 КПК України з метою уточнення умов набуття особою статусу підозрюваного у випадках її

перебування на тимчасово окупованих територіях. Зокрема, вчений пропонує розширити визначення підозрюваного, включивши до нього особу, щодо якої складено повідомлення про підозру, але вручення є неможливим внаслідок перебування особи на території, яка тимчасово не підконтрольна Україні, за умови, що орган досудового розслідування вжив усіх передбачених законом заходів для повідомлення [11, с. 167].

Водночас, аналіз запропонованих змін свідчить про потенційні труднощі їх застосування на практиці, зокрема через відсутність нормативного визначення меж терміна «територія, яка тимчасово не підконтрольна Україні». Якщо під цим поняттям розуміються тимчасово окуповані території (АР Крим, частини Донецької, Луганської, Запорізької, Херсонської областей), слід враховувати, що направлення поштових відправлень у ці регіони є неможливим. Зокрема, державне підприємство «Укрпошта» ще з 27 березня 2014 р. припинило прийом і доставку поштових відправлень до АР Крим, а також не здійснює пересилання пошти до інших тимчасово окупованих населених пунктів, де органи державної влади фактично не здійснюють свої повноваження [10].

На практиці спостерігається невідповідність між приписами КПК та фактичними умовами реалізації процедури. Зокрема, в низці судових рішень встановлено, що повідомлення про підозру не було вручено ані особисто, ані у спосіб, передбачений КПК України, однак слідчі судді все ж постановили ухвали про здійснення спеціального досудового розслідування щодо таких осіб. Цю позицію, однак, слід визнати сумнівною, оскільки невжиття органами досудового розслідування передбачених законом заходів щодо вручення повідомлення про підозру не відповідає вимогам КПК. Як наслідок, особа не може вважатися такою, що набула статусу підозрюваного, що, своєю чергою, унеможливлює здійснення щодо неї спеціального досудового розслідування.

Зазначена точка зору знайшла підтвердження у практичному середовищі, що підтверджується результатами анкетного опитування, згідно з якими значна частина представників правозастосовних органів поділяє думку про необхідність дотримання встановленого порядку вручення повідомлення про підозру навіть у складних умовах безпекової ситуації.

Таким чином, питання нормативної конкретизації механізмів повідомлення осіб про підозру на тимчасово окупованих територіях потребує законодавчого врегулювання, з урахуванням реалій воєнного стану та наявних комунікаційних обмежень. Без належної адаптації КПК України у цьому контексті існує ризик визнання спеціального досудового розслідування таким, що проведене з істотними порушеннями процесуальних гарантій, а відтак – неналежним засобом реалізації принципу невідворотності кримінальної відповідальності.

Особливий порядок надсилання повісток про виклик і вручення процесуальних документів під час здійснення спеціального досудового розслідування, є ще однією ознакою такого розслідування.

Відповідно до частини першої статті 297-5 Кримінального процесуального кодексу України, порядок виклику підозрюваного у рамках спеціального досудового розслідування передбачає направлення повісток про виклик за останнім відомим місцем його проживання чи перебування, а також обов'язкове опублікування таких повісток у засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора. З моменту такого опублікування підозрюваний вважається належним чином ознайомленим зі змістом повістки [4].

Безперечно, забезпечення поінформованості підозрюваного щодо проведення стосовно нього спеціального досудового розслідування становить одну з ключових гарантій дотримання прав відсутньої особи. Проте практика реалізації зазначених положень виявляє низку проблемних аспектів.

Зокрема, буквальне тлумачення ч. 1 ст. 297-5 КПК України дає підстави стверджувати, що виклик у визначеному нею порядку може здійснюватися виключно після постановлення слідчим суддею ухвали про проведення спеціального

досудового розслідування, тобто вже в межах відповідної процесуальної форми. Таким чином, до ухвалення рішення про спеціальне провадження такий порядок виклику нібито не застосовується, що створює колізію на стадії подання клопотання слідчим або прокурором.

Разом із тим, на практиці факт публікації повістки до винесення ухвали часто використовується стороною обвинувачення як аргумент на підтвердження того, що особа переховується від слідства, що є підставою для початку спеціального провадження. Слідчі судді у таких випадках нерідко визнають цей факт підтвердженням належного виклику.

Подібна практика, на нашу думку, свідчить про неповне або помилкове розуміння змісту ст. 297-5 КПК України, що, у свою чергу, призводить до неправильного застосування процесуального закону. Відсутність чіткого механізму виклику до початку спеціального досудового розслідування, особливо у випадках, коли особа перебуває на тимчасово окупованій території, значно ускладнює забезпечення процесуальних гарантій та порушує принцип правової визначеності.

На необхідність нормативного врегулювання виклику осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, справедливо вказував і О. Ю. Татаров, пропонуючи визначити окрему процедуру таких викликів з урахуванням об'єктивної неможливості забезпечення особистого вручення повістки [13, с. 129].

Отже, доцільним видається:

• чітке розмежування процедур виклику до та після початку спеціального досудового розслідування;

• закріплення в КПК України особливого порядку виклику осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, із можливістю врахування публікацій у ЗМІ та на офіційних ресурсах як доказу належного повідомлення про виклик у виключних випадках.

Наступною ознакою спеціального досудового розслідування є те, що його здійснення можливе *стосовно підозрюваного, крім неповнолітнього, який переховується від органів слідства та суду на тимчасово окупованій території України, на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, з метою ухилення від кримінальної відповідальності та/або оголошений у міжнародний розшук.*

Насамперед, відзначимо, що законодавче визначення таких понять як «переховування від органів слідства та суду» й «ухилення від кримінальної відповідальності» відсутнє.

Аналіз судової практики свідчить, що слідчі судді найчастіше доходять висновку про ухилення особи від органів досудового розслідування та суду в разі, коли її місцезнаходження не встановлено. Такий підхід ґрунтується, зокрема, на правових позиціях Великої Палати Верховного Суду, яка в постанові від 17 червня 2020 року у справі № 598/1781/17 (провадження № 13-47кс20) вказала: під ухиленням від слідства або суду слід розуміти будь-які умисні дії, вчинені з метою уникнення кримінальної відповідальності, що потребують вжиття заходів розшуку і затримання правопорушника (див. також постанову Верховного Суду України від 19 березня 2015 р. у справі № 5-1кс15) [6; 7].

Однією з процесуальних підстав для здійснення спеціального досудового розслідування є оголошення підозрюваного у міжнародний розшук. Слід підкреслити, що міжнародний розшук є формою міжнародного співробітництва, яка реалізується в межах діяльності Інтерполу – Міжнародної організації кримінальної поліції, основним завданням якої є пошук осіб або об'єктів, що розшукуються у зв'язку з вчиненням злочинів [16].

З огляду на це, слідчий суддя при розгляді клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування зобов'язаний перевірити факт оголошення підозрюваного у міжнародний розшук, а не обмежуватися лише наявністю запиту на таке оголошення. Відсутність чіткого підтвердження відповідного факту унеможливлює постановлення обґрунтованої ухвали про початок спеціального розслідування.

