2023 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

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

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

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

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

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

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

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
21 грудня 2022 р., протокол № 5

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2023. – № 1. – 432 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

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

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

Здано до набору 02.01.2023.
Підписано до друку 03.01.2023.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0423/257.

© Класичний приватний університет, 2023

ЗМІСТ

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

О. М. Іванченко
ЛЕГІТИМНІСТЬ ПРАВА НА ВЛАДУ: СУЧАСНІ АСПЕКТИ **8**

Т. В. Міхайліна, І. С. Щебетун
РОЛЬ ПРАВОСВІДОМОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ **15**

Р. Ю. Половинкіна
ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯНИНА НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ **22**

М. І. Пришляк, В. О. Меленюк
СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ ЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ПРИСЯГИ **27**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

О. Ю. Дрозд
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСІВ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ **34**

Н. М. Полховська
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ **39**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

А. В. Андрейчук
ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ТА ВИХОВНОЇ РОБОТИ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ **45**

Б. М. Балан
ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ **51**

І. В. Наконечна
СУТНІСТЬ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ **57**

В. Г. Полковніков
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛІДЧОГО В УКРАЇНІ **64**

Р. В. Розумяк, Г. С. Буга
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НА ВІДПОЧИНОК **69**

І. В. Рошиян
ПИТАННЯ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ **76**

В. О. Рядінська, О. В. Кузнєцова
ОЗНАКИ СТАТУСУ САМОЗАЙНЯТИХ ОСІБ ЯК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ **86**

Р. А. Сербин
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ **93**

Л. Г. Уртаєва
ВИДОВА ГРАДАЦІЯ ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ **102**

Л. М. Чемерис
ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ З ПОДАТКУ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ФІЗИЧНОЮ ОСОБОЮ – ПЛАТНИКОМ ПОДАТКІВ **108**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Н. І. Білак
ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ: НОРМАТИВНА КОНФЛІКТОЛОГІЯ **118**

А. В. Боровик
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ОПІР» У СКЛАДІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 342 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ **124**

С. І. Бугера
МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
ТА ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ.....**132**
П. С. Гарасим
ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО
КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ.....**138**
А. П. Гусак
ПРАВОВІ НОРМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИННОСТІ
НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ.....**144**
І. В. Іваньков, М. В. Целуйко
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕСУ ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ
У ВИПРАВНИХ УСТАНОВАХ КАНАДИ.....**151**
О. Г. Колб, О. В. Пирожик
СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ
ТА ЇХ ВПЛИВ НА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....**157**
О. І. Хороновський
СИСТЕМА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА
НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІЙ
ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ НА ШКОДУ ЕКОНОМІЧНИМ ІНТЕРЕСАМ ДЕРЖАВИ.....**163**

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**
А. О. Антощук, Б. А. Замула
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОПИТУ НЕПОВНОЛІТНЬОГО ПІДОЗРЮВАНОГО
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....**173**
Ю. О. Шишацька
СПЕЦИФІКА ЗАЛУЧЕННЯ КОНФІДЕНТІВ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ
НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....**180**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
М. А. Аніщенко, В. М. Огаренко
ЧИННИКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В РЕАБІЛІТАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ЗМІСТ ТА ЗАХОДИ УСУНЕННЯ **188**
І. І. Долуда
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ,
ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВО ПРИЗНАЧЕННЯ
ТА ПОДВІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....**197**
В. В. Звірич
ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....**204**
В. В. Марчук
ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ.....**211**
І. В. Найда
ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ МОЛОДІ ЯК ПРОЯВ
ПАТРІОТИЧНИХ ПОЧУТТІВ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....**217**
І. М. Перестюк
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ.....**223**
Р. В. Стаднійчук
ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК ЗАЛЕЖНА ЗМІННА ПОТЕНЦІЙНО ПОСЕРЕДНИЦЬКИХ
ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ.....**228**
О. О. Шевченко, С. П. Пономарьова
МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СУСПІЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ
ВІДНОСИН НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ.....**233**

**РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**
A. M. Ishchenko, O. A. Akimova
SMART CITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE: WOMEN, DIGITAL GAP AND INCLUSION.....**239**
О. А. Кавилін
СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ **247**
СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА
А. К. Славицька
ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....**253**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Аракелян М. Р., Х. Н. Бехруз, К. В. Мануїлова
ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЕКСПРОПРІАЦІЇ ТА ПРАВА ВЛАСНОСТІ **260**
О. В. Трояновський
ПРАВОВА ПРИРОДА РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇХ МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ **266**
Н. В. Аніщук
ГЕНДЕРНО-ПРАВОВІ РЕФОРМИ У НОРВЕГІЇ **272**
Ю. С. Хрустальова
ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ **277**
Є. С. Назимко, Т. І. Пономарьова, Б. М. Семенишина-Фіголь
ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ **286**
А. А. Телендій
СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ У РЕГІОНАХ В УКРАЇНІ: РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПАРТНЕРСТВА **292**
С. В. Чуб
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ **297**
В. С. Шевчук
ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ **304**
О. М. Руденко
ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ ЯК НАЙВИЩА ГРАНЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ **309**
О. В. Лахова
ПРАВОВА ПРИРОДА СПЕЦІАЛЬНОЇ КОНФІСКАЦІЇ: ЗАХІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО **315**
М. П. Стовбан
АНАЛІЗ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО СТАНУ РОГАТИНСЬКОЇ РЦПМСД ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГОСПІТАЛЬНОГО ОКРУГУ: ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ **319**
А. А. Мошнін
ЗМІСТОВНИЙ АНАЛІЗ ФЕНОМЕНУ КОРУПЦІЇ ТА ЙОГО ПРОЯВІВ В УКРАЇНІ **327**
А. Г. Соломаха
ДЕДУКЦІЯ ЯК СПОСІБ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЯВИЩ **333**
А. І. Кисько
СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ **338**
Ю. О. Чорний
МЕДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ **345**
С. О. Лисенко
РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ **351**
Н. В. Гринь
ІНКЛЮЗИВНА ЗАЙНЯТІСТЬ ТА ПРИНЦИП «ПРИСТОСУВАННЯ» ДЛЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ: ДОСВІД США **358**
А. І. Винокуров
ОБ'ЄКТ ПІДКУПУ ПРАЦІВНИКА ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ ЧИ ОРГАНІЗАЦІЇ **364**
Є. М. Василенко
ВИДИ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ **370**
А. О. Орел
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ ГЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В УКРАЇНІ **377**
В. А. Мазійчук
СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ КОРУПЦІЇ В СУДОВИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ **383**
О. О. Гончарова-Парфьонова
ДО ПИТАННЯ ГЕНЕЗИСУ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРОВОКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ **392**
А. В. Назарчук
СУБ'ЄКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ **398**
М. Ю. Сокол
ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ **403**
О. О. Переверзєв
КОНФЛІКТИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЇХ ВРЕГУЛЮВАННЯ **411**
Р. В. Ясенчук
ЦИФРОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ КРИЗИ **419**
О. І. Димитрієва
МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КІБЕРЗАГРОЗАМ ДЛЯ ДІТЕЙ У СИСТЕМІ ГУМАНІТАРНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **426**

CONTENTS

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

Ivanchenko O.
LEGITIMACY OF THE RIGHT TO POWER: MODERN ASPECTS **8**
Mikhailina T., Shchebetun I.
THE ROLE OF LEGAL AWARENESS IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL LAW-MAKING **15**
Polovynkina R.
LEGAL STATUS OF A CITIZEN IN THE TEMPORARY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE **22**
Pryshliak M., Melenyuk V.
THE ESSENCE AND FORMS OF THE PROTECTIVE FUNCTION OF THE OATH **27**

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Drozd O.
THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF LABOR MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE **34**
Polkhovska N.
INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF TRADE UNIONS OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS **39**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Andreichuk A.
THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROVISION OF PERSONNEL AND EDUCATIONAL WORK IN INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE **45**
Balan B.
PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE USE OF THE ENGLISH LANGUAGE IN UKRAINE **51**
Nakonechna I.
THE ESSENCE OF PERMISSIVE PROCEDURES FOR ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION **57**
Polkovnikov V.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE INVESTIGATOR IN UKRAINE **64**
Rozumiak R., Buha H.
LEGAL REGULATION OF POLICE OFFICERS' RIGHT TO REST **69**
Roshyian I.
THE HARMONIZATION OF EUROPEAN LEGISLATION ON PUBLIC PROCUREMENT WITH THE LEGISLATION OF UKRAINE **76**
Riadinska V., Kuznetsova O.
SIGNS OF THE STATUS OF SELF-EMPLOYED PERSONS AS TAXPAYERS **86**
Serbyn R.
FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF COURT ACTIVITIES AND MAIN DIRECTIONS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE **93**
Urtaieva L.
SPECIFIC GRADATION OF FINANCIAL OFFENSES IN THE LEGISLATION OF UKRAINE **102**
Chemeris L.
FEATURES OF FULFILLMENT OF THE TAX OBLIGATION FOR THE TAX ON REAL ESTATE DIFFERENT FROM A LAND PLOT BY A NATURAL PERSON – TAX PAYER **108**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Bilak N.
THE CENTRAL EXECUTIVE BODY IMPLEMENTING STATE POLICY ON THE EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENTS: STATUTORY CONFLICT RESOLUTION **118**
Borovyk A.
TOPICAL ISSUES OF INTERPRETATION OF THE TERM "RESISTANCE" AS A PART OF A CRIMINAL OFFENSE UNDER ARTICLE 342 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE **124**

Bugera S.
INTERNATIONAL COOPERATION ON COMBATING CORRUPTION
AND ORGANIZED CRIME IN THE ECONOMIC SPHERE.....**132**
Garasym P.
ABOUT SOME HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION
OF THE INSTITUTION OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF EXECUTION
OF PUNISHMENTS OF UKRAINE.....**138**
Husak A.
LEGAL NORMS OF CRIME PREVENTION OF JUVENILE OFFENDERS.....**144**
Ivankov I., Tseluiko M.
SEPARATE ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF SERVING
A SENTENCE IN CORRECTIONAL INSTITUTIONS OF CANADA.....**151**
Kolb O., Pirozhik O.
MODERN LEGISLATIVE APPROACHES IN THE FIELD OF DEFENSE OF UKRAINE
AND THEIR IMPACT ON THE STATE OF ENSURING NATIONAL SECURITY.....**157**
Khoronovskyi O.
SYSTEM AND CHARACTERISTICS OF NATIONAL LEGISLATION
IN THE FIELD OF COUNTERING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME
TO THE HARM OF THE STATE ECONOMIC INTERESTS.....**163**

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

Antoshchuk A., Zamula B.
CERTAIN ASPECTS OF THE INTERROGATION OF A JUVENILE SUSPECT
IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....**173**
Shyshatska Yu.
INVOLVEMENT OF CONFIDENTIAL FOR THE CONDUCT
OF HIDDEN INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS.....**180**

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

Anishchenko M., Oharenko V.
FACTORS OF CORRUPTION RISKS IN REHABILITATION ACTIVITIES
IN THE FIELD OF HEALTHCARE: CONTENT AND REMEDIAL MEASURES.....**188**
Doluda I.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES
THAT CARRY OUT LEGAL REGULATION OF EXPORT AND IMPORT OF MILITARY
AND DUAL PURPOSE GOODS IN UKRAINE.....**197**
Zvirych V.
PECULIARITIES AND TRENDS OF THE FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC
PERSONNEL MANAGEMENT IN THE FIELD OF HEALTH CARE IN UKRAINE.....**204**
Marchuk V.
PRINCIPLES OF PROPER GOVERNANCE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME IN UKRAINE.....**211**
Naida I.
VOLUNTEER ACTIVITY OF YOUTH AS A MANIFESTATION
OF PATRIOTIC FEELINGS: ADMINISTRATIVE ASPECT.....**217**
Perestyuk I.
IMPROVEMENT OF THE MANAGEMENT MECHANISM PUBLIC DEBT IN UKRAINE.....**223**
Stadniichuk R.
PUBLIC POLICY AS A DEPENDENT VARIABLE OF POTENTIALLY MEDIATING
POLITICAL PROCESSES FOR MANAGING SOCIAL CONFLICTS.....**228**
Shevchenko O., Ponomarova S.
MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF SOCIO-ECONOMIC
RELATIONS AT THE LEVEL OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE.....**233**

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Ishchenko A., Akimova O.
SMART CITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE: WOMEN, DIGITAL GAP AND INCLUSION.....**239**
Kavilin A.
ESTABLISHMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE.....**247**

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Slavytska A.
CHARACTERISTICS OF TOOLS FOR ENSURING ANTI-CORRUPTION
POLICY IMPLEMENTATION.....**253**

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

Arakelian M., Bekhruz H., Manuilova K.
PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
ON EXPROPRIATION AND PROPERTY RIGHTS.....**260**

Troyanovsky O.
LEGAL NATURE OF DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THEIR PLACE IN THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE **266**
Anischuk N.
GENDER- LEGAL REFORMS IN NORWAY **272**
Khrustalova Yu.
GENESIS OF ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL REGULATION IN THE BANKING SECTOR **277**
Nazymko Ye. S., Ponomarova T. I., Semenyshyna-Fihol B. M.
PREVENTION OF ORGANIZED CRIME IN UKRAINE **286**
Telendii A. A.
STIMULATING INNOVATIVE INITIATIVES IN REGIONS OF UKRAINE: THE ROLE OF STATE GOVERNANCE AND PARTNERSHIP **292**
Chub S. V.
FEATURES OF STATE-ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY: FOREIGN MODELS **297**
Shevchuk V. S.
DISPUTE SETTLEMENT WITH THE PARTICIPATION OF A JUDGE IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION **304**
Rudenko O. M.
ELECTRONIC VOTING AS THE HIGHEST LEVEL OF APPLICATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND LEGAL MECHANISM OF STATE POLICY **309**
Lakhova O. V.
THE LEGAL NATURE OF SPECIAL CONFISCATION: A MEASURE OF A CRIMINAL-LEGAL NATURE OR PROVISION OF CRIMINAL PROCEEDINGS? **315**
Stovban M. P.
ANALYSIS OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC STATE OF THE ROGATYN REGIONAL CENTER FOR PRIMARY MEDICAL AND SANITARY CARE IN THE CONTEXT OF INTRODUCING A HOSPITAL DISTRICT: PUBLIC MANAGEMENT **319**
Moshnin A. A.
MEANINGFUL ANALYSIS OF THE PHENOMENON OF CORRUPTION AND ITS PRACTICES IN UKRAINE **327**
Solomakha A. H.
DEDUCTION AS A METHOD OF STUDYING ADMINISTRATIVE AND LEGAL PHENOMENA **333**
Kysko A. I.
THE STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS REGARDING THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY ON MAINTAINING PUBLIC SECURITY AND ORDER **338**
Chornyi Yu. O.
MEDICAL SUPPORT OF TRANSPORT SECURITY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW REGULATION **345**
Lysenko S. O.
DEVELOPMENT OF THE STATE INFORMATION SECURITY MANAGEMENT SYSTEM AT THE PRESENT STAGE **351**
Gryn N. V.
INCLUSIVE EMPLOYMENT AND THE PRINCIPLE OF "ACCOMMODATION" FOR PEOPLE WITH DISABILITIES: THE US EXPERIENCE **358**
Vynokurov A. I.
OBJECT OF A CRIMINAL OFFENSE IN THE FORM OF BRIBERY OF AN EMPLOYEE OF AN ENTERPRISE, INSTITUTION OR ORGANIZATION **364**
Vasylenko Ye. M.
TYPES OF LEGAL GUARANTEES OF THE LEGALITY OF THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION **370**
Orel A. O.
ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR PREVENTING DISCRIMINATION ON THE BASIS OF GENDER IDENTITY IN UKRAINE **377**
Maziichuk V. A.
STATE AND TRENDS OF CORRUPTION IN JUDICIAL BODIES OF UKRAINE **383**
Honcharova-Parfonova O. O.
ON THE ISSUE OF THE GENESIS OF THE CRIMINAL-LEGAL PROHIBITION OF PROVOCATION OF A CRIMINAL OFFENSE **392**
Nazarchuk A. V.
ENTITIES OF THE MECHANISM FOR PREVENTING DISCRIMINATION IN THE CIVIL SERVICE **398**
Sokol M. Yu.
INSTITUTIONAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF FORCED ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS IN UKRAINE **403**
Pereverzev O. O.
CONFLICT IN PUBLIC ADMINISTRATION: CAUSES OF OCCURENCE AND MODERN APPROACHES TO THEIR REGULATION **411**
Yasenchuk R. V.
DIGITAL TOOLS AS A FACTOR IN TRANSFORMING REGIONAL POLICY MECHANISMS IN CRISIS CONDITIONS **419**
Dymytrieva O. I.
MECHANISMS FOR PREVENTING CYBER THREATS TO CHILDREN IN THE HUMANITARIAN SECURITY SYSTEM OF UKRAINE **426**

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

УДК 340.13
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.1

О. М. Іванченко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальної теорії права та держави
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЛЕГІТИМНІСТЬ ПРАВА НА ВЛАДУ: СУЧАСНІ АСПЕКТИ

У статті досліджено теоретичні аспекти легітимності права на владу в сучасній правовій державі. Визначено, що рівень легітимності права чітко відображає відповідність наявної юридичної та державної системи потребам суспільства і його розумінню правосуддя, справедливості. Зазначено, що у ролі якісної характеристики дій державної влади передбачається передусім успішність і оцінка суспільством дій публічно-правових органів влади. Наголошено, що у суспільствах із традиційним укладом ідея свідомо затвердженого правила є досить незвичайною, оскільки люди підкоряються непорушним правилам, джерела яких є трансцендентними стосовно самих людей. Доведено, що бюрократична влада (легальна) є порівняно раціональною в тому плані, що вона безпосередньо пов'язана правилами, які можна досліджувати на інтелектуальному рівні. Визначено, що природне та позитивне право спробували вирішити цю проблему обґрунтуванням поняття «справедливість» у контексті ролі права в суспільстві. Аргументовано, що вітчизняний дискурс, як показує історія та сучасність, особливо чутливий до морального аспекту права та почуття справедливості. Доведено, що справедливість як невід'ємна моральна складова суспільних відносин у рамках українського соціуму дозволяє не виносити її за межі правової сфери. Обґрунтовано, що справедливість як фундаментальне поняття етичної теорії та державної філософії пов'язана з ідеєю неупередженості й рівності та з приписом однаково ставитися до рівних. Констатовано, що теорія справедливості має міждисциплінарний характер і органічно входить до основоположних засад декількох наукових дисциплін: філософії, теорії та історії права і держави, соціології, політології, філософії моралі, економічної теорії. Зроблено висновок, що для того, щоб «завоювати» та «утримати» легітимність, народну довіру, владі необхідно аргументувати свої дії, базуючись на вищих цінностях суспільства, зокрема на такій, як справедливість. Вказано, що політична легітимність є визначальною рисою кожної наявної політичної системи, в тому числі й української. Зазначено, що легітимність права засвідчує історично-культурний код конкретного суспільства, що, своєю чергою, допомагає зрозуміти сучасні вимоги населення в моральному, матеріальному та психологічному сенсах.

Ключові слова: *легітимність права, легітимація права, легальність права, соціологія, теорія права, правова ідеологія, правова держава, філософія.*

Постановка проблеми. У сучасних реаліях сутність обґрунтування державної влади аналізується переважно в контексті того, що державна влада позиціонується як система структур, органів, установ, які реалізують функції держави. Але вбачається, що дослідження зазначеного феномену не може обмежуватися лише сферою матеріального, адже сьогодення потребує пошуку і вивчення тих складових державної влади, які знаходяться в просторі ціннісних орієнтирів.

В процесі надання обґрунтування державної влади, ми маємо пов'язувати це із

© Іванченко О. М., 2023

доцільністю її існування. Адже державна влада може бути виправданою лише у тому випадку, коли її присутність необхідна для суспільства, якому вона має служити. Виходячи із цього, постає питання – чи характерний для державної влади елемент підпорядкування поряд з елементом панування? Якщо панування має здатність втілюватися в суб'єктивних правах, то підпорядкування в основному втілюється в юридичних обов'язках. А отже панування певного владного суб'єкта у державі включає наявність у нього не лише суб'єктивного права, а й суб'єктивного юридичного обов'язку перед суспільством. Причому прослідковується не менший ступінь взаємозв'язку юридичних обов'язків із владою, аніж із правом.

Принциповою є також пов'язаність державної влади з правом. Моральна сторона державної влади своєрідним чином втілюється і в праві. При цьому можна визначити два аспекти взаємопов'язаності права і влади. Справа в тому, що влада при реалізації свого панування, з одного боку сприяє створенню власного позитивного права, а з іншого боку формує у суспільній свідомості правові ідеї, за допомогою яких визначаються межі такої влади. Разом із цим, суспільство, у якому відбиваються ідеї панування права над силою держави, поступово формує потенціали якісно нового права, яке, у свою чергу, встановлює верховенство права над владою у державі.

Наявність характерного взаємозв'язку права і державної влади дозволяє розглядати ці категорії у якості юридичних явищ, а взаємне їх функціонування характеризувати як правову легітимність. Але слід водночас застерегти, що досліджуючи природу і сутність легітимності державної влади у відриві від права, можна частково чи повністю спотворити її сутність і таким чином звести легітимацію державної влади до силової переваги, а в подальшому, навіть, до свавілля.

Досліджуючи пов'язаність державної влади і права, слід також мати на увазі існування в українській юридичній науці достатньо давньої традиції трактування влади як права і, насамперед, як суб'єктивного права. Ще одним підходом до розуміння зв'язку об'єктивного і суб'єктивного права в юридичній літературі є концепція передування об'єктивного права суб'єктивному.

Отже видається необхідним в рамках цієї статті ретельно проаналізувати ці види пов'язаності досліджуваних явищ, і в той же час обґрунтувати зв'язок суб'єктивного і об'єктивного права з державною владою, включаючи до такого аналізу відповідну легітимність.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів легітимності права на владу в сучасній правовій державі.

Аналіз наукових публікацій. До дослідження теоретико-методологічних аспектів поняття легітимності права зверталися такі українські науковці як: В. Дудченко, Ю. Калюжна, О. Коваль, В. Кокорський, Т. Кравченко, П. Манжола, І. Музика, В. Невідомий, М. Неліп, В. Нечипоренко, Ю. Оборотов, С. Олефіренко, О. Петришин, І. Рибак, Т. Сивак, О. Скрипнюк, С. Сливка, Л. Спинка, М. Тур, В. Федоренко, Х. Хвойницька-Перейма, М. Цвік, С. Шевчук, Н. Юськів, та інші.

Проблематику легітимності як фундаменту права, винайдення засобів легітимації державно-правових інституцій досліджували такі зарубіжні вчені як: К. Апель, Р. Арон, М. Вебер, Ю. Габермас, Р. Дворкін, І. Кант, Д. Лок, Н. Луман, Е. Макінтайр, Т. Парсонс, Д. Ролз, Ж. – Ж. Руссо, Ч. Тейлор, С. Хантінгтон, та інші.

Дослідження права на владу представлені в роботі таких вчених як: Я. Берназюк, Є. Бурлай, О. Зайчук, Д. Луспеник, Н. Оніщенко, С. Слабко та інші.

Виклад основного матеріалу. Легітимність права в будь-якому соціумі є продуктом багаторічного формування конкретного суспільства, з його мораллю, традиціями, правосприйняттям тощо [1, с. 26].

Рівень легітимності права чітко відображає відповідність наявної юридичної та державної системи потребам суспільства і його розумінню правосуддя, справедливості [2, с. 122].

У ролі якісної характеристики дій державної влади передбачається передусім успішність і оцінка суспільством дій публічно-правових органів влади. Крім того, в такому контексті легітимність права засвідчує історично- культурний код конкретного суспільства, що, своєю чергою, допомагає зрозуміти сучасні вимоги населення в моральному, матеріальному та психологічному сенсах. Слід наголосити і на тому, що державна влада виправдовує себе тільки тоді, коли її присутність необхідна суспільству, якому вона покликана служити.

Найвідомішою теорією М. Вебера є концепція легітимності влади, яка і сьогодні обговорюється в наукових колах. За цією концепцією, легітимність влади можна поділити на три види: традиційну, харизматичну та легальну. Традиційний вид є свого роду моральним авторитетом, який просякнутий споконвічними нормами і спрямований на їх дотримання, наслідуючи при цьому державним діячам минулого.

Харизматичний вид являє собою певний авторитет особливої, унікальної особистісної характеристики, абсолютну відданість особистості та довіру до неї. Такі почуття з'являються в людях завдяки особистим якостям. Цими якостями можуть виступати героїзм, певні риси характеру, одкровення. Харизматичне панування як вид легітимності реалізовує пророк або плебісцитарний володар, політичний вождь. І, нарешті, легальний вид легітимності, підкріплений вірою в непорушність і правильність легальної норми, а також ділової «компетенції», аргументованої раціонально сформованими правилами, тобто орієнтації на підпорядкування при виконанні конкретних норм панування в тому вигляді, в якому його застосовують нинішні державні службовці тощо [3, с. 45].

М. Вебер заперечував при цьому послідовність етапів розвитку суспільства, історичний матеріалізм К. Маркса та його концепцію причинності [3, с. 77].