При цьому варто звернути увагу на те, що з 22 вересня 2020 р. чинною є нова Інструкція про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Інтерполу, яка

не містить згадки про міжнародний розшук як окрему категорію. На відміну від Інструкції від 09.01.1997 № 3/1/2/5/2/2, новий документ позбавлений положень, які б прямо закріплювали міжнародний розшук як канал Інтерполу, що створює додаткові сумніви у процесуальній визначеності цього інституту [3; 9].

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 297-1 КПК України, спеціальне досудове розслідування не може здійснюватися щодо неповнолітньої особи. Незважаючи на те, що в межах цього дослідження не ставиться за мету поглиблений аналіз природи провадження щодо неповнолітніх, важливо зазначити, що згідно з главою 38 розділу VI КПК України, а також з позиції низки науковців [14], таке провадження є процесуально ускладненим, тобто таким, що супроводжується підвищеними гарантіями.

У цьому контексті логічною виглядає позиція Р. Г. Пєсцова, який вважає, що досудове розслідування за відсутності підозрюваного не може здійснюватися у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх, оскільки вони є особами зі специфічним процесуальним статусом, що передбачає розширений спектр гарантій. Водночас спеціальне досудове розслідування передбачає спрощену процедуру, що несумісно із стандартами захисту неповнолітніх у кримінальному процесі [5, с. 163].

Таким чином, при оцінці підстав для застосування спеціального досудового розслідування необхідно:

- забезпечити належне підтвердження статусу міжнародного розшуку підозрюваного;
- виключити застосування цієї процедури до неповнолітніх осіб;
- уникати формального підходу до трактування переховування виключно через відсутність даних про місцеперебування особи;
- удосконалити інструктивну базу, зокрема повернути чітке закріплення терміну «міжнародний розшук» у відповідних нормативних актах.

Ще однією ознакою спеціального досудового розслідування є *можливість його здійснення лише у кримінальних провадженнях щодо вичерпного переліку злочинів, визначеного* в *КПК України*.

У ч. 2 ст. 297-1 КПК України зазначено виключний перелік злочинів, у кримінальних провадженнях щодо яких можливе здійснення спеціального досудового розслідування. З огляду на вимоги ст. 5 КПК України стосовно дії кримінального процесуального закону в часі, положення п. 20-1 Розділу XI Перехідних положень КПК України та пояснювальної записки до проекту закону [8], яким вносилися зміни до вказаної правової норми, вважаємо, що п. 20-1 Розділу XI Перехідних положень КПК України втратив чинність з 27 листопада 2018 року і з цього часу порядок здійснення кримінального провадження за відсутності підозрюваного врегульовано ст. 297-1– 297-5 КПК України.

Серед інших ознак спеціального досудового розслідування є те, що його *здійснення передбачає необхідність постановлення слідчим суддею окремого процесуального рішення (ухвали),* без якого воно неможливе, а також *обов'язковість участі захисника* у кримінальному провадженні.

Слід звернути увагу, що згідно з п. 8 ч. 2 ст. 52 КПК України участь захисника є обов'язковою в кримінальному провадженні щодо осіб, стосовно яких здійснюється спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове провадження, з моменту прийняття відповідного рішення, тобто з моменту постановлення слідчим суддею (судом) ухвали про здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження. Водночас з аналізу положень ч. 1 ст. 297-3 КПК України вбачається, що й розгляд клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування відбувається за обов'язкової участі захисника. Таким чином, має місце невідповідність положень п. 8 ч. 2 ст. 52 КПК України положенням ч. 1 ст. 297-3 КПК України в частині визначення моменту, з якого участь захисника є обов'язковою.

З огляду на це, ми підтримуємо пропозицію С. Шаренко та О. Шило про необхідність приведення положень п. 8 ч. 2 ст. 52 КПК України у відповідність положенням ч. 1 ст. 297-3 КПК України [17, с. 61] шля-

хом встановлення в п. 8 ч. 2 ст. 52 КПК України обов'язкової участі захисника в разі здійснення спеціального досудового розслідування *з моменту отримання слідчим суддею клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування.*

Висновки. Запровадження спеціального кримінального провадження обумовлено необхідністю притягнення кожного, хто вчинив кримінальне правопорушення, до відповідальності в міру свої вини.

На підставі аналізу висловлених науковцями поглядів і відповідних норм КПК України, встановлено, що здійснення спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень в Україні є винятковою процедурою досудового розслідування відносно підозрюваного, який умисно ухиляється від правосуддя.

Підстави та умови здійснення спеціального досудового розслідування в Україні, в тому числі під час воєнного стану визначаються необхідністю забезпечення правосуддя у випадках, коли підозрювані особи ухиляються від органів слідства або суду. Основними підставами для проведення спеціального досудового розслідування є: переховування підозрюваного від органів слідства та суду на тимчасово окупованій території України або на території держави, визнаної державою-агресором з метою ухилення від кримінальної відповідальності; оголошення підозрюваного в міжнародний розшук; передача підозрюваного для обміну як військовополоненого, якщо такий обмін вже відбувся.

Умови здійснення спеціального досудового розслідування покликані забезпечити дотримання загальних принципів кримінального процесу та включають: встановлення факту набуття особою статусу підозрюваного; досягнення підозрюваним повноліття; можливість здійснення СДР в кримінальному провадженні щодо злочинів, визначених у КПК України; обов'язковість участі захисника; прийняття слідчим суддею рішення про здійснення спеціального досудового розслідування у формі окремого процесуального акту (ухвали).

Список використаних джерел:

1. Аленін Ю. П. Повідомлення про підозру: загальна характеристика та проблеми удосконалення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 161–169.
2. Галаган В. Дотримання засади невтручання у приватне життя під час спеціального досудового розслідування. *Право України*. 2015. № 7. С. 9–15.
3. Інструкція про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України 17.08.2020 р. № 613/380/93/2 28/414/510/2801/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0849-20#Text
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.
5. Пєсцов Р. Г. Заочне провадження в кримінальному судочинстві України: дис... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2012. 191 с.
6. Постанова Великої Палати Верховного суду від 17.06.2020 р. у справі № 598/1781/17 (провадження № 13-47кс20). *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/89977787
7. Постанова Верховного Суду України від 19.03.2015 р. по справі № 5-1кс15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43555549.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо удосконалення механізмів забезпечення завдань кримінального провадження)» реєстр. № 1950-VIII від 16.03.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1950-19
9. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів : наказ МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Держкомкордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 9.01.1997 р. № 3/1/2/5/2/2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0054-97

10. Робота Укрпошти в Донецькій та Луганській областях. URL: http://ukrposhta.ua/robota-ukrposhti-v-doneckij-ta-luganskij-oblastyax
11. Сливич І. І. Спеціальне провадження як самостійна форма кримінального судочинства в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2, part 1. С. 164–170.
12. Татаров О. Ю. Проблеми повідомлення про підозру та шляхи їх вирішення. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 179–186.
13. Татаров О. Ю. Заочне провадження в кримінальному судочинстві України: проблеми та перспективи реалізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Сер. Право. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 2. С. 125–130.
14. Трофименко В. Диференціація процесуальної форми як пріоритетний напрямок реформування кримінального судочинства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 242–250.
15. Удалова Л. Д. Здійснення кримінального провадження за відсутності підозрюваного, обвинуваченого. *Право України*. 2015. № 7. С. 51–57.
16. Статут Міжнародної організації кримінальної поліції – ІНТЕРПОЛ. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_142
17. Шаренко С. Спеціальне досудове розслідування і судове провадження: проблемні питання правового регулювання. *Право України*. 2015. № 7. С. 58–65.

Nahorniuk-Danyliuk O. O. Procedural grounds and conditions for conducting a special pre-trial investigation

Given the need to promptly ensure law and order and protect national interests, the article provides a thorough analysis of the statutory grounds and conditions for conducting a special pre-trial investigation. The author focuses on the challenges and legal conflicts that arise in the implementation of the relevant legislative provisions. The author presents a detailed algorithm for conducting criminal proceedings against suspects subject to exchange as prisoners of war. The author emphasises the imperfections of the legislative provisions regulating the procedural procedure for conducting a special pre-trial investigation, in particular, the basic concepts that determine the grounds for its implementation, what procedural actions should be taken in the absence of the suspect (concerning the procedure for serving procedural documents to the latter) are not defined; the duration of the special pre-trial investigation; which authorised body should decide on the transfer of a person suspected of committing a criminal offence for exchange, etc. Based on the analysis of the views expressed by scholars and the relevant provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine, and court practice, it is established that a special pre-trial investigation of criminal offences is an exceptional procedure for pre-trial investigation of a suspect who deliberately evades criminal liability in order to increase the effectiveness of the State's response to terrorism, crimes against the foundations of national security, public safety, and corruption offences. It is stated that the conditions for conducting a special pre-trial investigation are designed to ensure compliance with the general principles of criminal procedure and include: establishing the fact that a person has acquired the status of a suspect; the suspect has reached the age of majority; the possibility of conducting investigative (search) actions in criminal proceedings concerning crimes defined in the Criminal Procedure Code of Ukraine; mandatory participation of a defence counsel; and the investigating judge's decision to conduct a special pre-trial investigation in the form of a separate procedural step.

Keywords: special criminal proceedings, special pre-trial investigation, grounds, conditions, suspect, petition, search.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.39

Д. А. Кривов'яз
здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0000-7943-3324

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури – це комплексна, цілеспрямована, нормативно-врегульована діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (та їх посадових осіб) законодавчим нормам та вимогам, а також виховання та підтримки серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов та переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, привалювання питання захисту прав та свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій в службовій діяльності. Реалізація відповідної діяльності обумовлює необхідність реалізації повноважень цілою низкою суб'єктів, кожен з яких володіє своїм, особливим адміністративно-правовим статусом. Мета статті полягає у встановленні кола суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури та надати характеристику їх правовому статусу. Визначено, що на сьогоднішній день система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури включає: 1) Президент України – відповідає за обрання, призначення та звільнення керівної ланки органів прокуратури – Генерального прокурора; 2) Верховна Рада України, яка: а) погоджує призначення або звільнення Генерального прокурора за поданням Президента; б) у встановлених законодавством випадках висловлює недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку; в) забезпечує законодавче регулювання роботи органів прокуратури; г) через відповідні комітети ВРУ здійснює контроль за виконанням законодавства в діяльності органів прокуратури у тому числі з питань доброчесності, правомірності виконуваних функцій, недопущення корупції тощо; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – провадить парламентський контроль за дотриманням та забезпеченням прав і свобод людини в роботі органів і підрозділів прокуратури; 4) Генеральний прокурор України, котрий визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів та підрозділів прокуратури з усіх питань службової, процесуальної, адміністративної діяльності, приймає кадрові рішення, а також спрямовує роботу підпорядкованого відомства; видає підзаконні, відомчі нормативні-правові акти з питань діяльності прокуратури, у тому числі в контексті забезпечення законності та доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність всіх органів прокуратури, а також забезпечує виявлення та припинення порушень присяги, етики, вимог законодавства в роботі прокурорів; 6) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – забезпечує поповнення кадрового складу прокурорських органів за рахунок проведення відбору найбільш підготовлених до професії осіб, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, які порушили норми та вимоги службово-трудової діяльності, внутрішнього розпорядку і таке інше; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів та вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову та організаційну політику.

Ключові слова: *законність, доброчесність, прокурор, прокуратура, суб'єкт права, суб'єкт забезпечення.*

© Кривов'яз Д. А., 2022

Актуальність теми. Забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури – це комплексна, цілеспрямована, нормативно-врегульована діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (та їх посадових осіб) законодавчим нормам та вимогам, а також виховання та підтримки серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов та переконань про необхідність сумлінного виконання своїх службових повноважень та функцій, привалювання питання захисту прав та свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій в службовій діяльності. Реалізація відповідної діяльності обумовлює необхідність реалізації повноважень цілою низкою суб'єктів, кожен з яких володіє своїм, особливим адміністративно-правовим статусом.

Стан дослідження проблеми. Проблемні аспекти забезпечення законності діяльності різних органів державної влади, у своїх наукових працях розглядали: В.Д. Бабкіна, С.В. Бобровник, Р.А. Калюжний, Н.М. Оніщенко, В.Д. Ткаченко, В.В. Самохвалова, Р.О. Халфіна та багато інших науковців. В наукових роботах наведених фахівців розроблювались як питання категоріального апарату піднятих проблем, так і окремі аспекти вдосконалення механізмів їх вирішення. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, на сьогодні залишаються неопрацьованими низка питань, зокрема присвячених характеристиці системи суб'єктів забезпечення законності і доброчесності в діяльності прокуратури.

Саме тому метою статті є: встановити коло суб'єктів забезпечення законності та доброчесності у діяльності прокуратури та надати характеристику їх правовому статусу.

Виклад основного матеріалу. Як відмічає в своїй дисертації А.О. Собакарь слово «суб'єкт» містить у собі багатогранне судження, яке означає, що це пізнаюча та діюча людина, істота, яка протистоїть зовнішньому світу як об'єкту пізнання, людина як носій яких-небудь властивостей, що-небудь взагалі про людину, предмет судження. Актор також підкреслює, що в окремих випадках термін «суб'єкт» описує індивіда (або соціальну групу), як носія предметно-практичної діяльності і пізнання, спрямованих на об'єкт, або як особу (або групу осіб, колектив, організацію), що виступає активним діячем у будь-якому акті, процесі, юридичну особу або організацію, що володіють певними правами й обов'язками, людину як носія яких-небудь фізичних і психічних якостей, просто людину, особистість, або думку про предмет судження на відміну від думки про його ознаки [1, с.28].