Сама по собі теорія легітимності влади досить довго була предметом обговорень у науковому середовищі. Цікаві думки в цій дискусії озвучував Д. Бітем [4]: він сприймає легітимність у вигляді параметра правління, де підсумки його діяльності ототожнюються з конкретною ціннісною моделлю соціуму, який включає в себе певний набір основних цінностей. Форма ціннісної моделі може змінюватися, однак вона повинна мати певний рівень стабільності, хоча б у своїх основних характеристиках, адже в іншому випадку не зможе бути використана як параметр оцінки підсумків правління [4, с. 74].

На думку П. Стілмена, підсумками правління є не тільки затверджені на державному рівні закони, але й будь-які дії уряду, що мають значення для громадян і соціуму в цілому. До цього переліку входять явища, починаючи від указів з буденних, управлінських питань, і аж до рішення про початок війни. На думку П. Стілмена, головною характеристикою легітимності є співвідношення підсумків дій, що вживаються державою, з ціннісною моделлю соціуму [5, с. 39].

На думку Є. Подольської ціннісні орієнтації слід розглядати як генеральну лінію життя людини через сукупність трьох компонентів: когнітивного (смислового), завдяки якому відбувається пізнання реальності й, відповідно, вироблення ціннісного ставлення; емоційного, що виявляє переживання, ставлення до цінностей, і поведінкового, який означає готовність особистості до дії [6].

На думку відомого дослідника Д. Бітема, аналогом вищезгаданої теорії М. Вебера може виступати твердження про об'єктивний критерій легітимності, який в цілому не буде залежати від думки соціуму. За словами вченого, влада є легітимною, якщо відповідає затвердженим параметрам, фундаментом котрих є ряд переконань, що приймається і владою, і громадянами, в разі згоди громадян з конкретним режимом правління. Так, слідуючи теорії Д. Бітема, влада і народ – це обопільно орієнтовані та взаємодіючі агенти. Легітимність же в такому випадку грає роль фактора, що зміцнює порядок і стабільність у соціумі [4, с. 98].

Однак крім теорії легітимності влади, М. Вебер уклав класифікацію еталонних видів правового мислення, які обумовлюють особливості легітимності права в різного роду суспільствах. Входячи у суперечність із К. Марксом, він був переконаний, що не протиріччя продуктивних сил і виробничих відносин між собою веде до розвитку соціуму, а безпосередньо культура та релігія [3, с. 78].

Типологія М. Вебера складається з конкретних параметрів. Спершу кожну правову систему вчений звужує до конкретного рівня формальності. Формальна правова система характеризується насамперед тим, що процедури і правила, які формуються в ній, є незалежними. Матеріальна система в цьому плані сильно відрізняється – в ній для проведення будь-яких процедур, спрямованих на прийняття рішення, використовуються параметри, які є поверхневими стосовно права. Крім того, правове мислення виокремлюється також і рівнем раціональності. Завдяки цьому параметру можна визначити раціональні та ірраціональні системи [3, с. 46].

Раціональні системи характеризуються в першу чергу тим, що в них процес прийняття рішень управляється розумом і узгоджується із загальними нормами та принципами. Ірраціональні правові системи відрізняються застосуванням в їх рамках інструментів, не підвладних розуму, а іноді й логіці.

Вчений сформував таку класифікацію систем, згідно з якою раціональне і нераціональне право буває або формальним, або матеріальним [3, с. 98].

Формальне ірраціональне право можна пояснити на простому прикладі – права примітивних суспільств, де люди ходять за порадою до шаманів, або на прикладі середньовічного права, коли використовувалося поняття «Божого суду», ордалії, а також випробування поєдинком. Тут рішення ухвалюються без участі логіки і необхідних аргументів. З цієї причини М. Вебер називає таке право ірраціональним. Але потрібно звернути увагу на те,

що такого роду процес був дуже чітко і до дрібниць форматизованим. Зокрема, можна навести процедуру звернення до оракула, а також дотримання клятв. Навіть найменший відхід від процедури призводив до провалу всієї справи, через що підсумок проведеної «процедури» залишався неясним до самого її завершення [3, с. 67].

Матеріальне ірраціональне право характеризує ті системи, в яких рішення приймаються, виходячи з індивідуальних ситуацій, і в кожній з них розглядаються на підставі специфічних етичних, практичних і політичних чинників. М. Вебер називає цю процедуру «правосуддям Каді», маючи на увазі ісламський досвід судочинства на основі шаріату [3, с. 112], де рішення приймається не ґрунтуючись на загальних нормах, а індивідуально. У цій правовій системі немає різниці між правовими та іншими підставами для ухвалення певних рішень. З цього виходить, що правосуддя неможливо спрогнозувати, підсумок розглядаємої справи є невідомим до завершення.

Третій тип – це матеріально-раціональний тип права. Така система вирізняється застосуванням загальних правил і параметрів, але зазначені критерії є поверхневими стосовно права, наприклад, релігійні, моральні. За приклад вчений наводить теократичні правові системи, маючи на увазі законотворчість правителя, спрямовану на втілення в життя «політики благоденства» [3, с. 89]. Така система є найбільш передбачуваною з трьох представлених, але оскільки вона слугує певним політичним або моральним цілям – безпосередньо залежить від рішення правителя.

Найбільш передбачуваним, на думку М. Вебера, є четвертий тип – формально-раціональне право. Науковець наводить приклад правової системи, вивченню якої він присвятив багато своїх праць, а саме – німецької системи, початок якої припав на кінець XIX століття. Рівень раціональності правової думки в ній вимірюється тим, наскільки вона відповідає традиційним правилам, використовуючи на практиці постулат «Застосовувати один і той самий критерій до всіх подібних випадків». На думку вченого, жодна інша форма права, за винятком хіба що формально-раціонального, не має можливості стати фундаментом легітимності легального панування. Всі види легального панування містять у собі правила, встановлені свідомо, непорушність яких підкріплюється фактом їх затвердження відповідно до усталеної процедури [3, с. 97].

Можна стверджувати, що вчений розглядав цей тип права як ідеальний: право – система абстрактних норм, на підставі якої може бути кваліфікована конкретна життєва ситуація та винесено рішення.

У суспільствах із традиційним укладом ідея свідомо затвердженого правила є досить незвичайною, оскільки люди підкоряються непорушним правилам, джерела яких є трансцендентними стосовно самих людей. Зокрема, бюрократична влада (легальна) є порівняно раціональною в тому плані, що вона безпосередньо пов’язана правилами, які можна досліджувати на інтелектуальному рівні. На відміну від неї, харизматична влада є ірраціональною, бо не піддається обмеженням правил.

Для того, щоб «завоювати» та «утримати» легітимність, народну довіру, владі необхідно аргументувати свої дії, базуючись на вищих цінностях суспільства, зокрема на такій, як справедливість. При чому, слід погодитися з окремими науковцями, які зазначають, що «принцип справедливості притаманний як правовим, так і неправовим принципам. Саме неправові – соціальні – принципи формують моральне уявлення про справедливість [7, с. 98].

Природне та позитивне право спробували вирішити цю проблему обґрунтуванням поняття «справедливість» у контексті ролі права в суспільстві. Науковці ж, які є прихильниками неопозитивізму, вважають, що справедливість – це певний зовнішній атрибут права. Іншими словами, неопозитивісти вважають, що «право» є еквівалентним «справедливості», проте в їх концепції право відокремлене від моралі. Джерело права вони визначали виключно в суверенній владі та державній волі. Норми права, як стверджував Д. Остін, це абстрактні накази, нормативні міркування законодавця [8, с. 157].

Вітчизняний дискурс, як показує історія та сучасність, особливо чутливий до морального аспекту права та почуття справедливості. Справедливість як невід’ємна моральна складова суспільних відносин у рамках українського соціуму дозволяє не виносити її за межі правової сфери. Дійсно, українська самосвідомість містить яскраве морально-ціннісне забарвлення поняття «справедливість».

Для позитивізму характерно ігнорувати морально-етичні проблеми суспільства, зосередившись на ідеалізованій аргументації права, його формальній складовій [9, с. 60–72]. Однак, на думку Л. І. Заморської, юридичний нормативізм довів до досконалості розробку прийомів тлумачення правових норм, особливо прийомів логічних, граматичних, систематичних. У своїй сукупності ці методичні прийоми

склали формально-догматичний метод пізнання права, який лежить в основі законності правозастосовчої практики [10, с. 370].

Справедливість як фундаментальне поняття етичної теорії та державної філософії пов'язана з ідеєю неупередженості й рівності та з приписом однаково ставитися до рівних.

Починаючи від Аристотеля прийнято розрізняти розподільчу справедливість, коли в центрі уваги стоїть питання «кому що належить», від коригуючої (або перетворюючої) справедливості, коли мова йде про поводження з індивідами в процесі соціальних трансакцій (особливо про покарання за злочин). Ідея розподільчої справедливості як справедливості соціальної посідає важливе місце в сучасній теорії права та держави [11, с. 55], лежить в основі досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних правників.

Теорія справедливості має міждисциплінарний характер і органічно входить до основоположних засад декількох наукових дисциплін: філософії, теорії та історії права і держави, соціології, політології, філософії моралі, економічної теорії. Вона є міждисциплінарною наукою.

Д. Істон обґрунтовує, що той уряд є легітимним, який відповідає сформованим в народі уявленням про справедливість і соціальне призначення цього інституту. У цьому контексті вчений зазначає, що «…аналіз легітимності є найважливішою частиною підтримки політичної системи [12, с. 153].

На думку О. Білого, ключовим моментом у процесі будь-якої леґітимації є визнання символічної пропозиції – чи то образу провідника, чи то інституції. А кожне визнання завжди пов'язане з ризиками людського вибору, з певною фікцією. Ідеться про виникнення символічного порядку, що на його основі функціюють соціальні інституції та здійснюється перетворення індивіда на детермінованого соціального суб'єкта, забезпечується злютованість реальності та соціальної ієрархії [13, с. 12].

На думку Дж. Роулза, співпраця та співжиття індивідів у будь-яких суспільних структурах вимагають встановлення принципів справедливості, що відповідали б їхнім прагненням до свободи та рівності. Базовим положенням процедури встановлення цих принципів має бути рівність і свобода учасників конвенцій. Дж. Роулз стверджує, що у вихідному положенні рівності індивіди виберуть два принципи справедливості: «перший передбачає рівність з погляду доступу до основних прав та обов'язків; другий підтримує соціальну та економічну нерівність, яка повинна задовольняти такі дві умови: а) має бути пов'язана з місцями та посадами, відкритими для всіх; б) повинна бути розумною щодо не надто поганого становища найдискримінованіших» [14, с. 28].

О. Бабкіна правильно зазначає, що в цьому випадку проблемою є забезпечення стабільності в справедливому соціально-політичному устрої, оскільки справедливість як основний зміст легітимності може бути обмежена вимогами стабільності [15, с. 40].

Деякі науковці пропонують альтернативний погляд на справедливість, який віддає пріоритет свободі, описуючи у своїх працях аргументи на захист приватної власності, прав індивіда та самовизначення. Проте, критикуючи теорію справедливості Дж. Ролза, вони також пишуть, що порушення справедливості, котре розуміється як повага прав людини, ставить під сумнів легітимність права.

Л. Наливайко зазначає, що заідеологізованість теоретичного підґрунтя державної діяльності; нехтування об'єктивними потребами та інтересами людини, суспільства в цілому; відповідність функцій держави, державної політики приватним потребам й інтересам владарюючих на той час певних соціальних сил і обумовлювали критерії оцінки ефективності державної діяльності та юридичний зміст принципів державного ладу. Життєвий досвід доводить, що держава та її чинне право, які не відображають ідеї соціальної справедливості, не можуть бути ефективними. Саме справедливість надає державі і чинному праву людського виміру, об'єктивно орієнтуючись на певний реальний баланс людських потреб та інтересів [16, с. 93].

На практиці принципи справедливості часто відрізняються двозначністю, що ускладнює їх застосування.

У випадку розподільчої справедливості, коли ми говоримо, що слід «однаково ставитися до рівних», буває важко визначити, в якому саме сенсі люди є рівними. У випадку коригувальної справедливості завжди існують проблеми, пов'язані з кримінальною відповідальністю, відплатою та обґрунтуванням справедливості покарання [11, с. 91].

Незважаючи на труднощі визначення справедливості та її досягнення, уряди ніколи повністю не відмовляються від закликів до справедливості, оскільки вона є невід'ємною рисою легітимності. При цьому слід звернути увагу, що розуміння самої справедливості в деяких країнах (переважно в арабомовних, наприклад, у Сирії та Лівії) явно виходить за рамки звичного її розуміння. Так, ряд міжна-

родних правозахисних організацій відносить ці держави до несприятливих країн з точки зору дотримання прав людини (застосування тортур як звичайної практики, дискримінація жінок і національних меншин тощо).

Л. Наливайко зауважує: «…важливо враховувати, що легітимація як процес визнання влади справедливою є колективним актом, який безпосередньо пов'язаний із народним волевиявленням. Важливим аспектом цього процесу є формалізація волі народу, надання їй загальнообов'язковості, це стосується і важливих політичних рішень державної влади, які набувають легітимності лише за умови, якщо громадяни беруть безпосередню участь в їх прийнятті». І далі: «…легітимація є постійним процесом народовладдя, який не завершується на стадії делегування владних повноважень, а передбачає право і можливість громадян брати безпосередню участь у прийнятті важливих правових та політичних рішень, а також контролювати процедуру реалізації прийнятих рішень» [16, с. 272].

В контексті дослідження легітимності влади не можна оминути увагою і таку категорію як «політична легітимність». Політична легітимність є визначальною рисою кожної наявної політичної системи, в тому числі й української. Зрозуміти рівень легітимності певної влади можливо завдяки кільком важливим факторам, до яких належить стійкість політичних структур, рівень розвитку держави, а також контроль за дотриманням закону на всій території держави без винятку, з відповідним міжнародним визнанням. У зазначеному аспекті, можна погодитися із О. Дащаківською, що питання організації людської спільноти завжди зводиться до проблеми владних відносин, що є стержнем політичної системи. І якщо суть влади, наповненість її змістом змінювалися впродовж людської історії (візьмемо, для прикладу, дослідження М. Фуко про зміст та форми влади), то незмінною залишалася така ознака, як легітимність. Легітимність – визнання влади та її виправдання – не лише характеристика влади, це і необхідна умова її існування, що забезпечує таку складову влади, як відносини підпорядкування [17, с. 240].

Можна назвати такі внутрішні ознаки політичної легітимності в Україні: – стабільність – така взаємодія між суб'єктом і об'єктом права, для якої характерна певна цілісність політичної системи і здатність ефективно реалізовувати покладені на неї функції:

– ефективність – показник того, наскільки реально влада використовує мандат, отриманий від народу в інтересах людей;

– підпорядкування і виконання – наявність обов'язків і сприйняття цих обов'язків як покладених на особу або групу осіб, що перебувають у підпорядкуванні праву.

Бітем Д., своєю чергою, зазначає, що вивчення державного управління пропонує взагалі варіативність концепції публічної сфери, в якій ідеї «громадського» надається центральний акцент. Ця концепція має кількість різних значень. По-перше, це ідея громадськості як такого, що стосується всіх громадян, так і домовленості суспільства в цілому, в потенційно будь-якому аспекті [4, с. 47].

Можемо зробити висновок, що політична легітимність – одна з основ політичного порядку як такого.

Висновки. Для того, щоб «завоювати» та «утримати» легітимність, народну довіру, владі необхідно аргументувати свої дії, базуючись на вищих цінностях суспільства, зокрема на такій, як справедливість. Політична легітимність є визначальною рисою кожної наявної політичної системи, в тому числі й української. Можна назвати такі внутрішні ознаки політичної легітимності в Україні: стабільність – така взаємодія між суб'єктом і об'єктом права, для якої характерна певна цілісність політичної системи і здатність ефективно реалізовувати покладені на неї функції; ефективність – показник того, наскільки реально влада використовує мандат, отриманий від народу в інтересах людей; підпорядкування і виконання – наявність обов'язків і сприйняття цих обов'язків як покладених на особу або групу осіб, що перебувають у підпорядкуванні праву. Зрозуміти рівень легітимності певної влади можливо завдяки кільком важливим факторам, до яких належить стійкість політичних структур, рівень розвитку держави, а також контроль за дотриманням закону на всій території держави без винятку, з відповідним міжнародним визнанням. У ролі якісної характеристики дій державної влади передбачається передусім успішність і оцінка суспільством дій публічно-правових органів влади. Крім того, в такому контексті легітимність права засвідчує історично-культурний код конкретного суспільства, що, своєю чергою, допомагає зрозуміти сучасні вимоги населення в моральному, матеріальному та психологічному сенсах.

Список використаної літератури:
1. Погорєлова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2021. № 68. С. 25 – 29.
2. Гончаренко В. Г. Моральність як основоположна умова справедливого правосуддя. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 121 – 128.
3. Weber M. Economy and Society**:** An Outline of Interpretive Sociology / Ed. by G. Roth, C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.
4. Beetham D. Bureaucracy. University of Minnesota Press, 1996. 120 p.
5. Stilman P. The Concept of Legitimacy. *Polity.* 1974. Vol. 7. № 1. P. 32 – 59.
6. Подольська Є. А. Аксіологічний аспект діяльності і методологічні проблеми соціологічного аналізу: автореф. дис. … д-ра соціол. наук: спец. 22.00.04. Харків, 1992. 36 с.
7. Грек Б., Грек Г. Співвідношення принципів законності, доцільності та справедливості в теорії права. *Юридична Україна.* 2013. № 5. С. 92–99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_5_18
8. Austin J. The Province of Jurisprudence. Determined / Ed. W. E. Rumble. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. 293 p.
9. Братасюк М. Г. Співвідношення загальних принципів та норм права в основних типах праворозуміння. Філософські та методологічні проблеми права. 2016. № 1. С. 60 – 72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2016_1_7
10. Заморська Л. І. Ідеї формування нормативізму (неопозитивізму) та його значення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 367 – 372. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
11. Knight K. Aristotelian Philosophy: Ethics and Politics from Aristotle to MacIntyre. Malden, MA: Polity, 2007. 256 p.
12. Easton D. Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons,1965. 507 p.
13. Honneth A. Gerechtigkeit und kommunikative Freiheit. Überlegungen im Anschluss an Hegel. Barbara Merker/Georg Mohr/Michael Quante (ed.): Subjektivität und Anerkennung. Mentis: Paderborn 2004. 213-227 s
14. Rawls J. A Theory of Justice. Belknap Press. 1971. 560 c.
15. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: механізм стримувань і противаг //*Восьмі юридичні читання. Правові проблеми взаємодії влади і громадянського суспільства : матеріали Міжнар. наук. конф. (Київ,* 10-11 *жовтня* 2012 р. / ред. кол. : В. П. Андрущенко, Ю. С. Шемшученко, Б. І. Андрусишин [та ін.]. Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. С. 37 – 46.
16. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків : Право, 2009. 598 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2010/Nalivajko_2009.pdf
17. Дащаківська О. Проблема легітимності політичної влади: основні концептуальні підходи. *Вісник Львівського університету. Філософські науки*. 2006. Вип. 9. С. 240 – 249.

Ivanchenko O. Legitimacy of the right to power: modern aspects

The article examines the theoretical aspects of the legitimacy of the right to power in a modern legal state. It is determined that the level of legitimacy of law clearly reflects the compliance of the existing legal and state system with the needs of society and its understanding of justice and fairness. It is noted that the role of a qualitative characteristic of the actions of state power is primarily the success and assessment by society of the actions of public law authorities. It is emphasized that in societies with a traditional structure, the idea of a consciously approved rule is quite unusual, since people obey inviolable rules, the sources of which are transcendental to the people themselves. It is proven that bureaucratic power (legal) is relatively rational in that it is directly related to rules that can be studied at the intellectual level. It is determined that natural and positive law tried to solve this problem by substantiating the concept of «justice» in the context of the role of law in society. It is argued that the domestic discourse, as history and modernity show, is particularly sensitive to the moral aspect of law and the sense of justice. It is proven that justice as an integral moral component of social relations within the framework of Ukrainian society allows it not to be taken beyond the legal sphere. It is substantiated that justice as a fundamental concept of ethical theory and state philosophy is connected with the idea of impartiality and equality and with the prescription to treat equals equally. It is stated that the theory of justice has an interdisciplinary character and is organically included in the fundamental principles of several scientific disciplines: philosophy, theory and history of law and state, sociology, political science, moral philosophy, economic theory. It is concluded that in order to "win" and "retain" legitimacy, popular trust, the authorities need to justify their actions based on the highest values of society, in particular, such as justice. It is indicated that political legitimacy is a defining feature of every existing political system, including the Ukrainian one. It is noted that the legitimacy of law testifies to the historical and cultural code of a particular society, which, in turn, helps to understand the modern demands of the population in the moral, material and psychological sense.

Key words: *legitimacy of law, legitimation of law, legality of law, sociology, theory of law, legal ideology, rule of law, philosophy.*

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.2

Т. В. Міхайліна
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії, історії держави і права та філософії права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

І. С. Щебетун
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

РОЛЬ ПРАВОСВІДОМОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Метою статті є аналіз ролі правосвідомості у здійсненні муніципальної правотворчості.

У науковій статті правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інституцій та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Констатовано, що у розрізі муніципальної правотворчості мова йде здебільшого про наявність прогалин у праві, які виявляються виключно на місцевому рівні. Отже, на рівні державного регулювання потреби у певній правовій нормі не відчувається, але специфіка місцевих правовідносин, які на центральному рівні у повному обсязі передбачити неможливо (та й здебільшого це не має сенсу), зумовлює необхідність або створення нового правила поведінки у межах загального, встановленого державою, або у конкретизації існуючих приписів з урахуванням місцевого «ландшафта».

Проблематикою муніципальної правотворчості у зазначеному аспекті є вирішення специфічних проблем громади, але водночас, перебування органів місцевої влади чітко у межах своєї компетенції та моделі правомірної поведінки, встановленої на законодавчому рівні. Для скринінгу поточних проблем громади муніципальна правотворчість передбачає постійний тісний контакт з безпосереднім адресатом локальних правових норм, і відповідно, наявність піздвітності йому.

Акцентується увага, що роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягає у забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Зроблено висновок, що підвищення рівня правосвідомості на рівні органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із втіленням в життя та розвитком концепції сервісної держави.

Підвищення рівня правосвідомості органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від втілення у життя європейських принципів їхнього функціонування, зокрема, принципів транспарентності та підзвітності. Повноцінна ж реалізація цих принципів у сучасних умовах є недосяжною без використання усіх можливих засобів інформаційного (digital) суспільства.

Ключові слова: *правосвідомість, правотворчість, муніципальна правотворчість, місцеве самоврядування, децентралізація, сервісна держава, транспарентність, підзвітність, інформаційне(digital) суспільство.*

Постановка проблеми. Прискорення та поглиблення процесів децентралізації в українській державі актуалізує питання муніципальної правотворчості. Їй приділяється все більше уваги, в той час, як раніше функціонування органів місце-

© Міхайліна Т. В., Щебетун І. С., 2023

вого самоврядування здебільшого (хоча й не виключно) розглядалося крізь призму правозастосування. Муніципальна правотворчість насправді має величезне значення, оскільки органи місцевої влади є значно ближчими до адресатів правових приписів, отже, як ніхто, мають розуміти їхні бажання та реальні потреби. Проте для втілення їх на нормативному рівні, як завжди, мають бути присутніми кілька компонентів: кваліфікований аналіз потреб жителів певної громади; воля на їхнє закріплення в актах органів місцевого самоврядування; якісне володіння правилами та принципами застосування юридичної техніки. Все перелічене асоціюється з наявністю у правотворця високого рівня правосвідомості, який у підсумку корелює з належною якістю нормативних приписів, а отже, з наявністю в їхнього адресата мотивації на реалізацію правових норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від правотворчості як такої, муніципальна правотворчість є обмежено дослідженою категорією у вітчизняній юридичній доктрині. Окремі її аспекти аналізували такі науковці як Н.О. Ігнатюк, О.В. Павлушкін, Р.Г. Пєсцов, П.А. Трачук, Т.А. Фелонюк, П.П. Черевко, проте підвищення рівня правосвідомості представників органів місцевого самоврядування розглядалося виключно у контексті загальних, а не спеціальних досліджень. Тож, обрану тему можна охарактеризувати як актуальну та своєчасну.

Метою статті є аналіз ролі правосвідомості у здійсненні муніципальної правотворчості.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України визначено принципи та базис функціонування і співвідношення органів центральної та місцевої влади, що у підсумку характеризує адміністративно-територіальний устрій. Т. Фелонюк акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади у суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. Цей принцип означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [1, с. 28]. Тому демократизація процесів управління, що наразі відбувається у нашій державі, цілком закономірно призводить до поглибленої децентралізації, підвищення ролі місцевого самоврядування.

Зазначені процеси не проходять повністю рівно та безболісно, особливо зважаючи на чинник російської агресії, коли децентралізація пов’язана ще з релокацією певних органів місцевого самоврядування, а також з перерозподілом їхніх функцій. «У зв’язку з цим, деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності, особливо на регіональному рівні, взагалі не окреслені чітко або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Назріла необхідність вироблення нових підходів до кваліфікації органів місцевої публічної влади, розмежування функцій та повноважень політичного та адміністративного керівництва у сфері управління на регіональному рівні, вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управлінських відносин» [2, с. 49]. Хоча ситуація України на сучасному етапі, на жаль, у певному сенсі є унікальною, але для поточного періоду, а тим більше, для періоду повоєнного відновлення доцільним буде використання європейського досвіду нормативної регламентації та розвитку місцевого самоврядування.