Враховуючи значну адміністративно-правову забарвленість діяльності із забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, вважаємо доцільним розібратись із змістом категорії «суб'єкт» у відповідних галузевих рамках. Так, за тлумаченням виділеним в дисертації Є.О. Шевченко, суб'єкт адміністративного права – це конкретний учасник адміністративно-правових відносин, до яких він вступає або за власним бажанням (за розсудом), або за обов'язком, покладеним на нього спеціальною правовою нормою[2, с.28]. В дефініції Н.В. Дарагонова суб'єкт адміністративного права – це носій, власник суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, що має потенційну здатність вступати у правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права [3, с.75-76].

М.М. Бурбика, А.В. Солонар та К.Д. Янішевська довели, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності: право- та дієздатності. Адміністративна правоздатність при цьому розуміється як здатність бути носієм прав і обов'язків у сфері державного управління і виникає у громадян із моменту народження й припи-

няється з їхньою смертю. Адміністративна дієздатність розуміється як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати встановлені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, наступає вона у фізичних осіб з досягненням певного віку. Адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно. В той же час можна навести ряд прикладів, коли подібні визначення застосувати до суб'єктів адміністративного права неможливо [4, с.28].

Таким чином, під суб'єктами забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано розуміти структуровану, ієрархічну групу публічно-владних органів, що спеціально уповноважені на реалізацію заходів, засобів, способів, процедур та операцій, націлених на організацію та підтримку високого рівня законності в роботі органів прокуратури України, а також додержання кожним їх співробітником вимог доброчесності у своїй службовій діяльності. На перший погляд, якщо виходити із гарантій незалежності прокуратури, будь-який вплив на цю систему органів з боку третіх сторін неможливий, а, отже, недоречно говорити про забезпечення законності і доброчесності прокурорів ззовні. Проте, чинне законодавство України передбачає дещо інший підхід.

Наприклад, важливим суб'єктом є Президент України, який згідно до Конституції України призначає та звільняє з посади Генерального прокурора. Як гарант Конституції, Президент відповідає перед державою та суспільством за свій кадровий вибір, адже Генеральний прокурор – це ключова керівна ланка в системі органів прокуратури, яка має організовувати діяльність підпорядкованих службовців згідно із нормами та вимогами законодавства, а також контролювати їх виконання. Водночас, обрання Генерального прокурора не відбувається Президентом одноособово, що обмежує в даному випадку корупційну складову. Призначення вказаної посадової особи потребує згоди від іншого суб'єкта забезпечення законності та доброчесності – Верховної Ради України (далі – ВРУ) [5].

Згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Президент України подає до Верховної Ради подання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора. Подання на призначення подається разом з відомостями про кандидата на посаду. ВРУ розглядає зазначений документ не пізніше ніж через 10 днів після дня його надходження. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Генерального прокурора у пленарному засіданні ВРУ бере участь Президент. В свою чергу, кандидату на посаду Генерального прокурора надається можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів. Комітет, до предмета відання якого належить питання попереднього розгляду кандидатури та питання звільнення з посади, готує відповідне рішення та має право на виступ свого представника. Рішення про надання згоди Верховної Ради на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів та оформляється відповідною постановою ВРУ [6].

Водночас, відповідно до статті 213 Закону [6] ВРУ має право висловлювати Генеральному прокурору недовіру, що має наслідком його відставку з посади. Дане питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу парламенту, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше половини народних депутатів [6].

Другим важливим повноваженням ВРУ, як суб'єкта забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, є право приймати законодавчі акти. Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами визначаються: а) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; б) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату,

органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури [5]. Саме ВРУ прийнято нормативно-правові акти, які складають законодавчий рівень юридичних засад забезпечення законності та доброчесності в роботі прокуратури, а саме КПК, ККУ, Закони України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII.

Третя група повноважень ВРУ пов'язані із здійсненням контролю через свої структурні органи – комітети. Згідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 №116/95-ВР комітет ВРУ – це парламентський органи, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [7].

Наступним суб'єктом забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури логічно виділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який провадить парламентський контроль. Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» віл 23.12.1997 №776/97-ВР метою парламентського контролю є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами публічної сфери; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [8].

Окремим суб'єктом забезпечення законності та доброчесності діяльності прокуратури є Генеральний прокурор. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII Генпрокурор: 1) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; 2) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених законодавством; 3) у встановленому порядку на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора; 4) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу; 5) затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів і таке інше [9].

Крім визначеного, відповідно до статті 8 Закону України «Про прокуратуру» Генпрокурор очолює Офіс Генерального прокурора, який можна виділити, як окремого суб'єкта забезпечення законності та доброчесності. Офіс організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора [9].

Окремим структурним підрозділом Офісу є Генеральна інспекція. Відповідно до Наказу Офісу Генерального прокурора

«Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора» від 14.07.2021 №230 основними завданнями останньої є наступні: 1) приймання, реєстрація, розгляд заяв і повідомлень про вчинення працівниками органів прокуратури кримінальних правопорушень, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; 2) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність щодо працівників прокуратури; 3) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками органів прокуратури, а також за дорученням Генерального прокурора - в інших кримінальних провадженнях тощо [10].

Суб'єктом забезпечення законності та доброчесності в діяльності органів прокуратури також є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка згідно Закону України «Про прокуратуру» є колегіальним органом, який визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади [9]. Останніми суб'єктами забезпечення законності і доброчесності в діяльності прокуратури є керівники нижчих рівнів, як то обласних та окружних прокуратур. Їх повноваження обмежено конкретними управлінськими осередками, низовими частинами прокурорської системи [9].

Висновки. Підводячи загальні підсумки можна вказати, що на сьогоднішній день система суб'єктів забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури включає: 1) Президент України – відповідає за обрання, призначення та звільнення керівної ланки органів прокуратури – Генерального прокурора; 2) Верховна Рада України, яка: а) погоджує призначення або звільнення Генерального прокурора за поданням Президента; б) у встановлених законодавством випадках висловлює недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку; в) забезпечує законодавче регулювання роботи органів прокуратури; г) через відповідні комітети ВРУ здійснює контроль за виконанням законодавства в діяльності органів прокуратури у тому числі з питань доброчесності, правомірності виконуваних функцій, недопущення корупції тощо; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – провадить парламентський контроль за дотриманням та забезпеченням прав і свобод людини в роботі органів і підрозділів прокуратури; 4) Генеральний прокурор України, котрий визначає кадрову політику органів прокуратури, контролює діяльність органів та підрозділів прокуратури з усіх питань службової, процесуальної, адміністративної діяльності, приймає кадрові рішення, а також спрямовує роботу підпорядкованого відомства; видає підзаконні, відомчі нормативні-правові акти з питань діяльності прокуратури, у тому числі в контексті забезпечення законності та доброчесності; 5) Офіс Генерального прокурора – організовує та координує діяльність всіх органів прокуратури, а також забезпечує виявлення та припинення порушень присяги, етики, вимог законодавства в роботі прокурорів; 6) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – забезпечує поповнення кадрового складу прокурорських органів за рахунок проведення відбору найбільш підготовлених до професії осіб, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, які порушили норми та вимоги службово-трудової діяльності, внутрішнього розпорядку і таке інше; 7) керівники обласних та окружних прокуратур – відповідають за дотримання законодавства, стандартів та вимог доброчесності в діяльності прокурорів територіальних органів; практично реалізують визначену на вищих управлінських рівнях кадрову та організаційну політику.

Список використаної літератури:

1. Собакарь А.О. Організаційно-правові основи утворення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні: дис… канд. юрид. наук : 12.00.07 : Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ. 2002. 216 с.
2. Шевченко Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: дис… канд. юрид. наук : 12.00.10 : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2007. 199 с.
3. Дараганова Н.В. Адміністративно-правовий статус екіпажу повітряного

судна України: дис… канд. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Національний авіаційний університет юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права». 2009. 228 с.
4. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія». 2015. 358 с.
5. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.
6. Про Регламент Верховної Ради України: закон від 10.02.2010 №1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. №14. Ст.412.
7. Про комітети Верховної Ради України: закон від 04.04.1995 №116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. №19. Ст.134.
8. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст.99.
9. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 №1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №2-3. Ст.12.
10. Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора: наказ від 14.07.2021 №230. Оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади України. 2021.

Kryvoviaz D. A. The system of subjects of ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office

The relevance of the article lies in the fact that ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office is a comprehensive, purposeful, regulatory and regulated activity of specially authorized entities to organize the conditions for strict compliance of the work of the prosecutor's offices of Ukraine (and their officials) with legislative norms and requirements, as well as the upbringing and support among prosecutors of high moral and ethical values, guidelines and beliefs about the need to conscientiously perform their official powers and functions, prioritizing the issue of protecting the rights and freedoms of the state's population before private interests, the special danger and punishment of committing illegal actions in official activities. The implementation of the relevant activity necessitates the exercise of powers by a number of entities, each of which has its own, special administrative and legal status. The purpose of the article is to establish the circle of entities ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office and to provide a description of their legal status. It has been determined that today the system of subjects ensuring legality and integrity in the activities of the prosecutor's office includes: 1) the President of Ukraine - responsible for the election, appointment and dismissal of the top level of the prosecutor's office - the Prosecutor General; 2) the Verkhovna Rada of Ukraine, which: a) approves the appointment or dismissal of the Prosecutor General upon the proposal of the President; b) in cases established by law, expresses no confidence in the Prosecutor General, which results in his resignation; c) ensures legislative regulation of the work of the prosecutor's office; d) through the relevant committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, exercises control over the implementation of legislation in the activities of the prosecutor's office, including on issues of integrity, legality of the functions performed, prevention of corruption, etc.; 3) the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights - carries out parliamentary control over the observance and provision of human rights and freedoms in the work of the bodies and divisions of the prosecutor's office; 4) The Prosecutor General of Ukraine, who determines the personnel policy of the prosecutor's office bodies, controls the activities of the bodies and divisions of the prosecutor's office on all issues of official, procedural, administrative activities, makes personnel decisions, and also directs the work of the subordinate department; issues subordinate, departmental regulatory and legal acts on the activities of the prosecutor's office, including in the context of ensuring legality and integrity; 5) The Prosecutor General's Office - organizes and coordinates the activities of all prosecutor's offices, and also ensures the detection and cessation of violations of the oath, ethics, and legislative requirements in the work of prosecutors; 6) The Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors - ensures the replenishment of the personnel of the prosecutor's offices by selecting the most qualified persons for the profession, as well as bringing to disciplinary responsibility prosecutors who have violated the norms and requirements of official and labor activities, internal regulations, and so on; 7) heads of regional and district prosecutor's offices - are responsible for compliance with legislation, standards and integrity requirements in the activities of prosecutors of territorial bodies; practically implement the personnel and organizational policy determined at higher management levels.

Key words: *legality, integrity, prosecutor, prosecutor's office, subject of law, subject of provision.*

УДК 343.98
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2022.1.40

О. В. Ящук
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0009-3295-8815

НАУКОВА ПОЛЕМІКА ВІДНОСНО УЧАСТІ СПЕЦІАЛІСТА У ПРОВЕДЕННІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Мета статті полягає у дослідженні особливостей участі спеціаліста при проведенні окремих слідчих (розшукових) та процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів. Наукова стаття присвячена дослідженню актуальних проблемних питань залучення спеціаліста до проведення слідчих (розшукових) і процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, а також особливостям використання спеціальних знань у кримінальному провадженні. Вказано, що цей засіб є одним з найважливіших для отримання доказової інформації у будь-якій категорії кримінальних проваджень. Серед основних форм їх застосування окреме місце займає участь спеціаліста під час проведення окремих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Констатовано, що залучення відповідних спеціалістів до проведення окремих слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних чи розшукових заходів відіграє досить значну роль для отримання максимально повного об'єму доказової інформації під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері. Встановлено, що зазначена особа залучається до проведення наступних процесуальних дій, як-от: огляд – 81 %, обшук – 89 %, тимчасовий доступ до речей і документів – 74 %, допит учасників кримінального процесу – 29 %, призначення експертизи – 34%. Зазначено, що сучасні тенденції, які відбуваються у бюджетній сфері настільки багатоманітні, що проведення слідчих (розшукових) дій (зокрема, обшуку, огляду, допиту підозрюваних і свідків) в досліджуваній категорії кримінальних проваджень мають певні складнощі, що зумовлені постійними змінами як в розрізі об'єктів пошуку, так і в місцях реалізації вказаної процесуальної дії. Це підтверджує й аналіз опитування респондентів, які наголосили на тому, що визначені аспекти вимагають детального опрацювання. Стосовно місця проведення обшуку, то вивченням судово-слідчої практики з'ясовано, що у переважній більшості випадків ними будуть бюджетні установи та організації.

Ключові слова: *бюджетна сфера, бюджетні кошти, кримінальне правопорушення, досудове розслідування, бюджетна установа, слідчі (розшукові) дії, огляд, обшук, судова експертиза, спеціаліст, електронно-обчислювальна техніка, об'єкти пошуку, спеціальні знання.*

Актуальність теми. Використання спеціальних знань беззаперечно є одним із важливих засобів отримання доказової й орієнтуючої інформації в будь-якій категорії кримінальних проваджень у бюджетній сфері. Серед основних форм їх застосування окреме місце займає участь спеціаліста під час проведення окремих слідчих (розшукових) та процесуальних дій. Розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, не є виключенням, адже залучення спеціалістів різного профілю відіграє досить значну роль у досліджуваній категорії кримінальних проваджень.