Основою регіональної політики країн Європейського Союзу та Ради Європи є децентралізація. Саме вона делегує більше повноважень регіонам з метою більш ефективного використання внутрішнього потенціалу, стимулювання регіональних ініціатив та більш чіткого розмежування функцій і повноважень між різними рівнями і гілками влади, є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС. Хоча у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено, що принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві та, аналізуючи текст хартії конституції держави-підписанта [3], можна дійти висновку, що держави-підписанти хартії керуються у своїй регіональній політиці

принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства і програмного підходу. У країнах Європи останнім часом спостерігається тенденція до збільшення децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Це зумовлено необхідністю розвитку демократії на місцевому рівні та перерозподілом фінансово-бюджетних функцій від центру до місцевих органів самоврядування [4, с. 43; 5, с. 93]. Цей досвід має виявитися корисним під час викликів поствоєнного відновлення України, зокрема залучення коштів на відновлення певних регіонів, галузей та конкретних об'єктів. Але для цього представники органів місцевого самоврядування повинні засвоїти та втілювати у життя концепцію загального блага, і тоді муніципальна правотворчість зможе вийти на якісно інший рівень.

Взагалі у джерелах наукової інформації правотворча компетенція муніципальних органів визначається, як сукупність встановлених Конституцією, законами та статутами муніципалітетів повноважень органів муніципальної (місцевої) влади по прийняттю нормативно-правових актів з питань місцевого управління та окремих державних повноважень, які передані муніципальним (місцевим) органам влади. Муніципальна правотворчість характеризується взаємним переплетінням інститутів представницької та безпосередньої демократії, і яка визначається особливостями місцевого самоврядування, як влади, яка найбільш наближена до населення. Це має проявлятися в наданні більш широких можливостей для населення по здійсненню народної (муніципальної) правотворчості [6, с. 228].

На думку Н. Ігнатюк та О. Павлушкіна, реалізуючи функцію муніципальної правотворчості, місцева влада самостійно здійснює правове регулювання в трьох випадках: 1) за відсутності державної правової регламентації з будь-якого питання повністю чи частково, за одночасної відсутності жодної необхідності в її існуванні; 2) з питань, які врегульовані державою в загальному вигляді і є потреба в «місцевій юридичній конкретизації»; 3) коли законодавство не в змозі охопити багатоманітність місцевих особливостей» [7, с. 64]. Тобто в даному випадку мова йде здебільшого про наявність прогалин у праві, які виявляються виключно на місцевому рівні. Отже, на рівні державного регул»вання потреби у певній правовій нормі не відчувається, але специфіка місцевих правовідносин, які на центральному рівні у повному обсязі передбачити неможливо (та й здебільшого це не має сенсу), зумовлює необхідність або створення нового правила поведінки у межах загального, встановленого державою, або у конкретизації існуючих приписів з урахуванням місцевого «ландшафта».

Проблематикою муніципальної правотворчості у зазначеному аспекті є вирішення специфічних проблем громади, але водночас, перебування органів місцевої влади чітко у межах своєї компетенції та моделі правомірної поведінки, встановленої на законодавчому рівні.

Тим більше, що муніципальна правотворчість для скринінгу поточних проблем громади передбачає постійний тісний контакт з безпосереднім адресатом локальних правових норм, і відповідно, наявність піздвітності йому. Тому можна повністю погодитися з твердженням І. Бусигіної у цитуванні С. Сприндиса, що особлива увага на місцевому рівні приділяється відкритості прийняття рішень, залученню громадськості до обговорення планів і проектів, підзвітності та узгодженості дій. При цьому потрібно розуміти, що: 1) відкритість прийняття рішень передбачає активний зв'язок із громадськістю з приводу завдань і зобов'язань різних органів державної влади та управління, державних підприємств, а також рішення, які приймаються ними; 2) залучення громадськості до обговорення передбачає сприйняття громадян і їх організацій не як пасивних суб'єктів (об'єктів) політики держави, а як безпосередньо зацікавлених сторін, які мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах обговорення; 3) підзвітність базується на праві громадян на інформацію, що має на увазі в тому числі і відповідальність (як політичну, так і адміністративну) політиків; 4) узгодженість дій складається в послідовності взаємодії між різними інструмен-

тами та механізмами політики і різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [8, с. 106; 5, с. 93]. Отже, забезпечення принципів транспарентності та підзвітності влади є одними з найважливіших принципів під час здійснення місцевого самоврядування, оскільки громадянам «на місцях» набагато відчутніше, чи реально ребезпечені їхні права та законні інтереси, чи мають вони реальні можливості для захисту, чи вирішуються їхні проблеми належним чином.

Тож, запровадження транспарентності влади (зокрема й на рівні місцевого самоврядування) сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління. Е. Афонін та О. Суший наголошують, що транспарентність є багатозначним функціональним поняттям, а саме: це необхідна властивість, умова відповідальності та ефективності державної влади, це і форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, спосіб досягнення суспільної злагоди та громадянського консенсусу, ефективний спосіб забезпечення прав громадян, це і інструмент, який забезпечує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством «на вході» – соціальне замовлення – та «на виході» – зворотній зв'язок і контроль, також це інструмент політичної соціалізації, фактор національної й інформаційної безпеки, крім того, також є маніпулятивною технологією [9, с. 281]. Так, без прозорості підзвітність буде недосяжною. Державні посадовці можуть і повинні інформувати громадян через засоби масової інформації (громадські дошки оголошень, громадські збори, газети, радіо, телебачення, Інтернет тощо) [10, с. 141–142]. Але досягення такого рівня контролю представляється майже нереальним без сталого втілення у життя концепції сервісної держави, яка пов'язана з високим рівнем довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, таким самим рівнем правосвідомості як державних органів, так і громадськості, з належним рівнем громадської активності та ініціативи.

Викладене свідчить, що з погляду розвитку теорії держави ми можемо говорити про народження та розвиток нової парадигми держави – сервісної, перехід від концепції «людина для держави» до трактування сутності держави як «держава для людини». Таке розуміння перестає бути суто декларативним, воно поступово імплементується в законодавство багатьох країн, практичну діяльність державних органів, сервісних організацій і фірм, а також у правосвідомість людей [11, с. 40]. Це набуває особливого значення у розрізі муніципальної правотворчості, де можливість реалізації ініціатив органів місцевого самоврядування прямо пропорційно дотриманню принципів їхньої транспарентності та підзвітності громадянському суспільству, тобто у кінцевому підсумку – рівню довіри до влади.

У конституційному праві стверджується, що довіра до держави і її інститутів є важливою запорукою здійснення суспільних реформ, впровадження міжнародних і європейських правових стандартів. Особлива увага приділяється флотуванню довіри до вищих органів і посадових осіб української держави, місцевого самоврядування [12, с. 28]. Хоча про довіру до органів місцевого самоврядування активно заговорили лише останнім часом, коли внаслідок підвищення їхньої самостійності стала можливою реалізація певних ідей та проектів, не прив'язуючись виключно до державної стратегії та до асигнувань з державного бюджету. А як наслідок, вся повнота відповідальності за прийняття відповідних приписів і за їхню реалізацію покладається також на муніципальну владу.

Саме в аспекті прийняття відповідних локальних правових норм (з повноцінним дотриманням перелічених вище умов, правил і принципів) органами місцевого самоврядування візуалізується роль правосвідомості державних службовців на муніципальному рівні. Це з однієї сторони. З іншої ж сторони, не меншого значення набуває правосвідомість окремих представників та інституцій громадянського суспільства. Тому що без наявності високого рівня усвідомленої правової активності складно у правовому полі донести необхідність впорядкування певним чином певних суспільних відносин до правотво-

рця, а після цього – об'єктивно, кваліфіковано і якісно оцінити результат.

Правосвідомість є складною теоретико-правовою категорією, яка має досить специфічне визначення у трактуванні різних авторів. Так, Н. Бровко говорить про правосвідомість як багатогранне поняття, яке визначається, зокрема, як сукупність раціональних норм, які не тільки відображають усвідомлення правової дійсності, але й впливають на неї, формуючи готовність особистості до правової поведінки [13, с. 3]. І. Голосніченко стверджує, що, з одного боку, право впливає на правосвідомість, з іншого – правосвідомість – на формування права. Правосвідомість, з одного боку, виступає як об'єкт впливу права, а з іншого – є орієнтиром у межах встановленого правового режиму [14, с. 95, 94]. У підручниках з адміністративного права правосвідомість розглядається як одна з функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання [15, с. 33], а також як елемент (засіб) механізму адміністративно-правового регулювання [16, с. 38; 17, с. 64, 65]. Крім того, у спеціальних монографічних дослідженнях правосвідомість визначається як інтегративний елемент правової системи суспільства, який у повному обсязі не відноситься до будь-якого елементу класичної тріади правової системи, натомість, забезпечуючи їхній функціональний взаємозв'язок [18, с. 92, 93]. У цьому ж дослідженні правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інститутів та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Як можна побачити, у наведених визначеннях правосвідомості акценти розставлені абсолютно по-різному, але спільним є те, що майже всі автори визнають особливу роль цього феномену правової системи, який, перебуваючи одночасно у правовій ідеології, системі права та юридичній практиці, забезпечує їхнє якісне функціонування. Таким чином, роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягатиме в забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Також слід звернути увагу на те, що сучасне інформаційне суспільство надає значно більше можливостей та інструментів для реалізації принципів транспарентності (прозорості) та підзвітності органів місцевого самоврядування, без яких досягнення високого рівня правосвідомості у муніципальній правотворчості представляється ускладненим.

Висновки і пропозиції. У науковій статті правосвідомість визначається як сукупність раціонально-чуттєвих аспектів сприйняття державно-правових інституцій та ставлення до них на рівні окремих індивідів, їхніх груп та суспільства в цілому.

Акцентується увага на тому, що роль правосвідомості у муніципальній правотворчості полягає у забезпеченні ефективної взаємодії між адресатами правових норм (населенням громади) та суб'єктами правотворчості з метою донесення реальних потреб у правовому регулюванні на місцевому рівні та об'єктивної, кваліфікованої оцінки результатів правотворчості.

Зроблено висновок, що підвищення рівня правосвідомості на рівні органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із втіленням в життя та розвитком концепції сервісної держави.

Підвищення рівня правосвідомості органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від втілення у життя європейських принципів їхнього функціонування, зокрема, принципів транспарентності та підзвітності. Повноцінна ж реалізація цих принципів у сучасних умовах є недосяжною без використання усіх можливих засобів інформаційного (digital) суспільства.

Список використаної літератури:

1. Фелонюк Т.А. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування у Французькій Республіці. *Молодий вчений*. 2017. № 8. С. 241–244.
2. Трачук П.А., Черевко П.П. Проблеми організації регіонального управління в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2020. Вип. 61. Т. 2. С. 48–50.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Пухтинський М.О., Ворона П.В., Власенко О.В. та ін. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за ред. П.В. Ворони. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
5. Сприндис С.І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС, спираючись на досвід Франції та Польщі. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 91–100.
6. Пєсцов Р.Г. Муніципальна правотворчість як один із напрямів діяльності органів місцевого самоврядування. URL: http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/17792/Pestsov.pdf;jsessionid=EE4636256F1A8609C562EA2215AB5060?sequence=1
7. Ігнатюк Н.О., Павлушкін О.В. Муніципальне право : навч. посібник. Москва : Юстицінформ, 2007. 312 с.
8. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе. *Муниц*ип. *власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
9. Афонін Е.А., Суший О.В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції. Київ : НАДУ, 2010.
10. Терещук Г. Реалізація принципу транспарентності в роботі органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 141–145.
11. Слободянюк А.В., Дунаєва О.М. Умови ефективного розвитку сервісної держави в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 2. Ч. 2. С. 37–42.
12. Новоселова В.В. Феномен довіри в сучасній юридичній науці. *Право і суспільство*. 2017. № 4. Ч. 2. С. 26–32.
13. Бровко Н.І. Правосвідомість людської особистості: історичні пам'ятки та наукова думка. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 3–6.
14. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: монографія. Київ: Вища школа, 1991. 207 с.
15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 33.
16. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 38.
17. Бевз С. Правосвідомість у правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 8. С. 64–68.
18. Міхайліна Т.В. Роль інтегративного потенціалу правосвідомості у реформуванні правової системи : монографія. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2018. 312 с.

Mikhailina T., Shchebetun I. The role of legal awareness in the implementation of municipal law-making

The purpose of the article is to analyze the role of legal awareness in the implementation of municipal law-making.

In the scientific article, legal consciousness is defined as a set of rational and sensory aspects of the perception of state and legal institutions and attitudes towards them at the level of individuals, their groups and society as a whole.

It is stated that in the context of municipal law-making, we are mainly talking about the presence of gaps in law, which are manifested exclusively at the local level. So, at the level of state regulation, the need for a certain legal norm is not felt, but the specifics of local legal relations, which cannot be fully foreseen at the central level (and for the most part it does not make sense), make it necessary either to create a new rule of conduct within the general framework established by the state, or to specify existing regulations taking into account the local "landscape".

The problem of municipal law-making in this aspect is the solution of specific problems of the community, but at the same time, the presence of local authorities clearly within their competence and the model of lawful behavior established at the legislative level. To screen the current problems of the community, municipal law-making involves constant close contact with the direct addressee of local legal norms, and, accordingly, the presence of self-government accountability.

It is emphasized that the role of legal awareness in municipal law-making is to ensure effective interaction between the addressees of legal norms (the population of the community) and the subjects of law-making in order to convey real needs for legal regulation at the local level and an objective, qualified assessment of the results of law-making.

It is concluded that increasing the legal awareness of self-government bodies is inextricably linked with the implementation and development of the service state concept.

Increasing the level of legal awareness of self-government bodies directly depends on the implementation of European principles of their functioning, in particular, the principles of transparency and accountability. The full implementation of these principles in modern conditions is unattainable without the use of all possible means of the information (digital) society.

Key words: *legal awareness, law-making, municipal law-making, local self-government, decentralization, service state, transparency, accountability, information(digital) society.*

УДК 342.78:341.324(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.3

Р. Ю. Половинкіна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯНИНА НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню правого статусу громадянина на тимчасово окупованих територіях України. Автором розглянуто спеціальне законодавство у сфері прав людини і громадянина щодо вищезазначеного кола осіб. Проаналізовано та доповнено перелік правових актів у яких визначено нормативно-правові засад щодо забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях.

З'ясовано, що державна влада максимально турбується про своїх громадян в окупації. Розглянуто межі прав і свобод людини на непідконтрольних територіях. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз внутрішньодержавного та міжнародного законодавства. Обґрунтовано масове порушення прав людини і громадянина на окупованій території.

Визначено, що Конвенція про захист цивільного населення під час війни проголошує захист невід'ємних права людини, таких як право на життя, повагу до власної гідності, право на свободу, а також встановлює перелік заборон для окупаційної влади.

Проведено детальний аналіз спеціального закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». З'ясовано, що законодавець для громадян, які перебувають на окупованій території України, встановив заборони на вчинення певних дій для забезпечення національної безпеки.

Доведено, що правовий статус громадянина України, що знаходиться на окупованій території є усіченим. Окреслено правові обмеження, якими наділені громадяни, а також охарактеризовано спеціальні права та обов'язки, які розповсюджуються на окуповану територію.

Ключові слова: *права і свободи людини і громадянина, правовий статус особи, усічений правовий статус особи, окупована територія України, громадянин України, колабораційна діяльність.*

Постановка проблеми. Датою початку тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України є 19 лютого 2014 року, починаючи з цього періоду правовий статус громадян України визначається Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», міжнародними договорами згоду на обов'язковість яких надано Верховною радою України та підзаконними нормативно-правовими актами. Вищезазначений закон встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Однак, законодавчі акти не відповідають на питання: «Чим можна займатись на окупованій території, не порушуючи встановлені правила?». Актуальсть цієї теми посилилася після внесення змін до Кримінального кодексу України від 3 березня 2022 року, згідно з якими введено поняття колабораційна діяльність (ст. 111-1) та пособництво державі-агресору (ст. 111-2). Постала проблема безпечного та законного життя громадянами України на окупованих територіях.

© Половинкіна Р. Ю., 2023

Погоджуючись із думкою В. Нестеровича зазначимо, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У зв'язку з цим, органи державної влади України у своїй діяльності мають керуватися ч. 2 ст. 3 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1].

Відповідно до Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні (1 лютого – 31 липня 2022 року), Управліннями Верховного комісара Організації Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ) задокументували та перевірили твердження про вбивства сотень цивільних осіб вчинені Збройними силами Російської Федерації під час здійснення ними контролю над населеними пунктами у Київській, Чернігівській, Сумській і Харківській областях у лютому та березні 2022 року. Більшість жертв становили чоловіки, але були також жінки та діти. Оскільки роботи з ексгумації та ідентифікації останків загиблих ще тривають, увесь масштаб втрат серед цивільних осіб буде оцінений пізніше. УВКПЛ також задокументувало щонайменше шість вбивств цивільних осіб, які сприймаються як так звані «зрадники» за їхню ймовірну колаборацію з Російською Федерацією в районах, окупованих нею або контрольованих Збройними силами Російської Федерації або пов'язаними озброєними групами [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами визначенняправового статусу особи та громадянин займались К. Бабенко, О. Скакун, В. Погорілко, В. Тацій, А. Шульга та інші. Аналізу забезпеченню прав і свобод людини і громадянина присвячені безліч наукових публікацій. Тут варто відзначити О. Іляшко, А. Колодія, В. Копейчикова, П. Рабіновича, Ю. Римаренко, Ю. Шемшушенка та інших. Водночас, багато питань, що стосуються правового статусу громадянина України на тимчасово окупованих територіях залишаються спірними та потребують додаткового дослідження.

Мета статті – проаналізувати основні права та обов'язки громадян України, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, порівняти норми національного та міжнародного законодавства у сфері забезпечення прав і свобод цих категорій осіб, а також визначити правовий статус громадянина України на тимчасово окупованих територіях.

Виклад основного матеріалу. Погоджуючись із думкою А. Шульги зазначимо, що правовий статус особистості – це система її прав та обов'язків, закріплених у Конституції та інших правових актах – документах, що мають нормативний зміст. Пояснюється це тим, що права та обов'язки – основний вихідний елемент права, відповідно правовий статус людини і громадянина може бути охарактеризований як система прав та обов'язків, законодавчо закріплена державою в конституції та інших нормативно-юридичних актах [3].

Згідно із п. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» тимчасово окупована Російською Федерацією територія України (далі – тимчасово окупована територія) є невід'ємною частиною території України.

Аналізуючи положення вищезазначеного закону зазначимо, що на окуповану територію поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, проте забезпечення всіх прав і свобод людини і громадянина, які закріплені у вищезазначених нормативно-правових актах неможливо, оскільки громадяни проживають в окупації і влада держави-терориста встановлює свої правила та порядки.

Громадяни України, які знаходяться в окупації, продовжують працювати, жити, володіти майном, тому для розуміння правового становища таких осіб важливим є дослідження положення норм міжнародних актів та національне законодавство у сфері захисту прав людини під час війни.

В. Нестерович розробив та проаналізував правові акти, у яких визначено нормативно-правові засад щодо забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях. До переліку документів увійшли:

1. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Стан з правами людини у Автономній Республіці Крим та міста Севастополь (Україна)» від 19 грудня 2016 року № 71/205.

2. Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня 2014 року.

3. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року.

4. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року.

5. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року.

6. Постанова Верховної Ради України «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» від 17 березня 2015 року.

7. Постанова Верховної Ради України «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України» від 04 червня 2014 року.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 07 листопада 2014 року.

10. Постанова Центральної виборчої комісії «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси» від 13 вересня 2012 року [1].

Доповнюючи наведений перелік, вважаємо за доцільне звернутись до міжнародних нормативно-правових актів в галузі забезпечення та визначення правового статусу громадян, які перебувають на окупованій території. Особливої уваги заслуговує Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року (в Україні набрала чинності – 3 січня 1955 року) у ч. 1 ст. 4 визначається коло осіб, які перебувають під захистом цієї Конвенції – це ті, хто в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є [4].

Відповідно до положень вищезазначеної Конвенції громадянам, які знаходяться на окупованій території забезпечуються функціонування закладів піклування про дітей та їхню освіту, гарантуються мінімальні трудові права, заборонено насилля над життям й особистістю, наруга над людською гідністю, захоплення заручників, примусову депортацію (як індивідуальну, так і масову), виняток складає загроза життю, зміну громадянства без згоди особи, навмисне знищення рухомого та нерухомого майна, примушування до служби у збройних чи допоміжних силах окупаційної держави.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що міжнародний правовий акт забезпечує невід'ємні права людини, такі як право на життя, повагу до власної гідності, право на свободу, а також встановлює перелік заборон для окупаційної влади.

Хоча В. Нестерович вказує Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», однак, пропонуємо більш детально розглянути положення про права і свободи людини і громадянина на окупованих територіях. Основними напрямами захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях, згідно вищезазначеного нормативно-правового акту є: захист основоположних політичних і громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод

людини; вжиття заходів для звільнення всіх незаконно затриманих чи утримуваних Російською Федерацією; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб; надання правової та гуманітарної допомоги; сприяння підтриманню культурних зв'язків; забезпечення доступу до закладів освіти та засобів масової інформації України [5].

Необхідно зупинитися на положеннях закону, щодо особливостей здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території. Юридичні особи, фізичні особи – підприємці та фізичні особи, які провадять незалежну професійну діяльність, місцезнаходженням (місцем проживання) яких є тимчасово окупована територія можуть здійснювати господарську діяльності виключно після зміни їхньої податкової адреси на іншу територію України. Тобто, держава надає можливість займатися підприємницькою діяльністю на окупованій території за умови перереєстрації платника податків.

Слід зазначити, що за фізичними особами, незалежно від місця перебування, та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, Україна зобов'язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадяни України мають право на вільний та безперешкодний виїзд з тимчасово окупованої території на іншу територію України, також встановлено заборону на проведення будь-яких виборів, що забезпечує захист виборчих прав громадян.

Необхідно звернути увагу, що поняття правового статусу громадянина охоплює не тільки права, але й обов'язки громадянина. Законодавець не визначив коло обов'язків для осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території, однак закріпив заборони, за порушення яких настає відповідальність. Зупинимося на характеристиці колабораційної діяльності, на окупованій території, зміст якої розкривається у ст. 111-1 Кримінального кодексу України [6]. По-перше, добровільне зайняття громадянином України посади у незаконних органах влади, судових та правоохоронних органах, збройних чи воєнізованих формуваннях створених на тимчасово окупованій території. По-друге, здійснення громадянином України пропаганди у закладах освіти незалежно від типів та форм власності з метою сприяння здійсненню збройної агресії проти України. По-третє, передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території.

З вищенаведених тез можна зробити висновок, що правовий статус громадянина України, що знаходиться на окупованій території є усіченим. Оскільки діють правові обмеження, тобто громадяни наділені спеціальними правами та обов'язками, які розповсюджуються на цю категорію осіб. А саме право на свободу пересування та вільний вибір проживання, оскільки встановлюється спеціальний режим перетину меж окупованих територій; на захист – підсудність судових справ тільки на підконтрольній території України, а також реалізація спадкових прав. Відносно обов'язків, то це встановлені заборони на співробітництво з окупаційною владою, участь у незаконних державних органах.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи слід констатувати, що держава підтримує громадян, які залишились на окупованій території, шляхом прийняття відповідних спеціальних законів у сфері прав людини і громадянина, однак люди користується не всім комплексом прав і свобод, а правовий статус цих осіб є усіченим. Висновки та пропозиції сформовані у даній статі можуть бути використані у наукових дослідженнях щодо прав громадянина та удосконаленні чинного законодавства. Збройні конфлікти, на жаль, продовжуються не тільки на території України, однак і в інших країнах.

Список використаної літератури:

1. Нестерович В. Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. *Наукові записки НаУКМА*, 2017. Том 200. *Юридичні науки.* С. 85–92. URL: Nesterovych_Verkhovenstvo_prava.pdf (дата звернення: 08.02.2023).
2. Щодо ситуації з правами людини 01 лютого – 31 липня 2023 року : Доповідь Управління Верховного комісара Організації об'єднаних націй з прав людини від 27 вересня 2022 року. Дата оновлення: 27.09.2022. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-09-23/ReportUkraine-1Feb-31Jul2022-ua.pdf (дата звернення: 08.02.2023).
3. Шульга А.М. Правовий статус особистості, його види. Право і безпека, 2012. № 2 (44). С. 19–22. URL: Pravovyi status osobystosti yoho vydy_Shulha AM_2012.pdf (дата звернення: 08.02.2023).
4. Про захист цивільного населення під час війни : Конвенція ООН від 12.08.1948 р. Дата оновлення: 08.02.2006. URL: 995_154 (дата звернення: 09.02.2023).
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. No 1207-VII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: 1207-18 (дата звернення: 09.02.2023).
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. No 2341-III. Дата оновлення: 27.01.2023. URL: 2341-14 (дата звернення: 10.02.2023).

Polovynkina R. Legal status of a citizen in the temporary occupied territories of Ukraine

The article is devoted to determining the legal status of a citizen in the temporarily occupied territories of Ukraine. The author considered special legislation in the field of human and citizen rights regarding the above-mentioned group of persons. The list of legal acts was analyzed and supplemented, which define the legal framework for ensuring human rights in the temporarily occupied territories.