Швидке й якісне розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній

© Ящук О. В., 2022

сфері неможливе без залучення спеціаліста до проведення слідчих (розшукових) дій.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої дослідження особливостям використання спеціальних знань під час розслідування різних категорій протиправних діянь, насамперед, у бюджетній сфері, слід відмітити таких як В. П. Бахін, В. А. Бідняк, П. Д. Біленчук, О. О. Волобуєва, В. Л. Діденко, М. М. Єфімов, Н. І. Клименко, В. К. Лисиченко, А. І. Мурадли, В. Д. Панікаров, Д. В. Пашнєв, І. В. Пиріг, Л. М. Попова, С. М. Попова, В. Д. Пчолкін, Е. Б. Сімакова-Єфремян, Р. Л. Степанюк, К. О. Чаплинський, Ю. М. Чорноус, В. Ю. Шепітько, М. Г. Щербаковський та ін. Водночас, виникає необхідність окреслення основних напрямів залучення спеціаліста до проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, з урахуванням сучасних потреб правозастосовної практики.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей участі спеціаліста при проведенні окремих слідчих (розшукових) та процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Під час проведення слідчих (розшукових) дій та процесуальних заходів при розслідуванні кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, участь спеціаліста має важливе значення.

Для початку приведемо тезу Ю. М. Чорноус, яка констатувала, що «…реалізація техніко-криміналістичного забезпечення стосується різних питань, пов'язаних із залученням спеціальних знань, участю спеціалістів (зокрема, інспекторів-криміналістів, судових експертів) при проведенні слідчих (розшукових) дій, вилученням речових доказів, наступним проведенням судових експертиз» [13, с. 221]. Як бачимо, авторка вказала на можливість участі спеціалістів до проведення різноманітних слідчих (розшукових) дій.

Також вважаємо за необхідне звернутися і до твердження С. В. Чучка, який вказав, що «…процес розслідування кримінальних правопорушень може характеризуватися проведенням різноманітних процесуальних дій. Деякі з них направлені на вилучення та перевірку певної доказової інформації. Під час їх проведення в уповноважених осіб (слідчого, дізнавача, прокурора) може виникнути потреба у з'ясуванні окремих обставин, які викликають необхідність у наявності спеціальних знань. Так, учинення шахрайства при купівлі-продажу товарів через мережу Інтернет в Україні характеризується багатьма аспектами, які вимагають володіння вказаними знаннями. Іноді без них взагалі неможливо довести вину шахрая. Адже специфічні спосіб і умови вчинення кримінального правопорушення (мережа Інтернет), характерна слідова картина для даної категорії кримінальних проваджень (ідеальні та віртуальні докази) зумовлюють необхідність залучення фахівців з різних галузей науки для максимально ефективного вилучення доказової інформації» [14, с. 234].

Окрім того, одразу наголосимо, що сфера бюджетних установ і організацій, як наголошує ряд авторів, «…є досить різноманітною за функціональними ознаками. Умовно їх можна поділити на групи: 1) установи, які виконують законодавчі функції, функції управління, охорони, контролю: установи законодавчої та виконавчої влади; міністерства, відомства, управління, тобто апарат органів державного та господарського управління, громадських та інших організацій, фінансові органи, органи казначейства, податкова служба, митна служба, збройні сили, поліція, судові органи, органи прокуратури тощо; 2) установи соціально-культурного комплексу: установи освіти всіх рівнів, медичні заклади, дитячі виховні заклади, установи культури, бібліотеки, наукові організації тощо; 3) соціальні фонди та служби, а також інші бюджетні установи» [9, с. 53]. У свою чергу законодавець визначив, що «…це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утри-

муються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету» [2]. З огляду на те, що у своїй більшості певну увагу становлять протиправні діяння, скоєні у вказаних установах, то вищенаведений перелік є досить доцільним у розрізі проведення окремих слідчих (розшукових) і процесуальних дій.

А вже Д. В. Пашнєв відмічав, що «… форми використання спеціальних знань можуть бути диференційовані на обов'язкове та факультативне залучення їх при проведенні процесуальних дій. Процесуальні форми використання спеціальних знань поділяються за характером дій, при проведенні яких вони застосовуються, на ті, що використовуються при проведенні слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Непроцесуальні форми застосування спеціальних знань можуть бути розділені за ознаками сфери використання і суб'єкта їх застосування» [8, с. 89]. При вчиненні досліджуваної категорії протиправних діянь також своя специфіка залишення доказової інформації, що викликає потребу у залученні відповідних спеціалістів до проведення окремих слідчих (розшукових) дій, НСРД, інших процесуальних дій та розшукових заходів.

На підставі аналізу судово-слідчої практики розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, було встановлено, що зазначена особа залучається до проведення наступних процесуальних дій, як-от:

– огляд – 81 %;

– обшук – 89 %;

– тимчасовий доступ до речей і документів – 74 %;

– допит підозрюваного, свідка – 29 %;

– призначення експертизи – 34%.

З огляду на все вищеперераховане, ми повністю поділяємо позицію О. О. Волобуєвої, яка визначила «…першорядною, найбільш важливою та складною формою використання спеціальних знань є участь спеціаліста у проведенні слідчих (розшукових) дій. Це пояснюється тим, що в цьому випадку діяльність спеціаліста спрямовано на пошук (сприяння в пошуку) речових доказів (слідів, предметів і об'єктів) – джерел інформації про скоєне кримінальне правопорушення, наявність яких є базисом у відтворенні слідчим обставин злочинної події та побудові алгоритму дій, спрямованих на розкриття та розслідування протиправного діяння. Крім того, саме від результативності слідчої (розшукової) дії залежить необхідність реалізації інформаційно-доказового потенціалу виявлених речових доказів за допомогою проведення експертних досліджень» [3, с. 34].

К. О. Чаплинський відмічав, що «…слідчий огляд належить до числа початкових, неповторних та незамінних слідчих (розшукових) дій. Правоохоронна практика свідчить, що дану слідчу (розшукову) дію не можна замінити іншими процесуальними діями, зокрема, допитами осіб, які є очевидцями злочинної події, оскільки жоден свідок не в змозі дати у своїх показаннях необхідного обсягу інформації, яку може виявити слідчий безпосередньо під час проведення огляду місця події, застосовуючи засоби криміналістичної техніки та допомогу спеціалістів. Під час огляду місця події оглядають усі об'єкти, які можуть мати відношення до кримінального правопорушення, залежно від конкретної слідчої ситуації, що склалася, за внутрішнім переконанням слідчого. Тому інформативність слідчого огляду набагато вища, ніж, наприклад, обшуку чи слідчого експерименту» [12, с. 19].

Як вірно вказує М. М. Єфімов, «…ефективність огляду місця події безпосередньо залежить від складу його учасників. За необхідності уповноважена особа може збільшити склад групи для забезпечення виявлення та вилучення максимальної кількості слідів кримінального правопорушення. У кримінальних провадженнях досліджуваної категорії в якості спеціалістів, на нашу думку, доцільно залучати: експертів НДЕКЦ або судово-медичних експертів Бюро СМЕ – для вилучення матеріальних слідів біологічного походження; для вилучення комп'ютерних (віртуальних) слідів – фахівців відділу боротьби з кіберзлочинністю» [4, с. 270].