It has been found that the state authorities are most concerned about their citizens in the occupation. The limits of human rights and freedoms in non-controlled territories were considered. The main doctrines and scientific positions are given and the analysis of domestic and international legislation is carried out. The massive violation of human and citizen rights in the occupied territory is substantiated.

It was determined that the Convention on the Protection of the Civilian Population in Time of War declares the protection of inalienable human rights, such as the right to life, respect for one's dignity, the right to freedom, and also establishes a list of prohibitions for the occupying power.

A detailed analysis of the special law «On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine» was carried out. It was found out that the legislator has established prohibitions for citizens who are in the occupied territory of Ukraine to take certain actions to ensure national security.

It has been proven that the legal status of a citizen of Ukraine located in the occupied territory is truncated. The legal restrictions granted to citizens are outlined, as well as the special rights and obligations that apply to the occupied territory.

Key words: *rights and freedoms of a person and a citizen, legal status of a person, truncated legal status of a person, occupied territory of Ukraine, citizen of Ukraine, collaborative activity.*

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.4

М. І. Пришляк
кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Енергодарського інституту державного та муніципального
управління імені Р.Г. Хеноха «Класичного приватного університету»

В. О. Меленюк
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту
Енергодарського інституту державного та муніципального
управління імені Р.Г. Хеноха «Класичного приватного університету»

СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ ЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ПРИСЯГИ

У статті здійснено аналіз існуючих поглядів на проблему функціонального призначення присяги в механізмі правового регулювання. Зазначено, що саме функції здатні відобразити якісну своєрідність та затребуваність присяги як правового феномену у правовій системі суспільства. Наголошено, що, не зважаючи на відносно сформовану точку зору щодо функціонального призначення присяги в механізмі правового регулювання, наукових праць, в яких би висвітлювалося це питання, вкрай недостатньо і воно потребує подальшого свого вивчення. З урахуванням наявних наукових розробок виокремлено функції, що властиві присязі. Звернуто увагу, що як такою, що не згадувалася в жодному з опрацьованих джерел з переліку зазначених, є захисна функція присяги. Доведено, що її наявність відповідає функціональному призначенню присяги. З'ясовано, що виконання присягою захисної функції можливе у разі якщо в межах дії охоронної функції присяги не вдалося забезпечити необхідну поведінку посадової особи суб'єкта публічного адміністрування і громадянин вважає, що такою неналежною поведінкою посадовця порушені його права і це змушує вдатися до їх захисту. Зауважено, що захисна функція присяги проявляється за наявності неправомірної поведінки (бездіяльності) посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування щодо протилежної за присягою сторони і потребує активних дій останньої з поновлення своїх порушених прав та законних інтересів. Тобто право на захист така сторона здійснює виключно на свій розсуд. Констатовано, що різними при цьому можуть бути і способи захисту порушеного права та інтересу: від адміністративного оскарження, наслідком якого може бути відновлення порушених цінностей, застосовування до осіб, з вини яких було допущено порушення, дисциплінарного стягнення, до звернення до суду. Не виключається й самозахист у спосіб, який не заборонений законом та не суперечить моральним засадам суспільства.

Ключові слова: *присяга, функції присяги, порушення присяги, публічний службовець, захист.*

Постановка проблеми. Відношення у суспільстві до присяги як правового феномену не є однозначним. З одного боку вона передбачена досить значною кількістю нормативно-правових актів і у випадку, коли з принесенням присяги відбувається зміна та припинення відповідного статусу, сприймається як юридичний факт. Її порушення, переважно, є підставою для притягнення особи, що принесла присягу, до юридичної відповідальності. З іншого – в ній простежується певний формалізм, який робить її малоефективною в механізмі правового регулювання, позбавляє вагомої для держави значущості. Тобто присяга є лише частиною ритуалу, пов'язаного з її принесенням, і не більше. В цьому випадку, зацікавленість осіб, що склали

© Пришляк М. І., Меленюк В. О., 2023

присягу щодо дотримання викладеного в присяжній нормі припису, є достатньо низькою. Вони з легкістю присягають на вірність країні і з такою ж незворушною легкістю, без будь-яких наслідків, порушують взяте на себе зобов'язання. Таке ставлення до присяги свідчить про недостатній рівень моральних якостей зазначених осіб, їх виконавської дисципліни. Крім усього, породжувані такими діями явища можуть викликати недовіру до діючої влади, становити загрозу національній безпеці держави. Серед реальних на сучасному етапі це недотримання вимог чинного законодавства, порушення прав і свобод людини і громадянина, поширення корупції в органах державної влади. Сумніви щодо ефективності присяга викликані й тим, що не знайдено доказів того, що присяга «працює», і це попри неймовірно змістовні слова, закладені у присязі: високу відповідальність, урочисто, вірно служити, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання, сумлінно виконувати свої обов'язки [1, с. 125]. Щоб зрозуміти, наскільки дійсно присяга здатна задовольнити сподівання сучасного суспільства, виконувати ту важливу роль, яку їй відведено в механізмі правого регулювання, самостійного і поглибленого аналізу потребує проблема функціонального призначення присяги. У контексті зазначеного важливим бачиться з'ясування того, чи властива їй, крім уже виявлених і описаних у науковій літературі функцій, захисна, що не отримала детальної розробки у наявних дослідженнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останнє десятиліття в науковому середовищі з'явилося декілька фундаментальних праць, присвячених дослідженню присяги (В. Андрєєв, С. Данилів, О. Кравчук, Д. Кремова, М. Маськовіта). Немалою є й кількість наукових статей щодо цього (Т. Коломоєць, Т. Лежнєва, О. Старицька, С. Черноп'ятов, М. Шевченко та ін.). Проте лише в окремих з них приділено увагу аналізу функціонального призначення присяги.

Незважаючи на відносно сформовану точку зору щодо функціонального призначення присяги в механізмі правового регулювання, наявні погляди, які переважно носять фрагментарний характер, слід визнати, що наукових розробок щодо цього питання вкрай недостатньо і воно потребує подальшого свого вивчення. У зв'язку з цим актуалізується необхідність обґрунтування виконання присягою захисної функції. В межах анонсованого урядом реформування системи державного управління в Україні таке дослідження дозволило б розширити уявлення про функціональну спроможність присяги, відповідним чином врахувати це при врегулюванні відносин, пов'язаних з дотриманням присяги, притягненням до відповідальності за її порушення; розробленні заходів для забезпечення виконавської дисципліни посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування.

Мета статті полягає у дослідженні функціонального призначення присяги в механізмі правового регулювання суспільних відносин, обґрунтуванні виконання нею захисної функції.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що присяга є, насамперед, публічно-правовим інститутом. Іноді має місце і в сфері приватного права, де вона може супроводжувати укладання договорів, прийняття чи визнання зобов'язань [2]. Між тим, і на це звертається увага в наукових працях, в діючому законодавстві йому виділено дуже малу частину. Насправді, це лише сама норма права (текст, що зачитується та підписується), яка власне і становить зміст присяги [3, с. 197]. Однак саме таке її закріплення надає присязі юридичної значущості. Особливість таких норм простежується ще і в тому, що вони додають завершеності і повноти механізму правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку із вступом на посаду (пост). Поза цього механізму присяга лише текст, що має суто символічне значення.

Зазначимо, що жоден з діючих правових актів України не подає значення терміну «присяга». В довідково-енциклопедичній літературі зустрічаємо таке його тлумачення. Це: а) урочиста офіційна обіцянка додержувати певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі. Урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорого, священного для того, хто обіцяє [4, с. 952]; б) акт урочистої

клятви особи виконувати певні обов'язки, що випливають з публічно-правового статусу, якого вона відповідно набула, або обов'язки за змістом цієї клятви. В інших випадках присяга – це обіцянка здійснювати передбачене нею [2]; в) офіційна урочиста обіцянка додержувати певних зобов'язань, бути непохитно вірним справі, діяти відповідно до конституції тощо [5, с. 626].

З невеликими відмінностями схожі його трактування подаються і науковцями. Так Н. Бадахов характеризує присягу як офіційну й урочисту обіцянку (клятву) при вступі на військову або іншу службу, отриманні певного статусу (наприклад, громадянства) або при вступі на посаду [6]. В його розумінні присяга – це акт урочистої клятви особи виконувати обов'язки, що випливають з публічно-правового статусу, якого вона набула [6]. М. Маськовіта визначає присягу як юридичний факт, що являє собою офіційну урочисту обіцянку дотримуватися і виконувати права та обов'язки відповідно до посади, здійснюється в особливому ритуальному порядку на основі спеціалізованих символічних дій, також це визначальний момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів [7, с. 180]. Згідно з поглядами О. Кравчука, присяга, як правова категорія, є урочистою обіцянкою дотримуватись певних зобов'язань, про які йдеться в тексті присяги [1, с. 2]. Вона є не просто речовим актом, але перформативом – висловленням, що не тільки описує дію, але й саме стає дією, яка змінює статус мовця та систему соціальних зв'язків, до яких він залучений. Іншими словами, присяга є актом мовлення, що відтворюється в межах загальноприйнятої «конвенціональної процедури» (ритуалу) та приводить до конкретного певного «конвенціонального результату» [1, с. 182]. Н. Русакова запропонувала наступну дефініцію досліджуваного феномену. Присяга – це юридичний факт, який представляє собою прийняття офіційної клятви (урочистої обіцянки) дотримуватися та виконувати права і обов'язки відповідно до прийнятої посади, що визначає момент зміни спеціального правового статусу суб'єктів і здійснюваний в особливому ритуальному порядку на основі спеціалізованих символічних дій [8, с. 18].

Як бачиться, в наведених визначеннях спостерігається певне ототожнення терміну «присяги» з терміном «клятва». Однак, погоджуючись з М. Маськовітою [7, с. 77], звертає на себе увагу той факт, що в обох випадках їх основу становить певне зобов'язання діяти відповідним чином. Незважаючи на такий тісний зв'язок між ними, все ж вони різняться між собою. За присягою обіцянка чинити правильно зумовлена вимогою закону. Тоді як клятва – це елемент релігійності.

З'ясування правової сутності присяги обумовлює необхідність дослідити її призначення в механізмі правового регулювання. Це можна зробити за допомогою категорії «функція». Саме функції здатні відобразити якісну своєрідність та затребуваність присяги як правового феномену у правовій системі суспільства.

У своїх дослідженнях М. Маськовіта вказує, що у науковій літературі сформована усталена позиція розуміння функції правового явища як напряму впливу на свідомість і поведінку людей, їх колективів та організацій, різноманітні сфери суспільного життя, в яких відображається природа цього явища, його роль і призначення в суспільстві [7, с. 108]. На переконання дослідниці, перш ніж визначити поняття функції присяги, потрібно відзначити ознаки, що характеризують її як самостійне явище: функція розкриває природу присяги як специфічного правового явища; напрям активного, динамічного впливу на сфери життя суспільства; цілеспрямована дія присяги на свідомість і поведінку людей, що зумовлена соціальними потребами в досягненні певних державних і суспільних орієнтирів; функція присяги характеризується постійністю впливу на суспільні відносини; функція розкриває соціальну роль присяги як правового феномену у правовій системі суспільства; під функцією розуміється лише позитивний, прогресивний вплив присяги на поведінку суб'єктів [7, с. 108]. На їх підставі М. Маськовітою сформульовано поняття «функція присяги» як стійкого напряму активного і позитивного впливу присяги на свідомість і поведінку людей, що визначає

її природу, соціальне призначення та роль у правовій системі суспільства [7, с. 108]. Схоже за змістом визначення функції присяги подає Н. Русакова [8, с. 20]. Щодо самих функцій присяги, М. Маськовітою запропоновано поділяти їх на загальні (інтегративна, мотиваційна, символічна, ідеологічна та інформаційна) та спеціальні (правовстановлювальна, правореалізаційна, правоохоронна, регулятивна, координаційна) [7, с. 182]. Т. Лежнєва та С. Черноп'ятов у своїх наукових пошуках доходять висновку, що присяга в сучасному українському праві виконує такі функції: а) символічну; б) інформаційну; в) виховну; г) конфірмаційну; д) упорядковуючу; е) регулятивну; ж) репресивну [9, с. 15]. Згідно їх тверджень, профільними для сучасної присяги слід вважати конфірмаційну та упорядковуючу функції, оскільки виконання інших функцій цілком можливе – і більш доречне – іншими правовими засобами. Водночас недоречним і таким, що суперечить принципу верховенства права, є регулятивне та репресивне функціональне навантаження присяги [9, с. 15]. О. Кравчук, дослідивши проблему припинення державної служби за порушення присяги, відзначив, що існування в правовому полі інституту присяги виконує насамперед символічну функцію [1, с. 126]. На його думку, символізм присяги є поодиноким та практично невідчутним, проте саме він відповідає за збереження, функціонування і розвиток цього інституту [1, с. 126]. Низка вимог, яким має відповідати присяга для того, щоб її мотиваційний потенціал реалізовувався, наведено в праці Т. Коломоєць та М. Шевченка [10].

Не применшуючи вагомості внеску згаданих вище дослідників щодо здійснюваних присягою функцій, їх поділу на загальні та спеціальні (спеціально-юридичні), такою, що не згадувалася в жодному з опрацьованих нами джерел, є захисна функція присяги. Необхідність її виокремлення обумовлена наступним.

Якщо розглядати присягу через призму функціональної спрямованості правової норми, якою закріплюється її текст у відповідному правовому документі, то можна стверджувати, що з переліку спеціально-юридичних, за часом дії, в більшій мірі, їй притаманна саме регулятивна функція. Зазначена функція діє з дати складання присяги і до припинення повноважень особи, що її склала. За характером приписів, що містяться в присяжних нормах, їх слід сприймати як зобов'язуючі норми. Тобто такі, що закріплюють обов'язок суб'єкта чинити певні дії. Підстави для такого висновку дає й рішення Конституційного Суду України від 11.03.2011 р. № 2-рп/2011, в якому він встановив, що присяга судді має правову природу одностороннього, індивідуального, публічно-правового, конституційного зобов'язання судді [11]. Особливість відносин, які при цьому виникають, полягає в тому, що обіцянка дається не окремій особі, а Україні, Українському народу і той, хто її дає, виступає в ролі зобов'язуючої особи. За ступенем визначеності суб'єктів такі відносини скоріше слід сприймати як абсолютні, тобто такі, в яких визначена лише одна сторона (публічний службовець, суддя, прокурор, військовослужбовців, особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів тощо). Але, на відміну від усталеної думки, особа, що складає присягу, є носієм не суб'єктивного права, а обов'язку. Суб'єктивні ж права в цьому випадку належать тому, кому присягають, а саме Українському народові. Отже, як зауважено Н. Бадаховим, законодавець імперативно встановив, що державні службовці повинні бути вірними своєму народові та служити йому [6]. Такого роду зобов'язання не припускає можливості обрати особі, що складає присягу, інший варіантів поведінки, що пропонуються у присяжній нормі. Зобов'язання за присягою – це міра дозволеної поведінка осіб, що її складають. Встановлюючи обов'язок особи здійснювати певні позитивні дії, зобов'язуюча норма, тим самим, включає заборону зробити щось по-іншому, ніж це потрібно. Якщо її поведінка вступає в суперечку з такими приписами, вона сприймається як правопорушення. Це тягне за собою настання негативних для особи, що його вчинила, юридичних наслідків, пов'язаних з втратою певних належних їй благ (зокрема посади).

Особливість, притаманна присязі, простежується ще й в тому, що вона визначає модель необхідної поведінки особи,

що її склала, на займаній посаді. Свідоме дотримання такої поведінки є однією з найважливіших умов належної організації діяльності органів публічного адміністрування. Вона не повинна суперечити присязі, виходити за межі її дії. Подібного роду моделі поведінки спрямовують посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування у вигідні для суспільства напрями, роблять можливим забезпечення комфортних умов проживання громадян в державі. Вона завжди в полі зору останніх. І як тільки така поведінка не узгоджується з зобов'язаннями, які публічний службовець поклав на себе при складанні присяги, вона піддається критиці. Багато з громадян можуть не знати чинного законодавства, якими нормами визначається правовий статус публічного службовця, що склав присягу, однак, вони здатні передбачити наслідки такої поведінки, які можуть проявлятися як в порушенні їх прав і законних інтересів чи свобод так і в створенні перешкод у їх здійсненні або ж незаконному покладанні на будь-кого з них яких-небудь обов'язків, притягненні до відповідальності. Це змушує громадян України вчиняти дії, спрямовані на упередження таких негативних наслідків. Зокрема, в межах чинного законодавства [12], вносити в органи державної влади, місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення діяльності посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування, викривати недоліки в їх роботі.

З такого погляду, присягу слід сприймати як засіб охорони, який, з одного боку, спрямований на попередження правопорушень з боку осіб, що їх склали, з іншого – підкріплений встановленням підстав юридичної відповідальності за її недотримання. За своєю конструкцію норми, якими закріплюються тексти присяг, не містять заходів державного примусу, що застосовуються у разі її недотримання, тобто санкцій. І в цьому їх особливість. Між тим більшістю законодавчих актів [13; 14; 15; 16] порушення присяги віднесено до переліку дисциплінарних проступків, вчинення яких, в свою чергу, є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. На нашу думку, саме в цьому слід вбачати охоронне призначення присяги. І хоча за своєю функціональною спрямованістю присяжні норми не є в чистому вигляді охоронними, проте вони не позбавлені такої властивості, адже, як зазначає О. Скакун, охоронюючий вплив права може здійснюватися як при допомозі спеціальних охоронних норм так і регулятивних норм, спрямованих на охорону суб'єктивних прав [17, с. 246].

З приводу того, що присязі властива охоронна функція, у своїх працях висловлювалися Н. Русакова та М. Маськовіта. Так Н. Русакова сутність охоронної функції присяги вбачає у тому, що вона обмежує міру свободи суб'єкта, що її приймає, формуючи систему моральних і юридичних заборон для суб'єктів, що належать до певної соціальної спільноти [8, с. 22]. Згідно точки зору М. Маськовітої охоронна функція спрямована на дотримання, реалізацію та охорону прав і свобод людини і громадянина, законності та правопорядку в державі. За допомогою реалізації цієї функції держава забезпечує стійкість суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання. Охороняючи відносини, держава тим самим фактично охороняє норми, відповідно до яких вони відтворюються, причому не норми загалом, а саме норми конкретного змісту і в конкретному їх вираженні, тим самим фактично проголошується загальнообов'язковий характер таких норм, а також їх гарантованість силою державного примусу [7, с. 114]. Нажаль, науковці не вказують на часові межі дії охоронної функції присяги. Відповідь на це питання допомогла б з'ясувати, як вона співвідноситься з іншими функціями присяги, зокрема захисною.

У юридичній літературі, як правило, охоронна функція розглядається як така, що лише забезпечує захист порушеного суб'єктивного права. За такого підходу охоронна функція начебто повинна реалізовуватися лише після порушення суб'єктивного права, що є її вузьким тлумаченням [18, с. 25]. На противагу такій думці доходимо висновку, що охоронна функція присяги має більш ширший спектр дії. Прояв функціонального призначення присяги в охоронній функції має місце поки особа, що склала присягу, перебу-

ває на посаді. У разі ж якщо в межах дії охоронної функції не вдалося забезпечити необхідну поведінку посадової особи суб'єкта публічного адміністрування і громадянин вважає, що такою неналежною поведінкою посадовця порушенні його права і є нагальна необхідність у їх поновленні, він вправі звернутися зі скаргою на його дії у порядку підлеглості до вищого органу або посадової особи, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Іншими словами, з моменту, коли громадянин, через регламентовані правом спеціальні процедури, вдався до захисту своїх порушених прав, свобод та законних інтересів, у разі якщо це сталося з причин недотримання присяги, починає діяти захисна її функція. Різними при цьому можуть бути і способи захисту порушеного права та інтересу: від адміністративного оскарження, наслідком якого може бути відновлення порушених цінностей, застосовування до осіб, з вини яких було допущено порушення, дисциплінарного стягнення, до звернення до суду. Не виключаємо й самозахист у спосіб, який не заборонений законом та не суперечить моральним засадам суспільства.

Висновки і пропозиції. Отже, про прояв функціонального призначення присяги у захисній функції можна говорити тільки, коли: а) має місце порушення прав і законних інтересів чи свобод громадянина (групи громадян), що охороняються законом; б) такі порушення сталися в наслідок неправомірних дій (бездіяльності) посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування; в) громадянин (групи громадян), права і законні інтереси чи свободи якого порушені, скористався своїм правом на захист. Тобто таке право він реалізує виключно на свій розсуд. Поновлення порушеного права, законних інтересів чи свобод громадянина є можливим в порядку адміністративного оскарження, який передбачає подання громадянином (громадянами) скарги на дії чи бездіяльність посадової особи суб'єкта публічного адміністрування. Також кожному гарантується судовий захист їх прав та законних інтересів, а також право будь-якими іншими не забороненими законом засобами захищати свої порушені права і свободи.

Список використаної літератури:

1. Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 219 с.
2. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с. URL: https://cutt.ly/98UVl3b (дата звернення: 02.02.2023 р.).
3. Кравчук О. Л. Присяжні норми як різновид правових норм. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право».* 2015. № 5. С. 197–200. URL: https://cutt.ly/y8UVv2z (дата звернення: 02.02.2023).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
5. Політичний словник / За ред. В. К. Врублевського, Л. М. Кравчука, А. В. Кудрицького. 4-е вид., перер. і доп. Київ. Голов. ред. УРЕ, 1987. 876 с.
6. Бадахов Н. Клятва с несколькими неизвесными. *Закон и бизнес*. 2014. 12–18 июля. № 28 (1170). URL: https://cutt.ly/B8UVDYR (дата звернення: 05.02.2023).
7. Маськовіта М. М. Присяга працівників ОВС України: історико-правовий вимір: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 224 с.
8. Русакова Н. Г. Присяга как общеправовой феномен: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нижегородская академия МВД России. Нижний Новгород, 2008. 33 с.
9. Лежнєва Т. М., Черноп'ятов С. В. Функції присяги в праві України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 3. С. 12–15. URL: http://apnl.dnu.in.ua/3_2019/5.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
10. Коломоєць Т. О., Шевченко М. В. Мотивація державного службовця за допомогою присяги. *Вісник Запорізького національного університету. Сер. : Юридичні науки*. 2016. № 1. С. 77–84. URL: https://cutt.ly/e8UBq1C (дата звернення: 12.02.2023).

11. Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2011 р. № 2-рп/2011. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/318362_318427 (дата звернення: 14.02.2023).
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: https://cutt.ly/h8UBhGf (дата звернення: 16.02.2023).
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T150889?an=1 (дата звернення: 17.02.2023).
14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T150580 (дата звернення: 19.02.2023).
15. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T141697?an=1 (дата звернення: 19.02.2023).
16. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-II. URL: https://cutt.ly/x8UBQAp (дата звернення: 19.02.2023).
17. Скакун О. Ф. Теория государства и права. Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
18. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / О.В. Дзера, Д.В. Боброва, А.С. Довгерт та ін.; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. Кн. 1. 736 с.

Pryshliak M., Melenyuk V. The essence and forms of the protective function of the oath

The existing views on the problem of functional appointment of the oath in the mechanism of legal regulation are analyzed in the article. It is noted that it is the functions that can show the quality of the oath's originality and demand as a legal phenomenon in the legal system of society. It is stressed that, despite the relatively formed point of view on the functional appointment of the oath in the mechanism of legal regulation and scientific works which this issue is covered, that is extremely insufficient and requires further study. Taking into account the available scientific developments, there are separate functions that are characteristic of the oath. It is noted that none of the developed sources referred to the protective function of the oath. It is proved that its presence corresponds to the functional appointment of the oath. It is noted that the performance of the oath of protective function is possible if within the limits of the action of the guard function the oath failed to provide the necessary behavior of the official of the subject of public administration and the citizen believes that such improper behavior of the official violated his rights and this makes it necessary to defend them. It was also noted that the protective function of the oath is shown in the presence of unlawful behavior (inaction) of officials of public administration subjects to the opposite party under the oath and requires active actions of the latter to restore their violated rights and legitimate interests. In other words, the right to defense is exercised only at its discretion. It is stated that different ways of protection of the violated right and interest may be as follows from an administrative appeal, the result of which can be a restoration of violated values, application to persons, from whose guilt the violation was admitted, disciplinary punishment, to appeal to the court. Self-defense is not ruled out in a way that is not forbidden by law and does not contradict the moral principles of society.

Key words: *oath, functions of oath, violation of oath, public servant, protection.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.5

О. Ю. Дрозд
https://orcid.org/0000-0002-4514-6594
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСІВ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано процеси трудової міграції крізь призму вітчизняного законодавства та акцентувавши увагу на його теоретико-правовій характеристиці, обґрунтовано низку систематизованих і загально правових висновків.

Установлено, що трудова міграція як соціально-правовий процес, крізь призму норм права може бути проаналізований багатозначно й поліваріативно, оскільки носить характерні особливості й риси як трудового та цивільного так і господарського та адміністративного права (в залежності від сфери трудової діяльності відповідного суб'єкта).

Додатково обґрунтовано позицію про те, що в умовах сьогодення процеси трудової міграції в Україні спровоковані здебільшого через повномасштабну й цинічну збройну агресію росії проти українського суверенітету та територіальної цілісності, а також прав і свобод кожного громадянина України та людини, котра перебуває на наших територіях на законних підставах. На підставі аналізу позицій учених також обґрунтовано, що більшість процесів трудової міграції українських громадян, пов'язуються з виїздом за територію України, а в випадках надання характеристики внутрішньодержавній трудовій міграції, ключовим є окреслення трудового статусу конкретного громадянина, а також забезпечення державою гарантій його професійної (трудової діяльності).

Обґрунтовується також позиція про те, що відмінність в підставах і причинно-наслідковому зв'язку процесів трудової міграції, полягає перш за все в тому, що причиною міграції може бути декілька факторів і обставин, проте можливість зовнішньої трудової міграції відкривається лише для певного кола осіб, поки діє правовий режим воєнного стану в Україні.

Перспектива подальшого дослідження процесів трудової міграції в Україні полягає, зокрема, в необхідності ґрунтовного нормативно-правового аналізу законодавства України, що регулює відповідну галузь правовідносин з метою встановлення основних закономірностей і умов, що формують відповідний правовий статус і вможливлюють дані правові взаємини.

Ключові слова: *міграція, трудове право, трудова міграція, правовий статус, громадяни України, збройна агресія, правоохорона.*

Актуальність тематики. Трудова міграція як соціально-правовий процес охоплює широке коло правовідносин, що на нашу думку, зокрема й в умовах триваючого широкомасштабного вторгнення в Україну російських загарбників може бути під загрозою системного порушення та утиску. Держава, як соціально-правовий інститут бере на себе зобов'язання перед громадянами, щодо забезпечення

© Дрозд О. Ю., 2023

широкого кола прав і свобод людини і громадянина, що дозволяють відповідним суб'єктам здійснювати законну трудову діяльність, у той же час, як гарантується й можливість та свобода трудової міграції, котра на нашу думку є розгалуженим соціально-правовим явищем.

Теоретико-правова характеристика процесів трудової міграції вможливить надання комплексних і змістовних пропозицій щодо оптимізації функціонування зазначеного інституту, оскільки соціальний і юридичний аспекти його дії тісно пов'язані в умовах функціонування правового та демократичного суспільства де всі можливості та заборони чітко визначаються в визначеній попередньо формі – нормативно-правових актах, що доводяться до відома населення в відповідний спосіб.

Актуалізує необхідність дослідження трудової міграції проблематика різкого збільшення субєктів такого процесу, оскільки одразу після початку широкомасштабного вторгнення, значна кількість громадян України взяла участь в таких процесах, змінюючи не лише місце роботи географічно, а перепрофільовуючись за фахом і навіть полишаючи кордони України – ставши таким чином суб'єктами міжнародної трудової міграції.

Відповідно, на нашу думку, вплив цих факторів, зумовлює необхідність суттєвої наукової уваги з боку правничої спільноти та потребує високого рівня концентрації та здійснення аналізу базових (засадничих) теоретико-правових категорій і закономірностей у вказаній сфері. Так, відповідна тематика не є новою для вітчизняного права й була досліджена в працях таких учених, як: Л. Амелічева, В. Денисов, В. Капітан, О. Малиновська, А. Сюськота інших. Проте, враховуючи попередньо окреслені проблемні питання та новітні детермінанти такої діяльності, а також набуття Україною статусу члена в кандидати Європейського союзу, вказаний об'єкт і предмет наукового дослідження має бути охарактеризований додатково..

Метою статті є теоретико-правова характеристика процесів трудової міграції в Україні. Це в свою чергу зумовлює необхідність розв'язання таких дослідницьких завдань, як: 1. Вивчення змісту та сутності процесу трудової міграції як соціально-правового процесу; 2. Окреслення закономірностей і змісту правовідносин, що виникають в сфері трудової міграції, як сегменті загальносоціальних правовідносин у суспільстві; 3. Обґрунтування низки пропозицій і рекомендацій щодо оптимізації функціонування інституту трудової міграції в Україні на підставі теоретико-правового аналізу.

Об'єктом статті виступають суспільні відносини, в сфері трудової міграції в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-правова характеристика процесів трудової міграції в Україні.

Виклад основного матеріалу статті. Трудова міграція як соціальний процес охоплюється та регулюється низкою нормативно-правових актів, оскільки в правовій державі всі процеси регулюються в такий спосіб. Водночас, науковці та дослідники, поняття такого процесу характеризуються як переміщення особи з метою тимчасового працевлаштування, що супроводжується перетинанням державного кордону (зовнішня трудова міграція) або меж адміністративно-територіальних одиниць України (внутрішня трудова міграція) [1, с. 474–475]. На нашу думку, наразі, в умовах широкомасштабної збройної агресії росії проти територіальної цілісності та незалежності України, найбільш актуальними є питання як зовнішньої так і внутрішньої трудової міграції, оскільки активні бойові дії в окремих районах адміністративно-територіальних одиниць України докорінно впливають на ці процеси та стимулюють їх.

Наприклад, О. Малиновська трудовими мігрантами визначає громадян, які виїхали з України з метою працевлаштування, проте перебувають за межами держави впродовж 10 і більше років. Якщо ж осіб, які фактично проживають за межами держави постійно (хоча офіційно в Україні це не зафіксовано), розглядати як емігрантів, то чисельність трудових мігрантів, тобто громадян, які працевлаштовуються за кордоном, проте не розірвали тісні зв'язки з Батьківщиною, буде значно меншою [2, с. 5]. Водночас, тією чи іншою мірою, питання пов'язані з трудовою міграцією

не можуть, на нашу думку характеризуватись в часовому проміжку, оскільки важливим є факт зміни місця проживання певної особи (групи осіб) з метою працевлаштування в конкретному місті (іншому населеному пункті). Обставини й причини такого процесу можуть бути найрізноманітніші, оскільки міграція як процес розселення осіб на певній географічній території розуміється як структурне і кількісно-якісне оцінювання населення, в той час як процес міграції не завжди пов'язується з негативними чинниками й факторами.

О. Трюхан уважає, що трудову міграцію слід розглядати у значенні права на трудову міграцію, до змісту якого входять: право приймати реально запропоновану роботу; право вільно пересуватися в цих цілях територією держав-членів співтовариства; право перебувати в одній із держав-членів співтовариства, займаючись трудовою діяльністю відповідно до законодавства, що регулює зайнятість громадян даної держави співтовариства; право залишатися на території однієї з держав-членів співтовариства після завершення трудової діяльності в цій державі на визначених співтовариством умовах [3, с. 178]. Відповідно, питання пов'язані з трудо-міграційними процесами більш тісно й глибоко пронизують бажання особи отримувати більший заробіток за той вид діяльності, що є для неї професійним, або ж пронизані сутністю та видом такої діяльності загалом (оскільки не всі населені пункти представляють широкий вибір професій кожному).

Нормативно-правове регулювання відповідної сфери, також полягає в необхідності своєчасного менеджменту державою даних процесів, що фактично є системою концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, прагнуть досягнення цілей, які повинні відповідати і сучасному, і майбутньому етапам розвитку суспільства. Головними цілями міграційної політики дослідники називають такі: активізація мобільної міграційної рухливості населення, що швидко зростає, щоб на цій основі істотно підвищити ступінь реалізації спроможності до переселення; підвищення рівня приживаності новоселів у районах інтенсивного економічного освоєння, де ще не здійснений процес формування постійного складу населення; раціоналізація напрямів і масштабів територіального переміщення населення з метою досягнення раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки [4]. Водночас, на нашу думку, принципи раціоналізму та підвищення рівня соціального становища кожного населеного пункту окремо, хоч безперечно є прерогативними, проте в умовах широкомасштабної збройної агресії, наприклад, дещо нівелюються. Це дає підстави стверджувати про те, що питання безпеки та цілісності власного здоров'я й життя, перебувають дещо вище за бачення й планування державної міграційної політики в даному сегменті.

Це чітко демонструє роль і місце управління ризиками та загрозами як інструмент і спосіб державної міграційної політики, оскільки попри негативні та деструктивні фактори спровоковані війною на території України, найважливішим є забезпечення спрямування потоку трудових мігрантів у найбільш продуктивне та безпечне місце, де буде можливою реалізація їх трудових прав і гарантій.

Відповідно до Європейської конвенції про правовий статус трудових мігрантів, термін «трудовий мігрант» означає громадянина Договірної Сторони, якому інша Договірна Сторона дозволила перебувати на її території для здійснення оплачуваної роботи [5]. Відповідне положення, крізь призму набуття Україною статусу кандидата в члени Європейського союзу, а також широкомасштабного російського вторгнення відображає зміст і сутність процесів трудової міграції, як такі, що мають екзистенційне значення та характеризуються потребою здійснення оплачуваної роботи, а не лише географічного переміщення.

Л. Амелічева, для покращення процесів трудової міграції та посилення системи гарантування права на гідну працю в умовах глобалізації стверджує, що в умовах глобалізації Україна, яка є одночасно державою походження, призначення та транзиту працівників-мігрантів й позиціонує себе світовій спільноті як соціально-орієн-

тована держава, повинна підтримати Глобальний договір про безпечну, впорядковану й легальну міграцію (ООН). Такий крок буде стимулювати нашу країну на законодавчому рівні розробляти та вдосконалювати процеси трудової міграції та справедливого й етичного найму [6]. На нашу думку, відповідний нормативно-правовий акт, що містить низку норм і положень, котрі безпосередньо стосуються правового статусу трудових мігрантів, котрих наразі, через війну, як у середині країни так і поза її межами незліченна кількість докорінно змінив би архітектуру правового статусу українського працівника чи працівниці на міжнародній арені й укріпив їх можливості, щодо отримання гідної роботи та достойної її оплати.

В розрізі цього В. Денисов стверджує, що зовнішня міграційна політика має сприяти безпеці країни, нарощуванню її економічного потенціалу та зростанню добробуту населення. Її основними позиціями у сфері праці є: захист національного ринку праці, залучення до країни, за необхідністю, іноземних фахівців і працівників певного професійно-кваліфікаційного спрямування, здійснення соціально-правового захисту трудящих мігрантів [7]. Поряд із цим, чільним буде зазначити, що умови, які відкриваються з підписанням Україною Угоди про асоціацію з Європейським союзом та взятими зобов'язаннями сторін, наприклад збереження та покращення державами-членами згідно з двосторонніми договорами існуючих можливостей «доступу до зайнятості для українських працівників». Відповідно до цієї статті Рада асоціації встановлює додаткові зобов'язання щодо надання українцям більш сприятливих можливостей доступу до професійного навчання у державах-членах та в ЄС [8].

Так, ці нормативно-правові особливості адміністративно-правового регулювання процесів трудової міграції як всередині України так і на рівні світового співтовариства суттєво укріплюють як імідж українського працівника так і докорінно доповнюють його правовий статус, передбачають низку додаткових гарантій, унеможливлюють порушення його прав та відповідно, сприяють виконанню обов'язків.

Висновки. У статті проаналізовано процеси трудової міграції крізь призму вітчизняного законодавства та акцентувавши увагу на його теоретико-правовій характеристиці, обґрунтовано низку систематизованих і загально правових висновків. Установлено, що трудова міграція як соціально-правовий процес, крізь призму норм права може бути проаналізований багатозначно й поліваріативно, оскільки носить характерні особливості й риси як трудового та цивільного так і господарського та адміністративного права (в залежності від сфери трудової діяльності відповідного суб'єкта).

Додатково обґрунтовано позицію про те, що в умовах сьогодення процеси трудової міграції в Україні спровоковані здебільшого через повномасштабну й цинічну збройну агресію росії проти українського суверенітету та територіальної цілісності, а також прав і свобод кожного громадянина України та людини, котра перебуває на наших територіях на законних підставах. На підставі аналізу позицій учених також обґрунтовано, що більшість процесів трудової міграції українських громадян, пов'язуються з виїздом за територію України, а в випадках надання характеристики внутрішньодержавній трудовій міграції, ключовим є окреслення трудового статусу конкретного громадянина, а також забезпечення державою гарантій його професійної (трудової діяльності).

Обґрунтовується також позиція про те, що відмінність в підставах і причинно-наслідковому зв'язку процесів трудової міграції, полягає перш за все в тому, що причиною міграції може бути декілька факторів і обставин, проте можливість зовнішньої трудової міграції відкривається лише для певного кола осіб, поки діє правовий режим воєнного стану в Україні.

Перспектива подальшого дослідження процесів трудової міграції в Україні полягає, зокрема, в необхідності ґрунтовного нормативно-правового аналізу законодавства України, що регулює відповідну галузь правовідносин з метою встановлення основних закономірностей і умов, що формують відповідний правовий статус і вможливлюють дані правові взаємини.

Список використаної літератури:

1. Капітан В. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в Україні. *Ефективність державного управління.* 2012. Вип. 32. С. 474–481.
2. Малиновська О. А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування. К. : НІСД, 2011. 40 с.
3. Амелічева Л.П. Правове регулювання справедливої зайнятості та гідної праці трудових мігрантів, постраждалих внаслідок конфліктів і лих. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 4. С. 178–181.
4. *Сюсько, А. Правове регулювання міграційних процесів в Україні [Текст]. Геополітика України: історія і сучасність* : зб. наук.пр. / ред. кол. І.В. Артьомов (відп. ред.), С.В. Віднянський, І.І. Вовканич, С.І. Устич, О.М. Майборода, О.М. Руденко, Г.Г. Динис. Ужгород : ДВНЗ «УжНУ», 2014. Вип. 1 (12). С. 67–81.
5. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів: ратифікована з застереженням Законом № 755-V (755-16) від 16.03.2007 р. URL: http://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/workersand-members-of-their-families.html.
6. *Амелічева Л. Право на гідну працю трудових мігрантів в умовах глобалізації. Підприємництво, господарство і право.* № 1/2020. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/11.pdf
7. Денисов В.Н. Развитие теории и практики взаимодействия международного права и внутреннего права. Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. К. : ІнЮре, 1992. С. 2–24.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіц. вісн. України.* 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

Drozd O. Theoretical and legal characteristics of labor migration processes in Ukraine

The article analyzes the processes of labor migration through the prism of domestic legislation and focusing on its theoretical and legal characteristics, substantiates a number of systematized and general legal conclusions.

It is established that labor migration as a socio-legal process, through the prism of the norms of law, can be analyzed in many ways and polyvariatively, since it has the characteristics and features of both labor and civil and economic and administrative law (depending on the sphere of labor activity of the relevant entity).

In addition, the position that in today's conditions of labor migration in Ukraine is provoked mainly through Russia's full-scale and cynical armed aggression against Ukrainian sovereignty and territorial integrity, as well as the rights and freedoms of every citizen of Ukraine and a person who is legally on our territories is substantiated. Based on the analysis of the positions of scientists, it is also substantiated that most of the processes of labor migration of Ukrainian citizens are associated with leaving the territory of Ukraine, and in cases of providing characteristics of domestic labor migration, the key is to outline the labor status of a particular citizen, as well as to provide the state with guarantees of his professional (labor activity).

The position that the difference in the grounds and causal relationship of labor migration processes is also substantiated primarily in the fact that the cause of migration may be several factors and circumstances, but the possibility of external labor migration opens up only for a certain circle of persons while the legal regime of martial law in Ukraine is in force.

The prospect of further study of the processes of labor migration in Ukraine lies, in particular, in the need for a thorough regulatory analysis of the legislation of Ukraine regulating the relevant branch of legal relations in order to establish the basic laws and conditions that form the relevant legal status and enable these legal relations.

Key words: *migration, labor law, labor migration, legal status, citizens of Ukraine, armed aggression, law enforcement.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.6

Н. М. Полховська
https://orcid.org/0000-0001-5707-501X
здобувач наукового ступеня доктора філософії
кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню міжнародного досвіду реалізації прав та обов'язків професійних спілок працівників правоохоронних органів через призму їх правового статусу. Основну увагу приділено аналізу окремих теоретичних засад організаційно-правового регулювання галузевих професійних спілок на прикладі профспілок поліції країн окремих країни Європейського Союзу.

Окреслено основні елементи правого статусу професійних спілок працівників правоохоронних органів на прикладі Польщі, Німеччини та Франції, до яких віднесено їхні права, обов'язки та функції, правосуб'єктність, конституційні засади їх створення та діяльності, юридичні гарантії їхньої діяльності.

Незмінною частиною правового статусу профспілок працівників поліції у більшості країн ЄС є представництво інтересів поліцейських, участь у регулюванні трудових відносин, контроль за дотриманням умов проходження служби, зокрема за належним матеріально-технічним забезпеченням працівників, забезпеченням належних умов праці; виключення можливості переведення з однієї служби в іншу без попереднього повідомлення співробітника; контроль за реалізацією чіткої процедури присвоєння спеціального звання, просування та переміщення по службі, за створенням умов для підвищення кваліфікації по службі, забезпечення поінформованості про наявність вакантних місць, про дотримання вимоги до кандидата на вищу посаду, про систему іспитів та тестів при відборі кандидатів на заміщення іншої посади.

Зроблено висновок, що одним найважливіших питань діяльності будь-якої профспілки поліцейських є розроблення механізмів узгодження взаємних інтересів працівників поліції (матеріальних, правових та інших) та роботодавців.

Ключові слова: *професійна спілка, професійна спілка працівників правоохоронних органів, правовий статус професійних спілок, права професійних спілок, обов'язки професійних спілок, міжнародний досвід.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення України як європейської держави реалізується комплекс стратегічних заходів, спрямованих на захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства в умовах євроінтеграції. Становленню соціальної держави, її економічного суверенітету, формуванню трудового потенціалу суспільства сприяє функціонування профспілки як ключового самостійного інституту громадянського суспільства.

Нагальною сьогодні вбачається консолідація зусиль профспілок з подальшим їх реформуванням з урахуванням як вітчизняної специфіки, так і відповідного позитивного зарубіжного досвіду. Відтак, вирішення актуальних питань профспілкового життя вимагає вивчення особливостей правового регулювання створення та діяльності професійних спілок, зокрема професійних спілок працівників правоохоронних органів провідних країн світу.

У зарубіжних країнах тривалий час активно функціонують численні профспіл-

© Полховська Н. М., 2023

кові організації співробітників поліції, які успішно представляють інтереси поліцейських. Проте у своїй діяльності профспілки працівників поліції обов'язково мають ураховувати специфічність організації та управління зазначеними відомствами. Ці професійні спілки використовують чіткий та налагоджений механізм взаємодії з керівництвом поліцейських органів, що дозволяє запобігати конфліктам і соціальній напруженості.

Професійні спілки поліції є важливою складовою системи трудових відносин у багатьох країнах світу і мають свій власний правовий статус, який визначає їхні права та обов'язки. Розглядаючи правовий статус профспілок працівників поліції окремих країн світу, варто зазначити, що у правовому відношенні їм притаманні певні свої особливості, відмінні від інших професійних об'єднань трудящих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільність впровадження досвіду правового регулювання створення та діяльності професійних спілок інших економічно розвинених країн підтверджується низкою наукових доробків вітчизняних науковців. Так, окремі проблемні питання реформування діяльності профспілок, зокрема зарубіжний досвід правового регулювання правового статусу професійних спілок, досліджували Я. І. Безугла, Г. О. Біла, О. М. Бондаренко, В. С. Венедиктов, М. Ю. Віхляєв, О. І. Кисельова, Р. І. Кондратьєв, Є.В. Краснов, А. А. Кудрявцев, І. П. Лаврінчук, К. В. Небоженко, К. Д. Нестеренко, О. Г. Середа, І. О. Снігірьова, Д. Є. Соколов, В. В. Соломінчук, Н. А. Циганчук, А. Ю. Шакірова та інші вчені.

Разом з тим вивченню досвіду правового регулювання правового статусу профспілок поліції у розвинених країнах і країнах-членах ЄС приділялося недостатньо уваги.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду правового регулювання правового статусу професійних спілок працівників правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Історія міжнародного профспілкового руху засвідчує, що здійснення прав профспілок нерозривно пов'язане з дотриманням основних прав людини. Власне об'єднання співробітників поліції у профспілкові організації і були своєрідною реакцією на порушення прав і свобод людини.

Профспілка працівників правоохоронних органів пройшла складний шлях становлення і розвитку, що дало змогу накопичити значний досвід щодо відстоювання інтересів працівників правоохоронних органів, їх соціального захисту. Перебуваючи на шляху трансформації та посилення ролі професійних спілок, необхідно зважати на вже набутий як позитивний, так і негативний іноземний досвід профспілкового руху, з обов'язковим урахуванням правосвідомості та ментальних особливостей громадян.

Вивчаючи міжнародний досвід правового регулювання правового статусу професійних спілок працівників правоохоронних органів і здійснюючи конструктивний аналіз підходів різних держав до питання створення профспілок поліції, забезпечення прав і обов'язків їхніх членів, варто констатувати, що у світі за останні десятиліття змінилися підходи до діяльності як правоохоронних органів, так і профспілок загалом, а також концепція правоохоронних органів щодо ставлення до діяльності цих організацій.

Аналізом законодавства окремих країн світу про професійні спілки встановлено, що в його основу покладено сучасні міжнародні стандарти щодо захисту права об'єднуватися у професійні спілки та положення, встановлені у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: «кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [1].

Законодавчо профспілки відмежовані від впливу політичних партій, державних і політичних структур суспільства, тому вони не входять до загальнонаціональних об'єднань професійних спілок, проте мають право юридичної особи. Метою діяльності профспілок є сприяння керівництву поліцейського органу у підтриманні інтересів працівників поліції, тому свою практичну діяльність профспілки здійснюють не ізольовано, а у тісному контакті з адміністрацією поліцейських

органів й апарату МВС. Варто вказати, що рішення профспілок поліцейських органів носять переважно рекомендаційний характер для органів поліції.

Вивчаючи досвід діяльності професійних спілок працівників правоохоронних органів, у межах статті зупинимося на особливостях правового регулювання правового статусу професійних спілок працівників правоохоронних органів Польщі, Німеччини та Франції.

Сучасні професійні спілки поліції Польщі організаційно представлені національною організацією під назвою «Солідарність», а також різними професійними спілками, що об'єднують поліцейських різного рівня. Вони мають можливість брати участь у роботі національних рад і комісій з праці, які розглядають соціально-економічні проблеми, пов'язані з роботою поліції. Профспілки є важливим елементом системи соціального партнерства та захисту прав працівників правоохоронних органів і представляють інтереси близько 100 тис. поліцейських, які працюють у різних підрозділах Національної поліції та Служби безпеки.

Чинне законодавство Польщі регулює діяльність професійних спілок поліції, Державної пожежної служби, податкової, митної та прикордонної служб, Верховної палати контролю. Так, ст. 2 Закону Польщі «Про професійні спілки» [2], яка визначає право на об'єднання у профспілки, містить застереження щодо законодавчих обмежень, закріплених у спеціальних законодавчих актах.

Наприклад, ст. 108 Закону Польщі «Про професійну військову службу» [3] професійні солдати не можуть створювати профспілки та приєднуватися до них. А згідно зі ст. 67 Закону Польщі «Про поліцію» [4] співробітники поліції можуть вступати до профспілки працівників поліції, яка не має права на страйк. Статутом профспілки, яка зареєстрована у встановленому законом порядку, визначено правила співпраці профспілки працівників поліції з Міністром внутрішніх справ Польщі та начальником поліції. Цим Законом передбачено, що професійні спілки мають право представляти інтереси своїх членів у відносинах з роботодавцем та іншими установами й організаціями, а також проводити колективні переговори та укладати колективні договори. Професійні спілки також мають право звертатися до роботодавців і державних органів з питань соціально-економічного становища своїх членів.

З метою захисту прав та інтересів своїх членів професійні спілки поліції активно залучаються до роботи з владою та державними органами. Вони беруть участь у розробці законопроєктів і нормативно-правових актів, що стосуються діяльності поліції, а також контролюють їх виконання. Крім того, професійні спілки поліції регулярно співпрацюють з громадськими організаціями та іншими професійними спілками з метою захисту прав та інтересів поліцейських.

Одним із важливих завдань професійних спілок поліції в Польщі є забезпечення належних умов роботи та відпочинку своїх членів. З цією метою вони переймаються питаннями зарплати, соціального захисту, медичного обслуговування, пільгового перевезення, пенсійного забезпечення та інших питань, що стосуються соціального становища поліцейських.

До основних завдань професійних спілок поліції віднесено також захист прав та інтересів своїх членів, забезпечення належних умов праці та відпочинку, вирішення соціально-економічних проблем поліцейських, здійснення професійного навчання та підвищення кваліфікації.

Отже, професійні спілки поліції Польщі є невід'ємним елементом системи соціального партнерства та захисту прав працівників правоохоронних органів. Їхні дії спрямовані на захист інтересів поліцейських та поліпшення умов їхньої праці. Діяльність професійних спілок поліції сприяє зміцненню авторитету поліції в очах громадськості та розвитку партнерських відносин між поліцією та громадою.

Профспілки Німеччини – це об'єднання, що представляють інтереси працівників різного рівня, консультують своїх членів з питань трудового права та правового захисту. Найчисельніша і найвпливовіша профспілкова організація Німеччини – Об'єднання німецьких профспілок (нім. Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB), заснована у 1949 р., складається з восьми профспілкових федерацій, зокрема і проф-

спілки поліції, та налічує 6,6 млн членів, що становить 85 % усіх робітників, які є членами будь-яких профспілок. Об'єднання німецьких профспілок є членом Європейської профспілкової конфедерації та Міжнародної конфедерації профспілок.