А вже окрема група вчених-криміналістів (В. А. Бідняк, Г. С. Бідняк, К. О. Чаплинський) вказала, що «…за кримінальними правопорушеннями у бюджетній сфері осо-

бливого значення набувають огляд документів та інші різновиди зазначеної слідчої (розшукової) дії, де об'єкти огляду першочергово визначаються способом вчинення кримінального правопорушення. Вчинення протиправної діяльності, пов'язаної з проведенням публічних закупівель, незаконними виплатами; використання майна не за цільовим призначенням; безпідставне списанням майна, втрата матеріальних цінностей через необережність та недбале ставлення до них; привласнення або заволодіння коштами, передбаченими бюджетними програмами – у всіх цих випадках виникає необхідність в проведенні огляду документів, який по-праву вважається найбільш інформативною слідчою (розшуковою) дією, направленою на збирання доказів. Вчені умовно ділять їх на дві групи: документи, що оформлюються бюджетною установою та документи, що оформлюються постачальником або виконавцем. У кожному конкретному випадку це можуть бути різні документи. Це можуть бути договори, додаткові угоди, специфікації, проектно-кошторисна документація (відомості ресурсів, проект, кошторис), фінансове зобов'язання, акти приймання-передачі виконаних робіт, акти введення в експлуатацію обладнання, накладні, рахунки, платіжні доручення, кошторис розпорядника, план закупівель тощо» [1].

У свою чергу, Р. Л. Степанюк зазначає, що «…огляд проводиться за загальними правилами в основному щодо документів, які мають ознаки підроблення і виступають у кримінальному провадженні речовими доказами. У свою чергу, вивчення документів спрямовано на дослідження їх змісту, зокрема з метою виявлення в них відомостей щодо: а) правил формування, розподілу та використання бюджетних коштів, їх цільового призначення; б) проведення господарських операцій з бюджетними коштами; в) складання або підписання документа певною службовою особою (особами); г) порушень чинного законодавства при формуванні, розподілі чи використанні бюджетних коштів; ґ) службових повноважень особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення; д) невідповідності діючому законодавству нормативно-правових актів, виданих службовою особою; е) протиріч загальновідомим або встановленим у кримінальному провадженні фактам, а також іншим ознакам цього ж документа (виявлення таких даних надає підстави вважати документ сфальсифікованим)» [11, с. 143].

З приводу залучення спеціаліста до проведення обшуку наведемо думку Т. О. Калюги, яка на основі аналізу судово-слідчої практики підсумувала, що його роль у вказаній процесуальний дії «… може полягати у застосуванні пошукових приладів; використанні фото-, відеозйомки; наданні консультацій з питань визначення правильного переліку документів, які підлягають вилученню, їх кількості та місць їх зберігання; наданні порад щодо вилучення виявлених предметів та документів, порядку поводження з ними, правильного транспортування речових доказів тощо» [5, с. 186]. В цілому, як відмічає окрема група вчених-криміналістів (П. Д. Біленчук, В. К. Лисиченко, Н. І. Клименко), обшук – це обґрунтована доказами, що є у кримінальному провадженні, слідча (розшукова) дія, суть якої полягає у примусовому обслідуванні приміщень, ділянок місцевості, інших об'єктів та окремих громадян з метою виявлення та вилучення знарядь кримінального правопорушення, речей та цінностей, здобутих злочинним шляхом, а також предметів і документів, які мають значення для встановлення істини у справі» [7, с. 310].

Для прикладу, гр. Є., який є засновником ТОВ «УКР ТЕТРІС БУД», ТОВ «Грін Трейдінг», а також (завдяки проведенню комплексу негласних слідчих (розшукових) дій) є фактичним власником юридичних осіб ПП «Амарант» та ТОВ «УКР ЛЕГО БУД». Фактично офіси всіх перерахованих фірм (ТОВ «УКРБУД КОЗАК», ТОВ «УКР ТЕТРІС БУД», ТОВ «Грін Трейдінг», ПП «Амарант», ТОВ «УКР ЛЕГО БУД») розташовані за однією адресою в м. Київ, а всі організаційні питання щодо їх діяльності приймає особисто гр. Є. та віддає відповідні вказівки підпорядкованим працівникам, а також контролює всі «тіньові» грошові кошти особисто та відповідає за організацію злочинної схеми по корупцій-

ним зв'язкам з посадовими особами Дарницької РДА м. Києва з метою перемоги його фірм в тендерних процедурах, перерахуванні бюджетних коштів та передачі відповідних «відкатних» платежів посадовим особам Дарницької РДА м. Києва. Для оприбуткування безготівкових коштів у готівку правопорушник використовує безтоварні операції з ТОВ «Класика Комфорту». Також отримано інформацію про те, що директор ТОВ «Кобуте» гр. О., здійснюючи технічний нагляд при будівництві комунальних об'єктів (де проводяться роботи підконтрольними правопорушнику фірмами) та перебуваючи в корупційних зв'язках з гр. Є., сприяє останньому у підписанні актів приймання виконаних робіт (шляхом завищення об'ємів та цін на матеріали), а також передає «відкатні» платежі начальнику Управління капітального будівництва Дарницької РДА м. Києва гр. Х. за сприяння в отриманні бюджетних коштів ТОВ «Кобуте» та перемозі в тендерних закупівлях на здійснення технічного нагляду. Встановлено, що офіси вище вказаних фірм – ТОВ «УКРБУД КОЗАК», ТОВ «УКР ТЕТРІС БУД», ТОВ «Грін Трейдінг», ПП «Амарант», ТОВ «УКР ЛЕГО БУД» (згідно поданих довідок до електронного майданчику публічних закупівель «Прозоро») розташовані в одній адміністративній будівлі в м. Київ. Під час проведення обшуку в кабінетах та приміщеннях в вищезазначеній будівлі було виявлено та вилучено: документацію та чорнові записи стосовно процедур закупівель; виконавчу документацію з комплектами робочих креслень та монтажними схемами по об'єктам, ведення та складання яких передбачено ДБН України стосовно організації будівельного виробництва; товарно-транспортні накладні на матеріали, які використовувались під час виконання робіт з капітальних ремонтів фасадів житлових будинків в Дарницькому районі у 2019 році за вказаними адресами; документи бухгалтерського обліку заробітної плати на підприємстві та списки осіб, які були залучені до виконання робіт по зазначеним процедурам закупівель, укладені з зазначеними особами договори цивільно-правового характеру та трудові договори; договори, додатки до договорів, акти виконаних робіт та платіжні доручення на перерахунок бюджетних коштів по вказаним об'єктам, договори про банківське обслуговування, довіреності на отримання готівкових коштів в установах банків; проектно-кошторисна документація по об'єктам; комп'ютерна техніка, електронні носії інформації (жорсткі диски, флеш-накопичувачі, диски, мобільні телефони тощо), чорнові записи, а також інші речі та документи, які мають значення для встановлення істини у даному кримінальному провадженні. Для ефективного вилучення електронно-обчислювальної техніки (комп'ютерна техніка, жорсткі диски, флеш-накопичувачі, диски, мобільні телефони) було залучено спеціаліста в галузі ІТ-технологій [10].