У країні створено дві профспілки поліцейських. Так, профспілка поліції Німеччини (нім. Gewerkschaft der Polizei (GdP) заснована 14 вересня 1950 р. в Гамбурзі на федеральному рівні. Виникла профспілка на підставі спільності інтересів поліцейських асоціацій у британській зоні та Західному Берліні, які 16 березня 1950 р. об'єдналися на національному рівні. Сьогодні GdP є найбільшою профспілкою поліцейських у світі та налічує понад 200 тис. членів – поліцейських, державних чиновників, працівників митниці та ін. В окремих адміністративних районах до цієї профспілки входять також працівники пожежної охорони. Структура профспілки передбачає створення спеціальних груп, котрі представляють інтереси, наприклад, жінок, працівників похилого віку чи молодих поліцейських.

Профспілка поліції представляє професійні, соціальні, економічні, екологічні, соціальні та культурні інтереси співробітників та колишніх співробітників поліції, прагне покращення загальних умов праці та життя, а також державної служби і трудового законодавства, бере участь у соціальних й політичних дискусіях. Важливі теми включають: кримінальну політику, причини злочинності, дорожню політику, розвиток кримінального права, організацію та завдання поліції, навчання та підвищення кваліфікації поліції.

Цілі GdP досягаються шляхом впливу на законодавство та укладання колективних договорів, ведення переговорів з владою та, за необхідності, шляхом застосування профспілкової «зброї». Профспілка також бере участь у виборах представників персоналу та підтримує поради персоналу у виконанні їхніх завдань, є незалежною від урядів, адміністрацій, політичних партій та релігійних громад [5].

Отже, профспілки поліції Німеччини, так само як і профспілки поліції України мають представницькі функції (представляють професійні, соціальні, економічні, екологічні, соціальні та культурні інтереси працівників поліції), прагнуть покращити умови праці та життя, відстоюють дотримання трудового законодавства.

У Франції професійні об'єднання співробітників поліції, обстоюючи власні інтереси, першими висували інноваційні моделі поліцейської діяльності та виступали за створення спеціальної професійної підготовки.

Профспілка Національної поліції Alliance (фр. Alliance Police nationale) – профспілка французьких поліцейських, заснована 8 червня 1995 р. в Обервільє, Сена-Сен-Дені в результаті об'єднання двох профспілок: Незалежної спілки Національної поліції (Syndicat indépendant de la Police nationale (SIPN)) (заснована у 1951 р.) та Національної спілки слідчих і слідчої поліції (SNEPI) (заснована у 1990 р.). Третя профспілка Syndicat des gradés de la Police nationale (SGPN) приєдналася в 1997 р.

Alliance Police Nationale – найбільша профспілка Франції сьогодні налічує понад 30 тис. членів. Відповідно до Кодексу етики Національної поліції та принципів загальної декларації прав людини та громадянина, організація захищає як моральні, професійні та матеріальні інтереси співробітників поліції, які відповідають за громадську безпеку та громадський порядок, так і від будь-яких посягань на адміністративний та професійний порядок, які можуть завдати шкоди їхнім правам та їх добрій репутації.

На офіційному вебсайті наведено перелік вимог, з якими виступає профспілка, – від соціального захисту, охорони здоров'я та покращення умов праці й гідного пенсійного забезпечення до реформи правосуддя, кримінального процесу та слідства [6].

Французька профспілка поліцейських Vigi з 1946 по 2017 р. відома як Федерація CGT-Police, з вересня 2018 р. набула самостійності. Сьогодні Vigi об'єднує працівників Міністерства внутрішніх справ і Національної поліції, незалежно від їх рангу чи чину. Профспілка відстоює покращення умов праці та збільшення штату, щоб уникнути накопичення понаднормової роботи та виконувати свої завдання якомога безпечніше; підвищення заробітної

плати та виплати премій та ін. Єдиним джерелом фінансування є внески. Девізом спілки є солідарність, справедливість, гідність, незалежність і відвертість.

Відтак, правове регулювання реалізації права працівників правоохоронних органів на об'єднання у профспілки в Україні, Польщі, Німеччині та Франції має істотні особливості, що проявляються в різних підходах до реалізації цього права (зокрема, щодо визначення кола осіб, які мають право на створення та членство у профспілці, мінімально допустимої кількості членів профспілки та у встановленні можливих обмежень у реалізації права на об'єднання у профспілки). Право на об'єднання у профспілки реалізується без отримання від державних органів попередніх дозволів на створення профспілок; вступу до вже створених профспілок; участі в роботі профспілок; добровільного виходу з профспілки; утримання від вступу до профспілок; участі у припиненні діяльності профспілок шляхом їх реорганізації чи ліквідації.

Проте у законодавстві Польщі та України, підходи до обмеження реалізації права на об'єднання у профспілки військовослужбовцям досить схожі.

Аналізом статутів професійних спілок працівників поліції європейських країн встановлено, що в тих країнах, де одночасно працюють кілька профспілок поліції, які об'єднують своїх членів, наприклад, за статтю, расою, рангом або службовими повноваженнями чи іншими ознаками, поліцейські мають можливість бути членами кількох профспілок. Прийом до членів профспілки відбувається на підставі добровільної письмової заяви. Припинення членства в профспілці також є добровільним і передбачає написання особистої заяви. Варто зауважити, що у багатьох країнах ЄС у профспілки працівників поліції не приймають осіб, які працюють за вільним наймом.

Відтак, міжнародні нормативно-правові акти та національне законодавство окремих країн закріплюють різні за своїми цілями й обсягами види обмежень права на об'єднання у профспілки.

Сьогодні в органах поліції зарубіжних країн успішно працюють десятки професійних спілок працівників поліції, функції яких є ідентичними попри національну специфіку. Да таких функцій, зокрема, відносимо, представницьку; консультативну; виховну; соціальний і правовий захист особового складу; контроль за виконанням адміністрацією норм і положень нормативних актів про проходження служби; функцію лобізму (тиск на ЗМІ, проведення цілеспрямованих профспілкових акцій) та ін. Одним із найважливіших питань діяльності будь-якої профспілки поліцейських є розроблення механізмів узгодження взаємних інтересів працівників поліції (матеріальних, правових та інших) та роботодавців.

Окрім того, у деяких країнах ЄС діють кілька профспілкових організацій поліцейських, зокрема об'єднаних за функціонально-службовою належністю, територіально-виробничими чи посадовими ознаками, расовою або статевою належністю тощо. Тобто у загальнодержавному масштабі в цих країнах немає єдиної централізованої системи профспілкових органів поліції.

У більшості країн законодавчо заборонено профспілкам організовувати та проводити колективні протести у вигляді страйків чи інших колективних публічних акцій, що передбачено також нормами статутів цих громадських об'єднань.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що головне призначення сучасних профспілок – представництво і захист прав та інтересів своїх членів. Як свідчить практика, працівники поліції потребують захисту своїх прав не меншою мірою, ніж звичайні робітники та цивільні службовці.

Правовий статус професійних спілок поліції – це їхні певні правовідносини з державою та іншими сторонами правовідносин з приводу представництва і захисту прав та інтересів працівників поліції. Незмінною частиною правового статусу профспілок працівників поліції у більшості країн ЄС є представництво інтересів поліцейських, участь у регулюванні трудових відносин, контроль за дотриманням умов проходження служби, зокрема за належним матеріально-технічним забезпеченням працівників, забезпеченням належних умов праці; виключення можливості переведення з однієї служби в іншу без попереднього повідомлення співробітника;

контроль за реалізацією чіткої процедури присвоєння спеціального звання, просування та переміщення по службі, за створенням умов для підвищення кваліфікації по службі, забезпечення поінформованості про наявність вакантних місць, про дотримання вимоги до кандидата на вищу посаду, про систему іспитів та тестів при відборі кандидатів на заміщення іншої посади.

Сьогодні діяльність професійних спілок вимагає реформування шляхом отримання додаткових інструментів захисту трудових, соціально-економічних інтересів працівників, гарантій їх діяльності, що сприятиме підвищенню авторитету професійних спілок, і, відповідно, кращому захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників.

Список використаної літератури:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Міжнародний документ, Протокол від 4 листоп. 1950 р. Рада Європи. (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97, з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11, 14 та 15 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12, 13 та 16). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

2. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910550234

3. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031791750

4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: http://prawo. sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900300179

5. Gewerkschaft der Polizei Bundesvorstand. GdP – die Gewerkschaft der Polizei. Deine GdP – die weltweit größte Gewerkschaft der Polizeibeschäftigten. https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Wir-ueber-uns

6. Nos revendications. *Alliance Police Nationale.* https://www.alliancepn.fr/le-syndicat-home/nos-revendication.html

Polkhovska N. International experience of legal regulation of the legal status of trade unions of law enforcement officers

The article is devoted to the study of the international experience of the implementation of the rights and obligations of trade unions of law enforcement officers through the prism of their legal status. The main attention is paid to the analysis of certain theoretical foundations of the organizational and legal regulation of sectoral trade unions on the example of police unions of some countries of the European Union.

The main elements of the legal status of trade unions of law enforcement officers are outlined on the example of the Baltic countries, Poland, Germany and France, which include their rights, duties and functions, legal personality, constitutional principles of their creation and activity, legal guarantees of their activity.

An invariable part of the legal status of police unions in most EU countries is the representation of the interests of police officers, participation in the regulation of labor relations, control over compliance with the conditions of service, in particular, proper material and technical provision of workers, provision of proper working conditions; excluding the possibility of transfer from one service to another without prior notification of the employee; control over the implementation of a clear procedure for assigning a special rank, promotion and transfer in the service, over the creation of conditions for improving qualifications in the service, ensuring awareness of the availability of vacancies, compliance with the requirements for a candidate for a higher position, the system of exams and tests in the selection of candidates for replacement another position.

It is concluded that one of the most important issues in the activity of any police union is the development of mechanisms for coordinating the mutual interests of police officers (material, legal, and others) and employers.

Key words: *trade union, professional union of law enforcement officers, legal status of trade unions, rights of trade unions, obligations of trade unions, international experience.*

УДК 347.97
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.7

А. В. Андрейчук
аспірант
Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ ТА ВИХОВНОЇ РОБОТИ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

В статті визначено, що адміністративно-правове забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні – це здійснення та врегулювання уповноваженими кадровими суб'єктами за допомогою норм адміністративного права через спеціальний механізм конкурсного відбору, кадрово-виховної роботи науково-педагогічних працівників у Вищому навчальному закладі, покликаної на забезпечення навчального процесу студентів, аспірантів та докторантів у закладах здобуття вищої освіти.

Кадрові працівники Вищих навчальних закладів та їх керівництво, повинні повністю забезпечувати навчально-виховний та кадровий процес закладу в якому вони працюють та вдосконалювати систему роботи щодо підбору та використання педагогічних кадрів спрямованих на покращення якісного складу педагогічного колективу.

Метою, кадрової та виховної роботи у Вищому навчальному закладі є підбір та виховання працівників закладів освіти, що полягає у формуванні в них розумних, порядних, свідомих, цілеспрямованих особистостей, що злагоджено працюють в команді та виконують основне завдання – надання якісних освітніх послуг.

Кадрова політика у Вищому навчальному закладі повинна бути спрямована для підвищення ефективності надання якісних освітніх послуг в нашій державі.

Аналізуючи поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні ми дійшли наступних висновків: адміністративно-правове забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти – це здійснюваний державою та кадровими суб'єктами Вищих навчальних закладів за допомогою правових адміністративних норм, приписів, засобів та заборон процесу упорядкування суспільних відносин у сфері надання послуг зі здобуття вищої освіти; до змісту адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти слід віднести: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення (суспільні відносини в сфері кадрової та виховної діяльності); 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти (кадровий працівник Вищого навчального закладу); 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти.

Ключові слова: *виховна робота, вища освіта, Вищий навчальний заклад, державний устрій, зміст, кадри, кадрова служба, поняття, публічна служба.*

© Андрейчук А. В., 2023

Актуальність дослідження. Однією з умов вступу України до Європейського Союзу є надання сучасної та ефективної Вищої освіти , яка буде направлена на те, щоб забезпечити громадян та іноземців, які навчаються в нашій державі фаховою вищою освітою.

Будь-яка система управління залежить від людського фактору та кадрового потенціалу, який забезпечує її життєдіяльність. Тому, кадрове забезпечення має досить важливе значення у сфері Вищої освіти в цілому.

Головним елементом підбору та керування персоналом є кадри, тому для того щоб налаштувати ефективну працю в окремому Вищому навчальному закладі, необхідно в першу чергу правильно налагодити кадрову роботу, оскільки виконання поставлених перед працівниками принципів, цілей та завдань залежить саме від кожного окремого працівника, який в кінцевому результаті складає злагоджений механізм, який прямо вливає на якість надання освіти в цьому закладі.

Отже, дослідження теми: «Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні» є безумовно актуальним питанням. Кадрова система управління – є основним важелем за допомогою якого Вищі навчальні заклади можуть підбирати фаховий персонал для навчання майбутніх висококваліфікованих спеціалістів, а також налагодити якісне та високоефективне надання освітніх послуг в нашій державі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблематики визначення поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні звертав свою увагу В. Ландсман, який визначив, що система відносно кадрових технологій, повинна ґрунтуватися на привабливості та конкурентоспроможності як для працедавця так і кваліфікованого персоналу. Відсутність ефективних методів оцінювання праці є однією з основних причин їх незацікавленості в результатах власної діяльності, виникнення корупції на різних посадових рівнях. Окрім того до вирішення зазначеної проблематики, звертали свою увагу такі вчені-юристи: В. Авер'янов, О. Антонова, Г. Атаманчук, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадєва, О. Якубовський та ін. Однак, вони доторкалася даної проблематики лише побічно, досліджуючи лише суміжні поняття.

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та діючого законодавства сформувати поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні.

Виклад основних положень. Для того щоб розкрити суть теми нашого дослідження, нам необхідно зясувати основні терміни нашої проблематики.

Відповідно до цього, кадрова робота – це діяльність суб'єктів державної кадрової політики, органів управління та кадрових служб підприємств, установ, організацій, спрямована на забезпечення реалізації принципів, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою. Основними функціями єдиної системи кадрової роботи є перш за все аналіз, планування та прогноз кадрів. Головним завданням цієї функції є формування об'єктів і структур управління, розрахунок потреби в кадрах необхідних професій, спеціальностей і кваліфікації, тобто необхідно визначити кількісну та якісну потребу в кадрах на поточний період і перспективу [1].

Крім того, методи управління кадрами підрозділяються на три основні групи: економічні, організаційно-розпорядчі та соціально-психологічні. Організаційно-розпорядчі методи передбачають застосування різних способів впливу на працівників і ґрунтуються на використанні встановлених організаційних зв'язків, правових положень і норм (наприклад, на правилах внутрішнього трудового розпорядку, положеннях про порядок проведення атестації або вивільнення працівників, інструкціях про порядок ведення обліку і зберігання трудових книжок робітників і службовців тощо) [2, с. 6].

Таким чином, організаційно-розпорядчий метод управління кадрами в закладах вищої освіти в Україні є основним, оскільки кадрова робота – одна з ключових компетенцій публічного адміністрування, що виявляється у процесі пошуку кандидатів та добору працівників, у відносинах між працівниками в колективі, професійному розвитку, в процесі оцінювання ефективності роботи.

Крім того, наприклад вчені І. Гребеньок та І. Бондар, вважають, що кадрова політика – це сукупність принципів, методів і форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, його мотивацій та стимулювання [3].

Кадрова політика підприємства – це система принципів, ідей, вимог, що визначають основні напрямки, форми і методи роботи з персоналом. Кадрова політика розробляється власниками підприємства, керівництвом, кадровою службою і визначає генеральний напрямок та основи роботи з кадрами, загальні і специфічні вимоги до них. Основною метою кадрової політики є своєчасне забезпечення оптимального балансу процесів комплектування, збереження персоналу, його розвитку відповідно до потреб підприємства, вимог діючого законодавства та стану ринку праці [4].

Виховання (виховна робота) – це цілеспрямований процес свідомого розвитку людини, метою якого є формування морально-духовної, життєво компетентної особистості, яка успішно самореалізується в соціумі як громадянин, сім'янин, професіонал. Мета виховної роботи: формування та розвиток національної свідомості громадянина, свідомого ставлення до обов'язків людей; формування та розвиток інтелектуальних здібностей, моральних та естетичних цінностей; виховання духовної, розумової та мовної культури громадянина; забезпечення фізичного розвитку, охорони та збереження життя і здоров'я; створення умов для розвитку творчих та інтелектуальних обдаровань громадян [5].

Таким чином метою, кадрової та виховної роботи у Вищому навчальному закладі є підбір та виховання працівників закладів освіти, що полягає у формуванні в них розумних, порядних, свідомих, цілеспрямованих особистостей, що злагоджено працюють в команді та виконують основне завдання – надання якісних освітніх послуг.

Ще одним поняттям, яке безпосередньо стосується нашого дослідження є Ви́щий навча́льний за́клад (ВНЗ, виш) – освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, має один з чотирьох рівнів акредитації, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність [6].

Кожен авторитетний Вищий навчальний заклад в Україні приділяє значну увагу кадровому забезпеченню. Так, підбір педагогічних кадрів у закладах такого типу здійснюється згідно з Конституцією України, Кодексом законів про працю, нормативними та розпорядчими документами Міністерства освіти і науки України. Система роботи щодо підбору та використання педагогічних кадрів спрямована на покращення якісного складу педагогічного колективу. Комплектація викладацькими кадрами здійснюється шляхом конкурсного відбору з числа осіб, які мають відповідну освіту, створення умов для професійного росту, підвищення ділової компетенції та кваліфікації [7].

Для забезпечення навчально-виховного процесу у Вищому навчальному закладі сформовано досвідчений педагогічний колектив, здатний забезпечувати якісну підготовку висококваліфікованих спеціалістів. Адміністрація Вищого навчального закладу повинна кожного навчального року аналізувати кадрове забезпечення всіх спеціальностей, планувати поповнення його новими кадрами та вести підбір викладачів для професійного й практичного навчання серед випускників. Підвищення ефективності традиційних видів навчальних занять, впровадження нових активних форм навчання

є основними напрямками в роботі викладачів з удосконалення якості викладання. Єдність навчального та виховного процесу – невід'ємний, пріоритетний принцип у діяльності педагогічного колективу. Викладачі Вищого навчального закладу повинні майстерно та повно використовувати усі можливості педагогічної взаємодії, щоб озброїти студентів глибокими знаннями, роблять вагомий внесок у формування їхнього світогляду, моральних принципів та норм поведінки [7].

Згідно із вищезазначеним, кадрова політика у Вищому навчальному закладі повинна бути спрямована для підвищення ефективності надання якісних освітніх послуг в нашій державі.

Ще однією негативною рисою, яку слід уникати в кадровій політиці є наявність революцій та кадрових хвиль. О. Пархоменко-Куцевіл досліджуючи історичний контекст кадрового забезпечення зазначає, що розгортання кадрових революцій, кадрових хвиль, кадрових чисток дає підстави зазначити таке:

1. Кадрові чистки зумовлюють кадрові хвилі, масові кадрові чистки можуть зумовити кадрові революції.

2. Кадрові революції пов'язані з докорінними змінами в системі управління державою, зміною правлячої еліти.

3. Функції державних посад постійно ускладнюються, вони тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі.

4. Ключові державні посади в державі (установі, закладі) обіймають особи з оточення керівника держави (установи, закладу).

5. Скорочення штату службовців призводить до збільшення чисельності державних службовців. Історію розвитку кадрів системи публічного управління слід розглядати з погляду розгортання:

– кадрових революцій;
– кадрових хвиль;
– кадрових чисток [8].

Кадри публічного управління формуються хвилеподібно: час від часу на публічну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано передусім зі змінами, які відбуваються як усередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінюється й управлінська верхівка, вона наповнюється новими кадрами, новою ідеологічною спрямованістю, інноваційними стилями управління. Часто такі зміни супроводжуються потрясіннями, тобто змінюється вся правляча еліта, трансформуються форми правління в країні. Тоді виникають кадрові революції, руйнуючи існуючу систему формування кадрів публічного управління. Під час таких процесів відбуваються кадрові чистки. Запровадження такої методології вивчення розвитку кадрів системи публічного управління надасть можливість прогнозувати можливі наслідки формування кадрів, їх якість, професійний склад тощо [5].

Таким чином, для уникнення кадрових революцій необхідно удосконалювати чинне адміністративне законодавство в цій сфері, а також проводити ретельний відбір суб'єктів кадрової еліти та не допускати потрапляння в неї недоброчесних суб'єктів.

Що стосується останніх нормативних змін у кадровій політиці, загалом в останні роки значно обновилася і поповнилася нормативно-правова база функціонування, підготовки і підвищення кваліфікації науково-педагогічних кадрів вищої школи. Були прийняті закони «Про освіту» та «Про вищу освіту». У 2005 році підписана Болонська декларація про входження України в Європейський освітній та науковий простір, яка ставить складні завдання перед ВНЗ України щодо реструктуризації навчального процесу, зменшення навантаження на професорсько-викладацький персонал і вивільнення часу на наукову діяльність у вузах. Це створює певні передумови і можливості для її прогресивного розвитку. Поглиблення процесів диференціації та інтеграції наукового знання вимагає від керівництва ВНЗ більш дієвого впливу на якість управління науковою роботою. Глобальні проблеми сучасності та їх розв'язання передбачають якісні зміни у свідомості людини, які не можливі без підвищення якості освітніх послуг і ефективності управління ВНЗ [4].

Сучасна ситуація в українській вищій освіті характеризується розривом між соціальним та економічним становищем: люди з високим соціальним статусом знаходяться на низькому ступені економічного добробуту. Кризові явища відбиваються також і на кадровій ситуації у вищій школі. Велика втрата нанесена кадровому потенціалу вузів у результаті масового відтоку молодих та перспективних фахівців в інші сфери, загального старіння кадрового складу, розпаду багатьох наукових шкіл і різкого падіння престижу працівників вузу. Хоча, загалом кадрове забезпечення ВНЗ науково-педагогічними кадрами з науковими ступенями і вченими званнями має позитивну динаміку. У такій ситуації особливу роль мають відігравати управління персоналом, або кадрова політика, орієнтована на максимально ефективне використання трудового потенціалу співробітників, та мотивація професійної діяльності. Ці складові можна розглядати як ідеологію керівництва – на рівні усвідомлення значимості задоволення потреб співробітників у самореалізації та творчій праці, і як інструменти у руках керівника – на рівні володіння технологіями мотивування і стимулювання персоналу. Створення нової управлінської культури на основі управління мотивацією дозволяє досягти ефективних результатів у діяльності вищої школи шляхом підвищення трудової активності співробітників і подолання кризових явищ [4].

Висновки. Таким чином, кадрові працівники Вищих навчальних закладів та їх керівництво зокрема, повинні повністю забезпечувати навчально-виховний та кадровий процес закладу в якому вони працюють та вдосконалювати систему роботи щодо підбору та використання педагогічних кадрів спрямованих на покращення якісного складу педагогічного колективу.

Аналізуючи поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні ми дійшли наступних висновків: адміністративно-правове забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти – це здійснюваний державою та кадровими суб'єктами Вищих навчальних закладів за допомогою правових адміністративних норм, приписів, засобів та заборон процесу упорядкування суспільних відносин у сфері надання послуг зі здобуття вищої освіти; – до змісту адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти слід віднести: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення (суспільні відносини в сфері кадрової та виховної діяльності); 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти (кадровий працівник Вищого навчального закладу); 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти.

Отже, адміністративно-правове забезпечення кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні – це здійснення та врегулювання уповноваженими кадровими суб'єктами за допомогою норм адміністративного права через спеціальний механізм конкурсного відбору, кадрово-виховної роботи науково-педагогічних працівників у Вищому навчальному закладі, покликаної на забезпечення навчального процесу студентів, аспірантів та докторантів у закладах здобуття вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Організація кадрової роботи. Методична книга. Тернопіль 2013. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/retrieve/17879/
2. Шевченко А. Закордонний досвід адміністрування кадрової роботи в судах. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали III Міжнародної науковопрактичної конференції, (м. Тернопіль, 20–21 квітня 2018 р.). Тернопіль : Економічна думка. 2018. С. 109–111.
3. Гребеньок І., Бондар І. Кадрова політика підприємства в сучасних умовах та методологічні засади її формування. Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ. Економіка. Управління трудовими ресурсами. 2022. URL: http://www.rusnauka.com/16_NPRT_2009/Economics/47577.doc.htm
4. Управління персоналом у наукових організаціях на прикладі ВУЗу або інших наукових закладів. Знання. 2022. URL: http://

referat-ok.com.ua/work/upravlinnja-personalom-u-naukovih-org
5. Виховна робота. Приватний заклад загальної середньої освіти I-III ступенів «Лінгвістична гімназія». *Виховна робота.* 2022. URL: http://lgymnasium.kiev.ua/ua/vihovna_robota.html
6. Вищий навчальний заклад. *Електронна енциклопедія Львівської політехніки.* 2022. URL: http://wiki.lp.edu.ua/wiki/%D0%92%D0%B8%D1%89%D0%B8%D0%B9_%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4
7. Кадрове забезпечення навчально-виховного процесу. Сумський національний аграрний університет. 2022. URL: http://hkbad.com.ua/uploads/Ustan_d_ty/%D0%9A%D0%B0%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf
8. Пархоменко-Куцевіл О. Кадрове забезпечення системи публічного управління: історичний контекст. Державна служба. 2022. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/20.pdf

Andreichuk A. The concept of administrative-legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education in Ukraine

The article defines that the concept and content of administrative-legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education in Ukraine is implementation and regulation by authorized personnel subjects with the help of administrative law norms through a special mechanism of competitive selection, personnel-educational work of scientific and pedagogical employees in the Higher Educational Institution, designed to ensure the educational process of students, postgraduates and doctoral students in institutions of higher education.