Як зазначає О. Ю. Камишанський, «… здійснюючи спроби визначити особливості проведення обшуку внутрішньогосподарської документації, слід визнати надзвичайну складність в частині надання універсальних тактичних рекомендацій, які б мали успіх та однакову ефективність незважаючи на певні фактори. Через надзвичайну варіативність та розмаїтість тактичних ситуацій, які мають місце у практиці досудового розслідування, при визначенні об'єктів пошуку або огляду варто виходити з конкретних обставин учинення кримінального правопорушення та приховування його слідів» [6, с. 180]. І дійсно, сучасні тенденції у бюджетній сфері настільки багатоманітні, що проведення обшуків в досліджуваній категорії кримінальних проваджень дедалі супроводжуються постійними змінами як в розрізі об'єктів пошуку, так і в місцях реалізації вказаної процесуальної дії. Це підтверджує й аналіз опитування слідчих, які наголосили на тому, що визначені аспекти вимагають детального опрацювання.

Стосовно місця проведення обшуку, то вивченням судово-слідчої практики нами було з'ясовано, що у 71 % випадків ними будуть бюджетні установи, 29 % – інші об'єкти різних форм власності.

Під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, застосовувати спеціальні знання, можуть не лише обізнані особи (експерти, спеціалісти), а й

особи, що провадять дізнання, слідство, здійснюють оперативно-розшукову діяльність, хоча результати їх застосування будуть мати різне процесуальне значення. Таку думку підтримують і С. В. Євдокіменко і В. В. Семенов [15, с. 247].

Отже, як ми бачимо, досить широко застосовується залучення спеціаліста як під час проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, так і заходів забезпечення кримінального провадження, тому, на наш погляд, більш точно було б визначити дану форму використання спеціальних знань, як залучення спеціаліста для проведення процесуальних дій.

Висновки. Підводячи підсумок, можна дійти висновків, що залучення відповідних спеціалістів до проведення слідчих (розшукових) і процесуальних дій, НСРД та окремих розшукових заходів під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів, відіграє досить значну роль для отримання максимально повного обсягу доказової та орієнтуючої інформації у кримінальному провадженні. Встановлено, що здебільшого спеціалісти залучалися до проведення наступних процесуальних дій, як-от: огляд місця події, документів (81 %), обшук (89 %), тимчасовий доступ до речей і документів (74 %), допит підозрюваних і свідків (29 %), призначення експертизи (34%). Зазначено, що сучасні тенденції, які відбуваються у бюджетній сфері, є досить різноманітними, і впливають на організаційно-тактичне забезпечення проведення слідчих (розшукових) дій, насамперед, обшуку і допиту підозрюваних та свідків. Такі обставини повинні враховувати працівники слідчих підрозділів Національної поліції України під час підготовки до слідчих (розшукових) дій та процесуальних заходів, особливо на початковому етапі розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів.

Список використаної літератури:

1. Бідняк В. А., Бідняк Г. С., Чаплинський К. О. Теоретичні, правові та праксеологічні засади використання спеціальних знань під час розслідування злочинів, пов'язаних із державним фінансуванням в галузі охорони здоров'я : монографія. Одеса : Видавничій дім Гельветика, 2021, 260 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text
3. Волобуєва О. О. Взаємодія слідчого з фахівцями під час збору інформації про особу, що скоїла злочин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2006. 236 с.
4. Єфімов М. М. Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів проти моральності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2020. № 2. С. 268–274.
5. Калюга Т. О. Розслідування шахрайства у сфері надання туристичних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 264 с.
6. Камишанський О. Ю. Особливості методики розслідування розкрадань бюджетних коштів на підприємствах вугільної промисловості : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Одеса, 2018. 281 с.
7. Криміналістика : підручник / за ред. П. Д. Біленчука. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Атіка, 2001. 544 с.
8. Пашнєв Д. В. Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, вчинених із застосуванням комп'ютерних технологій : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2007. 228 с.
9. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. К. Воронової. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
10. Справа № 752/20783/18. Архів Голосіївського районного суду м. Києва, 2019 р.
11. Степанюк Р. Л. Методика розслідування злочинів, пов'язаних з порушеннями бюджетного законодавства : дис. … канд.

юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 261 с.
12. Чаплинський К. О. Тактика проведення окремих слідчих дій : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 308 с.
13. Чорноус Ю. М. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів : наукові засади та напрями реалізації. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. до 100-річчя від дня народження проф. М. В. Салтевського (м. Харків, 08 листоп. 2017 р.). МВС України. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 220–222.
14. Чучко С. В. Використання спеціальних знань при розслідуванні шахрайств при купівлі-продажу товарів через мережу Інтернет. *Право і суспільство.* 2021. № 2. С. 234–240.
15. Євдокіменко С. В., Кузьмічова Я. В., Семенов В. В. Кримінально-процесуальні та криміналістичні прийоми і засоби протидії злочинній діяльності : монографія. Київ : Паливода А. В., 2006. 352 с.

Yashchuk O. V. Scientific controversy regarding the participation of a specialist in conducting procedural actions during the investigation of criminal offenses related to the use of budget funds

The purpose of the article is to study the features of a specialist's participation in conducting individual investigative (detective) and procedural actions during the investigation of criminal offenses related to the use of budget funds. The scientific article is devoted to the study of problematic issues of involving a specialist in conducting procedural actions during the investigation of criminal offenses related to the use of budget funds, as well as the peculiarities of using special knowledge in criminal proceedings. It is indicated that this tool is one of the important ones for obtaining evidentiary information in any category of criminal proceedings. Among the main forms of their application, a special place is occupied by the participation of a specialist during the conduct of individual investigative (search) and other procedural actions. It has been established that the involvement of relevant specialists in conducting individual investigative (search) actions, covert investigative (search) actions and other procedural actions or search measures plays a significant role in obtaining the most complete volume of evidentiary information during the investigation of criminal offenses in the budget sector. It was established that the specified person is involved in the following procedural actions, such as: inspection – 81 %, search – 89 %, temporary access to things and documents – 74 %, interrogation of participants in the criminal process – 29 %, appointment of an expert examination – 34 %. It is noted that current trends in the budgetary sphere are so diverse that conducting searches in the studied category of criminal proceedings has certain difficulties, which are due to constant changes both in the context of search objects and in the places of implementation of the specified procedural action. This is confirmed by the analysis of the survey of respondents, who emphasized that certain aspects require detailed consideration. Regarding the place of search, a study of forensic practice revealed that in the vast majority of cases these will be budget institutions.

Key words: *budgetary sphere, budgetary funds, criminal offense, pre-trial investigation, budgetary institution, investigative (search) actions, inspection, search, forensic examination, specialist, electronic and computer equipment, search objects, special knowledge.*