Human resource workers of higher educational institutions and their management must fully ensure the educational and personnel process of the institution in which they work and improve the work system for the selection and use of pedagogical personnel aimed at improving the quality of the teaching staff.

The goal of personnel and educational work at the Higher Educational Institution is the selection and training of employees of educational institutions, which consists in forming in them intelligent, decent, conscious, goal-oriented individuals who work harmoniously in a team and perform the main task – the provision of quality educational services.

Personnel policy in the Higher Educational Institution should be aimed at improving the efficiency of providing quality educational services in our country.

Analyzing the concept and content of the administrative-legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education in Ukraine, we reached the following conclusions: administrative-legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education is carried out by the state and personnel subjects of higher educational institutions with the help of legal administrative norms, prescriptions, means and prohibitions of the process of regulating social relations in the field of providing services for obtaining higher education; the content of administrative-legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education should include: 1) object of administrative-legal provision (social relations in the field of personnel and educational activities); 2) subject of administrative and legal provision of personnel and educational work in institutions of higher education (personnel employee of a higher educational institution); 3) legal norms (norms of administrative law); 4) administrative and legal relations and their content; 5) guarantees, measures, means, forms and methods of administrative and legal support of personnel and educational work in institutions of higher education.

Key words: *educational work, higher education, Higher educational institution, state system, content, personnel, personnel service, concept, public service.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.8

Б. М. Балан
https://orcid.org/0000-0002-9493-3279
аспірантка
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ В УКРАЇНІ

В статті виявлені та узагальнені принципи публічного адміністрування використання англійської мови в Україні. Доведено, що це основоположні найбільш сталі засади публічного адміністрування, які утверджують критерії тісної взаємозвязку української та англійської мов, як цінностей державного та міжнародного спілкування в правовому, інформаційному, навчальному, науковому, бізнесовому та ін. просторах українського суспільства. З погляду філософії права принципи використання англійської мови в Україні – це вихідні засади на основі яких відбувається формування та оцінка цінності української та англійської мови в суспільному просторі за кретеріями блага та справедливості, рівності та самостійності, об'єктивності законодавтва прагненням громадян. Фундаментальним принципом в аналізовані нами сфері є принцип верховенства права, який надає можливість публічного застосування англійської мови ширше за межі дозвільних норм права. Сформовано, що принцип непорушності гармонічного зв'язку української та англійської мов, як державної та міжнародного спілкування, доповнює одна одну, взаємопроникає одна в одну в інформаційному українському просторі. Застережено, що буде неприпустимим атестація та звільнення публічних службовців, які були прийняті на публічну службу до вступу в дію норми права, яка буде встановлювати обов'язковість володіння англійською мовою публічних службовців. До них можуть застосовуватися виключно заходи переконання та стимулювання до вивчення та (або) перепідготовки з англійської мови – принцип не допустимості зворотної дії закону, щодо публічних службовців, які вступили на службу до прийняття норми права, яка встановлює обов'язковість володіння англійською мовою. Запропоновано, що держава має сприяти вивченню, розвитку та утвердженню англійської мови, як мови міжнародного спілкування за допомогою різноманітних навчальних, сервісних та заохочувальних інструментів публічного адміністрування.

Ключові слова: *англійська мова, гармонія, закон, позитивні заходи, принцип, публічне адміністрування, суспільне благо, українська мова, цінність.*

Актуальність дослідження. В Романо-германській правовій сім'ї усі сфери правового регулювання базуються на певних основоположних засадах. Українська система права відносяться до цієї правової сім'ї. Відповідно вона будується за дедуктивним методом від загального до спеціального. Найбільш загальним як формально вираженим так і природно-правовим інститутом правознавства є принципи права.

Проблеми знання та використання англійської мови в Україні стоїть гостро. Ми є нацією та державою яка щиро прагне до європейської родини. На цьому шляху вирішуються велика кількість складних безпекових, правових, економічних, соціальних, антикорупційних управлінських та інтеграційних викликів. Вирішення їх часто потребує від посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації та громадян належних знань з англійської мови – як мови міжнародного спілкування.

Прогалини у цій сфері призводять до необґрунтованого втрати часу, ресурсу, а саме головне призводять до певної не довіри у спілкуванні між українськими та європейськими чиновниками і громадя-

© Балан Б. М., 2023

нами. Останніми, як посланцями доброї волі народної дипломатії. Тим самим, проблема публічно адміністрування вивчення та використання англійської мови в Україні є актуальною для умов сьогодення. Первинним інститутом правознавства який потребує з'ясування у цій сфері є принципи публічного адміністрування використання англійської мови в Україні.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Прямо до проблеми публічного адміністрування публічного використання англійської звертали в свою увагу вчені правники Ю. Богатирец, В. Галунько, В. Данілов, П. Діхтієвський, О. Єщук, Т. Коломоєць, О. Колюшова, О. Костенко, О. Кузьменко, П. Лютіков, О. Мажник, Р. Мельник, С. Монсьонз, С. Стеценко, С. Сливка, О. Ястремська та ін. Проте вони питання аналізованої нами проблематики безпосередньо не аналізували, а звертались свої зусилля на найбільш загальних, спеціальних чи суміжних викликах. .

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому щоб на основі аналізу філософії права, теорії права, лінгвістичних знань та діючого законодавства зясувати правові аспекти національної мовної політики України щодо англійської мови.

Виклад основних положень. Згідно з тлумачним словником української мови «принцип» це: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму і т. ін.; основний закон якої-небудь точної науки; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1].

Філософія права, визначає вихідні принципи, на основі яких приймаються (принаймні мають прийматися) чинні правові норми і відбувається їх оцінка. Така оцінка здійснюється на основі ієрархії цінностей, яку задає філософія, вирішуючи питання про ставлення людини до навколишнього світу, в тому числі й у ціннісному відношенні. Методологія права визначає керівну ідею, систему світоглядних принципів, що виявляють себе на всьому шляху дослідження права, а також обґрунтування такої ідеї. Звертаючись до плодів міркувань Платона про справедливу державу сучасні філософи права засвідчують, що держава, зобов'язана так побудувати свою діяльність, аби весь уклад її громадян підпорядковувався нормам і принципам, що випливають з ідей блага і справедливості. Справедливість у суспільному житті – це такий соціальний устрій, за якого існує мудрий поділ праці між прошарками населення, кожен успішно займається своєю справою, а також існує твердий і надійний правопорядок. Крім того ними підкреслюються фундаментальні філософські принципи буття: чого не бажаєш собі, не бажай іншим (Стоїк Епіктет); засади правопорядку Канта визначають волю кожного члена суспільства як людини, рівності його з кожним іншим як підданого, самостійності кожного члена суспільства як громадянина (Кант); принцип суб'єктивності Гегеля, що у законах права розпорядження має силу не тому, що воно існує, а тому, що кожна людина вимагає, аби воно відповідало її власному критерію [2]. В цілому, як слушно узагальнює С. Сливка принципи філософії права є тією вихідною аксіомою, внутрішнім переконанням, незмінною позицією, що характеризуються універсальністю та вищою імперативністю, гештальт-якостями, які сформовані у філософії права і визначають загальне спрямування дослідження у цій науці. Принципи як одна з найважливіших частин філософії права, їх єдність і зв'язок з різними поняттями становлять зміст усієї філософсько-правової науки, запоруку об'єктивності наукових досліджень [3].

Отже, з погляду філософії права принципи використання англійської мови в Україні – це вихідні засади на основі яких відбувається формування та оцінка цінності української та англійської мови в суспільному просторі за критеріями блага та справедливості, рівності та самостійності, об'єктивності законодавства прагненням громадян.

В теорії права принципи характеризують як найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і випливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової

системи. Значення принципів права зумовлюється тим, що вони: мають властивість вищої імперативності, загальності, універсальності, значущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; спрямовують розвиток і функціонування всієї правової системи; зумовлюють напрямки правотворчої, правозастосовної та інших форм юридичної діяльності; виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють заповненню прогалин у праві; забезпечують підвищення рівня правосвідомості в суспільстві. За сферою суспільних відносин, на які поширюються принципи, та характером суспільних закономірностей, що ними відбивається, в науці виділяють такі принципи: загальнолюдські; загальні принципи права; міжгалузеві; галузеві; окремих інститутів права [4].

Теорія адміністративного права доводить, що принципи адміністративного права – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Їх характерними рисами є таке: формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними. До основних принципів адміністративного права провідні вчені-адміністративісти відносять принцип верховенства права та принципі належного передавання [5, с. 88].

Не дивлячись на значний суспільно-політичний резонанс щодо необхідності утвердження засад використання англійській мові в Україні як публічної [6] формально сформованих принципів не утверджено. Відповідно ми звернемося до норм права які висвітлюють аналогічні засади щодо української мови. Іншими словами скористаємось правилом усунення прогалин в законодавстві – аналогією закону.

Згідно з Конституції України Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування [7]. В Законі України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» зокрема визначено, що єдиною державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова. Статус української мови як єдиної державної мови зумовлений державотворчим самовизначенням української нації. Навмисне спотворення української мови в офіційних документах і текстах, зокрема навмисне застосування її з порушенням вимог українського правопису і стандартів державної мови, а також створення перешкод та обмежень у застосуванні української мови тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом. Статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом. Українська мова як єдина державна мова виконує функції мови міжетнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України. Кабінет Міністрів України затверджує і забезпечує виконання Державної програми сприяння опануванню державної мови. Відповідно до програми вжи-

ваються заходи для створення та забезпечення діяльності мережі державних, комунальних курсів з вивчення державної мови громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, які дають змогу кожній особі опанувати державну мову, в тому числі шляхом неформальної та інформальної освіти [8].

У центральних органах виконавчої влади існують певні тенденції до визначення засад англійської мови в Україні. Так Міністерство культури України вважає що особливий статус англійської мови має бути утверджений законом України. Таким проєктом має бути передбачено наступні вихідні положення: встановлення особливого статусу англійської мови в Україні як мови міжнародного спілкування; значне розширення сфери застосування англійської мови в Україні; англійська мова буде обов'язковою в окремих публічних сферах суспільного життя, де наявні міжнародні комунікації. Має бути підготовлено законопроєкт про забезпечення функціонування англійської мови як мови міжнародного спілкування, проведено його громадське обговорення та підготовлено для подання на розгляд Уряду України [9].

В свою чергу наукові фахівці доводять, що нині вихід українського суспільства із системної кризи потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості публічного адміністрування. Суспільство і держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації керівників і фахівців. Оскільки, комунікація з євроструктурами буде здійснюватися на середньому та вищому рівні державних службовців, високопрофесійне знання англійської постає досить актуальним. На думку В. Богатирец володіння англійською має стати критерієм при відборі на роботу на публічну службу щоб 100% державних службовців володіли нею. Щоб серед держслужбовців проводились тестування з оцінювання рівня володіння англійською мовою, а також організовувались мовні курси. Оскільки англійська мова є джерелом політичного, економічного та культурного впливу та є провідним чиником подолання мовного бар'єру з ЄС [10].

Більш системно О. Костенко підкреслює про необхідність визнання англійської мовою міжнародного спілкування. Так, як роль англійської мови в модернізації України слід визначити як одного з інструментів «просвітницької революції» в Україні, оскільки з її допомогою громадяни України залучатимуться до надбань економічної, політичної, правової, моральної культури сучасної цивілізації. Тому англійська мова має вивчатися як обов'язковий компонент усіх стандартних освітніх програм в Україні. Держава створює має створювати достатні умови для оволодіння всіма громадянами України англійською мовою в межах, визначених певними стандартами. У конкурсах на заняття вакансій в державних органах пріоритет має надаватися особам, які не лише володіють державною мовою, а й успішно склали іспит з англійської мови. Особам, які працюють у державних органах серед підстав для просування по службі має бути володіння англійською та використання її у своїй роботі. Держава має сприяти співпраці українських ЗМІ з англомовними засобами інформації. Держава має сприяти поширенню в Україні оригінальних англомовних просвітницьких програм, що знайомлять з надбаннями народів світу в усіх сферах суспільного життя. Держава має підтримувати інституції громадянського суспільства, що ініціюють заходи, спрямовані на оволодіння англійською мовою. На погляд, О. Костенка для закріплення в Україні за англійською мовою статусу мови міжнародного спілкування слід розробити й ухвалити закон України «Про мову міжнародного спілкування в Україні». У процесі підготовки відповідного законопроекту варто використати досвід мовної політики Грузії, Литви та інших країн. Спираючись на досвід мовної політики Грузії і Литви, професор О. Костенко робить висновок, що закріплення статусу англійської як мови міжнародного спілкування буде сприяти захисту державної мови від штучно створеної конкуренції їй з боку російської мови [11].

Висновки. Усе вище викладене дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо принципів публічного адміністрування використання англійської мови в Україні:

– з погляду філософії права принципи використання англійської мови в Україні – це вихідні засади на основі яких відбувається формування та оцінка цінності української та англійської мови в суспільному просторі за критеріями блага та справедливості, рівності та самостійності, об'єктивності законодавства прагненням громадян;

– фундаментальним принципом в аналізовані нами сфері є принцип верховенства права, який, зокрема дає можливість публічного застосування англійської мови ширше за межі дозвільних норм права (при умові не порушення пріоритету застосування державної мови), зовнішнім виразом яких є діючі джерела права;

– розвиток та закріплення правового статусу англійської мови в Україні, як мови міжнародного спілкування буде сприяти захисту та розвитку української мови. Отже, можна узагальнити принцип непорушності гармонічного зв'язку української та англійської мов, як державної і міжнародного спілкування, які доповнюють одна одну, взаємопроникають одна в одну в інформаційному українському просторі, як всередині держави так і за її межами. При цьому має бути утверджене правило, що при рівних умовах доступності перевагу при проведенні публічних та інформаційних заходів в середині України має надаватися англійській мові, а за кордоном українській;

– англійська мова має стати обов'язковою для належного володіння для усіх публічних чиновників, які будуть вступати на службу після прийняття відповідної норми права. Буде неприпустимим атестація та звільнення публічних службовців, які були прийняті на публічну службу до вступу в дію зазначеної норми права. До них можуть застосовуватися виключно заходи переконання та стимулювання до вивчення та (або) перепідготовки з англійської мови. Тим самим, в аналізованій нами сфери має діяти принцип недопустимості зворотної дії закону щодо публічних службовців, які вступили на службу до прийняття норми права, яка встановить щодо них обов'язковість володіння англійською мовою;

– держава має сприяти вивченню, розвитку та утвердженню англійської мови, як мови міжнародного спілкування за допомогою різноманітних навчальних, сервісних та заохочувальних інструментів публічного адміністрування.

Отже, принципи публічного адміністрування використання англійської мови в Україні – це основоположні найбільш сталі засади публічного адміністрування, які утверджують критерії тісної взаємозв'язку української та англійської мов, як цінностей державного та міжнародного спілкування в правовому, інформаційному, навчальному, науковому, бізнесовому та ін. просторах українського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Принцип. Словник української мови: в 11 томах. Том 7. 1976. С. 693. http://sum.in.ua/s/pryncyp#:~:text=%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%9F%2C%20%D1%83%2C%20%D1%87%D0%BE%D0%BB.,%D1%96%D0%BD.
2. Філософія права : підруч. / за ред. О. Данильяна. Харків : Право, 2009. 208 с.
3. Сливка С. Філософські принципи у праві. *Academic Journals and Conferences.* 2015. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2066/vnulpurn201478219.pdf
4. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
5. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
6. Секретар РНБО виступив за двомовність України: англійська мова убезпечить українців від атак Росії. *Радіо Свободи.* 2021. https://www.radiosvoboda.org/a/news-danilov-druha-mova/31142256.html/
7. Конституція України. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141.
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної. Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text
9. Мінкульт готує законопроєкт про статус англійської: у певних сферах буде обов'язковою. *Українська правда.* 2022. https://www.pravda.com.ua/news/2022/08/12/7363007/

10. Богатирец В. Англійська мова як інструмент розвитку комунікативного простору України. *Буковинський вісник*. 2016. http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/650
11. Костенко О. Мовою міжнародного спілкування в Україні має бути англійська. *День*. 2012. https://day.kyiv.ua/profile/oleksandr-kostenko

Balan B. Principles of public administration of the use of the English language in Ukraine

The article identifies and summarizes the principles of public administration of the use of the English language in Ukraine. It has been proven that these are the fundamental and most stable principles of public administration, which establish the criteria for the close relationship between the Ukrainian and English languages, as the values of state and international communication in legal, informational, educational, scientific, business, etc. spaces of Ukrainian society. From the point of view of the philosophy of law, the principles of the use of the English language in Ukraine are the basic principles on the basis of which the formation and assessment of the value of the Ukrainian and English languages in the public space takes place according to the criteria of good and justice, equality and independence, objectivity of legislation and the aspirations of citizens. The fundamental principle in the sphere analyzed by us is the principle of the rule of law, which provides the possibility of public use of the English language more broadly beyond the permissive norms of the law. It was established that the principle of inviolability of the harmonious connection of the Ukrainian and English languages, as state and international communication, complements each other, interpenetrates each other in the Ukrainian information space. It is stipulated that it will be inadmissible to attest and dismiss public servants who were hired for public service before the entry into force of the law that will establish the obligation to speak English for public servants. Only measures of persuasion and stimulation to study and (or) retraining in the English language can be applied to them – the principle of non-retroactivity of the law, in relation to public servants who entered the service before the adoption of the legal norm, which establishes the mandatory knowledge of the English language. It is proposed that the state should support the study, development and approval of the English language as the language of international communication with the help of various educational, service and incentive tools of public administration.

Key words: *English language, harmony, law, positive measures, principle, public administration, public good, Ukrainian language, value.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.9

І. В. Наконечна
https://orcid.org/0000-0001-9405-4621
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національної академії Служби безпеки України

СУТНІСТЬ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена визначенню особливостей дозвільних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Уточнено, що зміст дозвільної процедури полягає у встановленні порядку проведення органами виконавчої влади дозвільних дій відповідно до своїх повноважень, який гарантуватиме заявникам право на отримання документа дозвільного характеру за умови дотримання ними усіх законодавчих вимог щодо їх отримання. Визначено, що дозвільна діяльність у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції направлена, в першу чергу, на впорядкування порядку видачі дозволів де об'єктом захисту є національні інтереси, а право фізичної чи юридичної особи на отримання такого дозволу є другорядним. Оскільки сфера забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є інтеграційною, що об'єднує значне коло суспільних відносин, визначено, що класифікаційних чинників розподілу дозвільних процедур у цій сфері є безліч. Однак слід враховувати, що такими є тільки ті, що врегульовані спеціальним законодавством та стосуються захисту національних інтересів у спосіб регулювання діяльності, що потребує легалізації з боку держави. Наприклад, щодо використання землі та екологічної безпеки, такі процедури можуть стосуватись водокористування, землекористування, рослинництва, землеустрою, лісогосподарства, надрокористування, поводження з відходами, перевезення небезпечних вантажів тощо. Особливо важливими є ті, що стосуються ядерної складової. Узагальнено, що дозвільні процедури забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції характеризуються дуальністю змістової інтерпретації, що має прояв у викривленні сутності принципу справедливості, акцентуація при якому зміщується у бік захисту національних інтересів України. Це є виправдано з огляду на сферу їхнього функціонування, однак зумовлює необхідність визначення більш конкретизованих та чітких підстав і умов розподілу й балансування ідей пріоритетності, адже такі процедури характеризуються інтеграційністю об'єктного спрямування, що не завжди є прямим проявом необхідності зміщення правової ролі індивіда на другорядний план.

Ключові слова: *адміністративна процедура, адміністративно-правовий механізм, дозвільна процедура, дозвільні документи, євроінтеграція, забезпечення безпеки, національна безпека.*

Постановка проблеми. У демократичних державах якість публічних послуг, що надаються або виробляються від імені держави, зумовлює встановлення вимог щодо ефективності управління, однак у розумному співвідношенні з основами справедливості та урахуванням прав осіб. При чому ефективність управління такими послугами є законною, якщо вона відповідає процедурним параметрам, встановленим законом.

Загалом адміністративні процедури забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є специфічним різновидом цього правового явища. Їхня специфіка поєднує необхідність врахування загальних основ прозорості, публічності та відкритості реалізації

© Наконечна І. В., 2023

взаємин між органами влади та громадянами з поєднанням цілком таємних дій, обумовлених мотивами державної безпеки. При чому більшою мірою цей термін є принагідним до застосування у трактуванні процедурного аспекту вчинення адміністративної дії, яка може бути не пов'язана з наданням публічних послуг.

Своєю чергою, дозвільні процедури, як різновид вищезгаданих мають свої особливості, розкриттю яких присвячено це наукове дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджувана тематика має своїм підґрунтям напрацювання таких вчених як: О. Маркова, Д. Проценко, Д. Тупчієнко. Однак їхні узагальнення та висновки можуть бути застосовними лиш в загальному аспекті, адже представлена до аналізу тематика немає наукового висвітлення загалом.

Метою дослідження є визначення особливостей дозвільних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Загалом зміст дозвільної процедури полягає у встановленні порядку проведення органами виконавчої влади дозвільних дій відповідно до своїх повноважень, який гарантуватиме заявникам право на отримання документа дозвільного характеру за умови дотримання ними усіх законодавчих вимог щодо їх отримання.

При цьому можливість отримання юридичною або фізичною особою такого документа ставиться в залежність від наявності різних умов і розсуду адміністративних органів, які здійснюють видання дозволів. Значення дозвільної системи зумовлюється характером об'єктів, щодо яких вона застосовується. Ці об'єкти становлять потенційну небезпеку людям, їх життю та здоров'ю, а також навколишньому середовищу [1, с. 129]. Якщо аналізувати сферу національної безпеки, об'єктом захисту дозвільної процедури є суспільно-значущі національні інтереси – безпека людини, державний суверенітет, кордони, довкілля тощо. Відповідно, логічним буде твердження, що дозвільна діяльність у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції направлена, в першу чергу, на впорядкування порядку видачі тих дозволів, де об'єктом захисту є національні інтереси, а право фізичної чи юридичної особи на отримання такого дозволу є другорядним. Ця особливість вирізняє її від дозвільних процедур у інших сферах.

Наразі законодавча регламентація дозвільної діяльності на законодавчому рівні здійснюється, як правило, шляхом включення «дозвільного компонента» в правову тканину законів, які регулюють різногалузеві відносини [1, с. 129]. Загальні норми, що регулюють дозвільну систему містяться в низці Законів України, таких як: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування окремих видів діяльності», «Про адміністративну процедуру», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» тощо, деталізація яких забезпечена підзаконними актами, що регулюють різні сфери суспільного та державного життя. Сфера забезпечення національної безпеки України не є тому виключенням. Так, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» регулюються особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Своєю чергою, в наказах Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з придбання в Головному управлінні розвідки Міністерства оборони України вогнепальної зброї невійськового призначення, бойових припасів до неї, холодної і пневматичної зброї та інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система» та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, спо-

ряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» – деталізуються дозвільні процедури щодо поводження з різними видами зброї.

Окремо слід відзначити, що Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII має пріоритетність щодо інших актів щодо функціонування дозвільних систем. Однак його положення не визначають порядків дозвільної діяльності у цій сфері. Тому застосовними є окремі закони та більшою мірою підзаконні акти.

Незважаючи на те, що окремі процедури дозвільної діяльності детально описані, більшість фахівців переконані, що нормативно-правові акти, що регулюють цю діяльність на підзаконному рівні, можуть містити не чіткі формулювання, з відсилкою до інших нормативно-правових актів. Наявність загальних норм у законі і відсутність чіткої інструкції сприяють розширенню інтерпретації правових норм і одночасно створюють можливість для корупційних дій. Так, наприклад, у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2] міститься понад 20 відсилочних норм, які передбачають регулювання порядку надання дозволів у міграційній сфері вповноваженими органами виконавчої влади [1, с. 127].

Тому, на нашу думку, задля уникнення «розпливчатого» формулювання диспозицій статей, які регулюють дозвільні процедури необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання дозвільної діяльності у сфері національної безпеки України у систематизаційний спосіб (зведення до єдиної системи).

Окрім того, це буде доцільним з огляду на те, що наразі існують проблемні питання з точки зору справедливості щодо реалізації окремих дозвільних процедур у досліджуваній сфері. Вкрай важливо, щоб такі дозвільні процедури були розроблені таким чином, щоб одночасно захищати публічні інтереси або суспільні потреби, а також особисті права та інтереси осіб.

Проаналізувавши акти законодавства, можемо узагальнити, що наразі такого нормативно-правового акту немає. Примітно також те, що прагнучи до дерегуляції, як одного з основних елементів практичної імплементації нової моделі розвитку України та невід'ємної складовою європейської інтеграції, законодавцями у межах законопроєкту № 8058 «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» [3] прямо не передбачено спрощення бюрократичної процедури отримання документів дозвільного характеру у цій сфері, хоча і не заборонено застосування його положень до цього кола суспільних відносин. Втім цей проєкт потребує доопрацювання, зокрема в аспекті врахування факторів забезпечення національної безпеки та захисту інтересів держави [4].

Загалом слід вказати, що сфера забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є інтеграційною, тобто об'єднує значне коло суспільних відносин. Тому класифікаційних чинників розподілу дозвільних процедур у цій сфері є безліч. Однак слід враховувати, що такими є тільки ті, що врегульовані спеціальним законодавством та стосуються захисту національних інтересів у спосіб регулювання діяльності, що потребує легалізації з боку держави.

Наприклад, щодо використання землі та екологічної безпеки, такі процедури можуть стосуватись водокористування, землекористування, рослинництва, землеустрою, лісогосподарства, надрокористування, поводження з відходами, перевезення небезпечних вантажів тощо. Особливо важливими є ті, що стосуються ядерної складової, зокрема щодо виконання певних видів робіт чи операцій в рамках заходів щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, виконання певних видів робіт чи операцій на етапі експлуатації та закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів, використання земель і водойм, розташованих в санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта [5].

До числа таких, що мають пряме відношення до досліджуваної сфери можна віднести зокрема такі як видача дозволу

на проведення робіт на пам'ятках національного значення чи надання статусу особи, депортованої за національною ознакою.

Однак яскравим прикладом аналізованих дозвільних процедур, на нашу думку, є ті, що передбачені законодавством, яке регулює діяльності у сфері медіа. Уточнимо, що Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX є одним із ключових євроінтеграційних законів, що посилює процедуру захисту авторських та суміжних прав, уточнює порядок розповсюдження мовниками інформації про події значного суспільного інтересу, спрощує умови реєстрації друкованих видань тощо [6].

Слід враховувати, що право громадськості на інформацію є невід'ємною частиною права на свободу слова. Засоби масової інформації, Інтернет та інші цифрові технології відіграють важливу роль у підтримці поінформованості суспільства [7]. Навіть у важкі часи уряди повинні створювати умови, що сприяють вільному потоку інформації, і повинні виявляти особливу обережність, щоб не вживати обмежувальних заходів [8].

Відповідно до статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (положення є аналогічні за змістом також до положень статті 19 Загальної декларації прав людини, статті 11 Хартії основних прав Європейського союзу) варто зосередити увагу на таких основних положеннях щодо дій особи та держави в справі регламентування діяльності засобів масової інформації: 1) кожна людина має право на свободу вираження поглядів; 2) це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів; 3) це не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіо-, теле- або кінопідприємств; 4) здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом умов, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [9, с. 16].

Так, Національна рада відповідно до статті 122 Закону України «Про медіа» з метою протидії інформаційній агресії надає дозволи на тимчасове мовлення. Вона самостійно визначає умови дозволу та затверджує порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення. У результаті вона виносить відповідне рішення, яке протягом трьох робочих днів повинно бути опубліковано на її офіційному сайті.

Зазначимо, що за загальним правилом, початком дозвільної процедури є дії особи, яка бажає отримати документ дозвільного характеру, пов'язані з поданням заяви про видання документа дозвільного характеру. У невладного суб'єкта є право звернутися із заявою і, відповідно, порушити (ініціювати) дозвільну справу. Заявник зобов'язаний підготувати пакет необхідних документів та сплатити адміністративний збір [1, с. 132].

Таким чином, для отримання дозволу на тимчасове мовлення заявник подає заяву через електронний кабінет. Під час подання заяви заявник має вказати відомості, передбачені статтею 63 Закону «Про медіа», з урахуванням особливостей, визначених умовами дозволу, а саме, що діяльність буде провадитися на територіях з особливим режимом мовлення. До таких територій відносяться райони України, що межують з тимчасово окупованою територією України (Автономною Республікою Крим та містом Севастополем), райони Донецької і Луганської областей, прикордонні райони, що межують з територією держави-агресора (держави-окупанта), а також прикордонні райони, що межують з територією інших країн, з яких шляхом ефірного мовлення поширюються програми держави-агресора (держави-окупанта) [10].

Заява про надання дозволу на тимчасове мовлення має відповідати встановленому зразку, до неї додаються копія чинної ліцензії на мовлення, а також висновок щодо можливості та умови користування радіочастотним ресурсом для потреб тимчасового мовлення, наданий Українським

державним центром радіочастот для нових радіоелектронних засобів телерадіомовлення, або підтвердження Українським державним центром радіочастот для радіоелектронних засобів аналогового телевізійного мовлення, які використовувалися згідно із ліцензіями на мовлення [11]. Отже, на стадії подання заяви на отримання дозволу, дозвільний орган провадить дії, спрямовані на перевірку заяви і пакета документів на предмет відповідності формальним вимогам.

Якщо заявник не дотримується зазначених в законодавстві вимог, це може бути підставою для відмови у виданні документа дозвільного характеру [1, с. 130]. Необхідно відмітити, що дотримання послідовності стадій в дозвільній процедурі, які характерні для інших видів процедур – не є обов'язковим. Вони можуть здійснюватися паралельно або мінятися місцями.

Таким чином, орган, що видав дозвіл на здійснення діяльності (в цьому випадку на мовлення) одночасно є і контролюючим (органом нагляду) органом, що не є дивиною, адже дозвільні процедури тісно переплітаються з контрольно-наглядовими.

Анулювати дозвіл Національна рада може не тільки у разі порушення чинного законодавства, а і за клопотанням телерадіоорганізації про анулювання дозволу; у разі відсутності мовлення відповідно до умов дозволу протягом шести місяців (за винятком незалежних від телерадіоорганізації причин) та внесення змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору стосовно територій з особливим режимом мовлення [11].

Відповідно до «Порядку видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умов дозволу та порядку здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу» заява про надання дозволу розглядається на засіданні Національної ради з прийняттям відповідного рішення – надати дозвіл чи відмовити. При цьому Національна рада бере до уваги необхідність захисту інтересів держави, протидії інформаційній агресії, збалансованого та неупередженого інформування аудиторії про суспільно значущі події в Україні та надає перевагу телерадіоорганізаціям регіональної та місцевої категорій мовлення, програмні концепції яких включають соціально важливі та інформаційні програми та передачі, а також телерадіоорганізаціям, які вже здійснювали тимчасове мовлення впродовж року без порушення законодавства про телерадіомовлення [11].

В аналізованій процедурі дозвіл видається строком на один рік. Після закінчення терміну дії дозволу Національна рада може його видати повторно з урахуванням фактичних обставин. Процедура видачі тимчасових дозволів на мовлення проводиться на позаконкурсних засадах та є безоплатною.

Отже, дозвільна процедура на тимчасове мовлення схематично виглядає так [11]:

– звернення телерадіоорганізації до Національної ради з відповідною заявою та пакетом необхідних документів;

– ухвалення рішення про розроблення висновків щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом;

– отримання висновку щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом;

– видача/відмова у видачі дозволу на тимчасове мовлення.

Висновки. Підсумовуючи, можемо узагальнити, що дозвільні процедури забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції характеризуються дуальністю змістової інтерпретації, що має прояв у викривленні сутності принципу справедливості, акцентуація при якому зміщується у бік захисту національних інтересів України. Це є виправдано з огляду на сферу їхнього функціонування, однак зумовлює необхідність визначення більш конкретизованих та чітких підстав і умов розподілу й балансування ідей пріоритетності, адже такі процедури характеризуються інтеграційністю об'єктного спрямування, що не завжди є прямим проявом необхідності зміщення правової ролі індивіда на другорядний план.

Список використаної літератури:

1. Маркова О. Дозвільна процедура в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*/ 2020. Вип. 6(35). С. 126–133.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text
3. Проект Закону про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності № 8058 від 19.09.2022 р. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514
4. Висновок на проект Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» № 8058 від 19.09.2022 р. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. 2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1487455
5. Використання землі та екологічна безпека. *Реєстр адміністративних послуг*, 2022. URL: https://guide.diia.gov.ua/event/vykorystannia-zemli-ta-ekolohichna-bezpeka-662f56bd-3314-4463-9702-c3357fc59f18
6. Верховна Рада України прийняла законопроект про медіа. *Верховна Рада України :* офіційний сайт. 2022. URL: https://www.rada.gov.ua/news/razom/227369.html?fbclid=IwAR0rrIMDLZEC1gwK8wkZXC_oYWh2nqBPhPJjogTwu6JWwVwIY2GyOGiKg6o
7. Joint Declaration on Freedom of Expression and Countering Violent Extremism. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, 2016. URL: http://www.osce.org/fom/237966
8. Міятович Д. Комюніке Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ щодо свободи слова та боротьби проти тероризму № 6/2016. *Організація з безпеки і співробітництва в Європі*. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Komiunike-6-2016.docx
9. Проценко Д., Тупчієнко Д. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід. К. 2012, 112 с.
10. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. № 2849–IX. *Голос України : офіційний сайт.* URL: http://www.golos.com.ua/documents/z-2849-ix.pdf
11. Про затвердження Порядку видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умов дозволу та порядку здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу: рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 01.03.2018 р. № 288. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0386-18#Text

Nakonechna I. The essence of permissive procedures for ensuring the national security of Ukraine in the conditions of european integration

The article is devoted to determining the features of licensing procedures of ensuring the national security of Ukraine in the context of European integration. It is clarified that the content of the licensing procedure is to establish the procedure for carrying out licensing actions by the executive authorities in accordance with their powers. They guarantee applicants the right to obtain a document of a permissive nature, provided that they comply with all legal requirements. It has been determined that licensing activities in the field of ensuring national security in the context of European integration are aimed primarily at streamlining the procedure for issuing permits where the object of protection is national interests. the right of natural or legal persons to obtain such permission is secondary. Since the sphere of ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration is an integration one, which unites a significant range of public relations, it has been determined that there are many classification factors for the distribution of licensing procedures in this area. However, it should be borne in mind that these are only regulated by special legislation and related to the protection of national interests by the way of regulating activities that require legalization by the state. For example, on land use and environmental safety, such procedures may relate to water use, land use, crop production, land management, forestry, subsoil use, waste management, transportation of dangerous goods, etc. Particularly important are those relating to the nuclear component. It is generalized that licensing procedures for ensuring national security in the context of European integration are characterized by a duality of meaningful interpretation, which

manifests itself in the distortion of the essence of the principle of justice, the emphasis in which is shifted towards protecting the national interests of Ukraine. This is justified in view of the scope of their functioning, however, it necessitates the definition of more specific and clear grounds and conditions for the distribution and balancing of ideas of priority, because such procedures are characterized by the integration of the object direction, which is not always a direct manifestation of the need to shift the legal role of the individual to a secondary plan.

Key words: *administrative procedure, administrative-legal mechanism, licensing procedure, permits, European integration, security, national security.*

УДК 351.746.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.10

В. Г. Полковніков
https://orcid.org/0000-0001-8255-5963
аспірант
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛІДЧОГО В УКРАЇНІ

В статті розкрито адміністративно-правовий статус слідчого в Україні. Узагальнено що, правовий статус слідчого має подвійну юридичну природу: по-перше він є представником низової ланки судової гілки влади з питань здійснення кримінального судочинства – досудового розслідування; по-друге, він є представником виконавчої гілки влади, адже проходить службу в слідчих органах Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідування, Національної поліції Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України. Доведено що, адміністративно-правовий статус слідчих встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності. Обсяг правосуб'єктності слідчого є сукупність його кримінально-процесуальних та адміністративних обов'язків та прав у слідчих органах в яких він проходить службу. Характер спеціальної адміністративної правосуб'єктності слідчого визначається підставами та порядком виникнення, зміни чи втрати статусу слідчого.

Інституту слідчого притаманний монолітний публічно-правовий статус. Слідчий обмежений законом в деяких політичних та громадянських правах. Він не може бути членом політичних партій, рухів та інших об'єднань, які діють з політичною метою. Не може займатися іншими, крім професійної видами оплачуваної діяльності.

Зроблено висновок що, невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу слідчого є засади підстави та процедури адміністративної та дисциплінарної відповідальності слідчих. Провідною складовою адміністративно-правового статусу слідчого є професійне, побутове та соціальне забезпечення слідчого всім необхідним для належного виконання своїх професійних обов'язків, та достойного життя поза службою. Підкреслено що, вагомим чинником адміністративно-правого статусу слідчого є підняття засобами переконання, заохочення та просвітництва престижу слідчої діяльності, психологічного супроводу молодих та інших слідчих, що знаходяться в складних професійних чи життєвих ситуаціях.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, судове розслідування, обов'язки, правосуб'єктність, слідчий, службова особа, службове право, соціальне забезпечення, юридична відповідальність.*

Актуальність дослідження. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Зазначені положення Конституції України є не просто декларацію, а закріплені реальним механізмом державно-правового захисту. У випадку коли вони порушуються у найбільш небезпечний спосіб їх захист здійснюють норми адміністративного та кримінального права.

У другому випадку необхідно чітко дотримуватися норм кримінального процесу при притягнені осіб які скоїли злочини до кримінальної відповідальності. Що здійснюється системою державних органів судової гілки. Суб'єктами виразу яких є судді, прокурори та слідчі.

Слідчим у цій системі займають своє невід'ємне місце, з найбільшим об'ємом виконання процесуальної роботи. Адже саме вони, у більшості випадків розпочи-

© Полковніков В. Г., 2023

нають кримінальне провадження, збирають докази, встановлюють осіб які підозрюються у скоєнні злочинів, здійснюють переважну більшість інших процесуальних дії на стадії досудового розслідування.

Слідчий за своє юридичної основою є фізичною службовою особою зі спеціальним правовим статусом. Який встановлюється нормами адміністративного, кримінального процесу та службового права. Основою якого є норми кримінального процесу. Проте вагоме місце в правовому статусі слідчого займають норми адміністративного права та службового, які встановлюють підстави та порядок виникнення (втрати) спеціальної правосуб'єктності слідчого. Умовах сьогодення адміністративно-правовий статус слідчого вимагає подальшого розвитку.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До наукової проблеми правового статусу слідчого звертали свою увагу вчені правники В. Бачинін, І. Басиста, О. Беспалова, Ю. Бєлоусов, Д. Бялковський, В. Галаган, В. Галунько, І. Глобенко, В. Журавський, О. Литвинчук, І. Єрьоменко, О. Зайцев, І. Зіньковський, О. Кіпер, О. Кінаш, Б. Коваленко, М. Копетюк, В. Кушнєрьов, М. Панов, С. Пшенічко, М. Новікова, О. Олішевський, С. Охріменко, І. Савляк. Ю. Скрипіна, М. Смирнов, Б. Теплицький, А. Туманянц, М. Цуцкірідзе, А. Чичиркін, С. Шаренко, Л. Яворська та ін. Проте, безпосередньо зазначені вчені до проблеми адміністративно-правового статусу слідчого в Україні не звертались. Проте, безпосередньо зазначені вчені до проблеми кримінально процесуального правового статусу слідчого в Україні не звертались.

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, теоріях, теорії права та діючого законодавства розкрити адміністративно-правовий статус слідчого в Україні.

Виклад основних положень. Статус це певний юридично закріплене стан або положення певного суб'єкта права, метою збереження відновлення чи захисту своїх законних прав свобод та інтересів [2]. На слушну думку О. Беспалової та Д. Горбач «адміністративно-правовий статус» є одним з видів загального поняття «правовий статус», і, в свою чергу, він також може бути конкретизований в залежності від виду суб'єктів зазначених адміністративно-правових відносин: фізичні або юридичні особи. Крім того, вчені підкреслюють, що у юридичних осіб є власна система, що дозволяє нам виділити органи державної влади та їх особливий вид – правоохоронні органи [3]. В теорії адміністративного права є загально визнаним що, адміністративно-правовий статус фізичної особи встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності [4].

Академік В. Авер'янов визначає, що треба розрізняти правовий статус у широкому розумінні та правовий статус у вузькому розумінні (співвідношення цілого та частини) Компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [5].

Науковець І. Глобенко, доводить, що адміністративно правовий статус є ключовою категорії у формуванні та становленні правового становища суб'єкт адміністративного права у сфері публічно адміністрування. Адміністративно правовий статус складається із законодавчих закріплених суб'єктивних прав та обов'язків конкретного суб'єкта публічної адміністрації, де правами є захист інтересів певного класу, за допомогою яких реалізується та виявляється їхня спроможність до виконання поставлених завдань. В цілому вчений узагальнює що адміністративно- правовий статус суб'єктів публічної адміністрації в Україні це юридично закріплені положення суб'єктів публічного адміністрування, яке виражається через комплекс суспільно обов'язкових, законодавчих закріплених адміністративних прав та обов'язків, а також юридичної відповідальності та ведення публічної суспільно-правової діяльності що спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів юридичних та фізичних осіб [2].

Більш спеціально В. Галунько деталізує, що основу адміністративно-правового статусу слідчого становлять засади та адміністративні процедури легалізації слідчих, як представників судової гілки влади, завдання, функції, повноваження (обов'язки і права), засади та провадження дисциплінарної та адміністративної відповідальності [6]. Наприклад, згідно з Положенням про про слідчі підрозділи Національної поліції України старші слідчі в особливо важливих справах, старші слідчі, слідчі та інші працівники слідчих управлінь, заступники начальників територіальних (відокремлених) підрозділів поліції – начальники слідчих відділів, відділень, їх заступники, старші слідчі, слідчі та інші працівники слідчих підрозділів територіальних органів поліції та територіальних (відокремлених) підрозділів поліції приймаються на службу в поліцію, призначаються на посади та звільняються з посад та/або зі служби в поліції начальниками Головних управлінь національні поліції областях, місті Києві, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі за поданням заступників начальників ГУНП – начальників слідчих управлінь [7].

Перед призначив написано слідчого робиться і конкурсний відбір. Національна поліція пред'являє до кандидатів наступні бажані якості та навички: висока мотивація та орієнтація на якісні зміни в державі; аналітичні здібності, здатність систематизувати, узагальнювати інформацію, компетентність, комунікабельність; неупередженість та порядність; самостійність, організованість, відповідальність; наполегливість, рішучість, стриманість, здатність швидко приймати рішення в умовах обмеженого часу; стійкість до стресу, емоційних та фізичних навантажень; вміння аргументовано висловлювати свою думку; прагнення до розвитку та самовдосконалення; досвід роботи з ПК (офісні програми, Інтернет) на рівні впевненого користувача. При цьому пред'являє до кандидатів наступні формальні вимоги: громадянство України; вік від 18 років; вища освіта освітнього ступеня (освітньо-кваліфікаційного рівня) бакалавра, спеціаліста, магістра за спеціальністю «Правознавство» та «Право»; вільне володіння українською мовою; знання Конституції України та кримінального процесуального законодавства, ЗУ «Про Національну поліцію», ЗУ «Про запобігання корупції» [8].

На погляд В. Галунько, слідчий є основним суб'єктом слідчої діяльності з питань ведення досудового розслідування є незалежним від відомчого керівництва та будь якого іншого впливу. Він має бути незалежним від органів виконавчої влади, які забезпечують йому роботу, грошове утримання. Адже є за своєю сутністю слідчий є представником судової влади. Вчена критично аналізує адміністративно-правовий статус слідчих Національної поліції України. На її погляд, він за змістом, та за сутністю не відповідає засадам правової держави в якій діє принцип розподілу влад і незалежності судової влади. Виявлено низку недоліків у адміністративно-правовому забезпеченні слідчої діяльності в системі Національної поліції, а саме: адміністративну підпорядкованість слідчих начальнику органу дізнання; наявність додаткових паралельних підпорядкувань керівникам галузевих служб за видами злочинів; матеріальне і фінансове забезпечення за правилом залишкового фінансування; не престижність посади слідчого у підрозділах Національної поліції, що приводить до того, що в слідство не йдуть кращі випускники вищих навчальних закладів МВС; низькі зарплати і велике навантаження, які в рази перевищує фізичні можливості слідчих [6].

Висновки: Усе вище викладене дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо адміністративно-правового статусу слідчого в Україні:

1) правовий статус слідчого має подвійну юридичну природу, по-перше він є представником низової ланки судової гілки влади з питань здійснення кримінального судочинства – досудового розслідування; по-друге, він є представником виконавчої гілки влади, адже проходить службу в слідчих органах НАБУ, ДБР, Національної поліції Бюро економічної безпеки України, СБУ;

2) адміністративно-правовий статус слідчих встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності;

3) обсяг правосуб'єктності слідчого – це сукупність його адміністративних обов'яз-

ків та прав у слідчих органах в яких він проходить службу;

4) характер спеціальної адміністративної правосуб'єктності слідчого визначається підставами та порядком виникнення, зміни чи втрати статусу слідчого;

5) невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу слідчого є засади підстави та процедури адміністративної та дисциплінарної відповідальності слідчих;

6) провідною складовою адміністративно-правового статусу слідчого є професійне, побутове та соціальне забезпечення слідчого всім необхідним для належного виконання своїх професійних обов'язків, та достойного життя поза службою;

7) вагомим чинником адміністративно-правого статусу слідчого є підняття засобами переконання, заохочення та просвітництва престижу слідчої діяльності, психологічного супроводу молодих та інших слідчих, що знаходяться в складних професійних чи життєвих ситуаціях.

Отже, адміністративно правовий статус слідчого в Україні це – порядок і підстави виникнення зміни чи втрати правового статусу слідчого у поєднанні з його адміністративними обов'язки та правами в слідчих органах, засади підстави та процедури адміністративної та дисциплінарної відповідальності, професійне, побутове, соціальне та психологічне забезпечення, що здійснюються на основі норм адміністративного права.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Верховна Рада України. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Галунько В., Глобенко І. Публічна адміністрація в Україні: монографія. Київ : Видавництво «Людмила». 2022. 168 с.
3. Безпалова О., Горбач Д. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. 2020. URL: file:///Users/valentynhalunko/Desktop/dmje9H09skJCwvW1Has03xtZgsrML_8t.pdf
4. Громадяни як суб'єкти адміністративного права. Національна академія внутрішніх справ. 2020. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec6.html
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
6. Галунько В. Адміністративно правове забезпечення слідчі діяльність в Україні: автореф.дис.…канд.юрид.наук: 12.00.09. Київ. Київ, 2017. 36 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Galunko/Galunko_aref.pdf
7. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України. Затверджено Наказом міністерства внутрішніх справ України від 6 липня 2017 р. № 570. *Верховна Рада України.* 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text
8. Конкурс на посаду Слідчий. ГУНП в Полтавській області. 2017. URL: https://nabir.np.gov.ua/index.php?r=recruitment/process_recruitment&id=631

Polkovnikov V. Administrative and legal status of the investigator in Ukraine

The article discloses the administrative and legal status of the investigator in Ukraine. In general, the legal status of the investigator has a dual legal nature: firstly, he is a representative of the lower level of the judicial branch of government in matters of criminal justice – pre-trial investigation; secondly, he is a representative of the executive branch of government, because he serves in investigative bodies. It has been proven that the administrative and legal status of investigators is determined by the scope and nature of their administrative legal personality. The extent of the investigator's legal personality is the totality of his administrative duties and rights in the investigative bodies in which he serves. The nature of the investigator's special administrative legal personality is determined by the grounds and procedure for the emergence, change or loss of the investigator's status. It was concluded that an integral component of the administrative and legal status of the investigator is the basis and procedure of administrative and disciplinary responsibility of investigators. The Investigative Institute has a monolithic public legal status. The investigator is limited by law in some political and civil rights. He cannot be a member of political parties, movements and other associations that act with a political goal. Cannot engage in other than professional types of paid activities. The leading component of the administrative and legal status of the investigator is the professional, household and social support of the investigator with everything necessary for the proper performance of his professional duties

and a dignified life outside the service. It is emphasized that an important factor in the administrative-legal status of an investigator is the raising of the prestige of investigative activity by means of persuasion, encouragement and enlightenment, psychological support of young and other investigators who are in difficult professional or life situations.

Key words: *administrative and legal, investigator, legal personality, official, pre-trial investigation, responsibilities, service law, status, social welfare.*

УДК 342.951:351.84
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.11

Р. В. Розумяк
https://orcid.org/0000-0003-0859-3325
доктор філософії за спеціальністю 081 Право,
начальник управління стратегічних розслідувань в Донецькій області
Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції

Г. С. Буга
https://orcid.org/0000-0003-3957-7387
доктор юридичних наук, доцент,
начальник відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НА ВІДПОЧИНОК

У статті розглядаються питання правового регулювання права поліцейських на відпочинок. Доводиться, що національне законодавство про забезпечення права поліцейських на відпочинок має відповідати нормам міжнародного права. Але водночас, існують і певні положення, які свідчать про невідповідність норм національних законів у сфері забезпечення права на відпочинок працівників поліції міжнародно-правовим нормам. Розуміння періодичності під час надання відпусток, розкривається у статті 45 Конституції, відповідно до якої кожна працююча особа має право на щорічну оплачувану відпустку. Іншими словами, періодичний характер відпусток проявляється у їхньому наданні працівникові щорічно. Норма статті 45 Конституції обґрунтовується тим фактом, що право на відпочинок є природним правом людини, обумовленим фізичною потребою людського організму у відпочинку, для відновлення фізичних та моральних сил. Поліцейський, позбавлений можливості вчасної реалізації права на щорічну відпустку втрачає здатність ефективно та якісно виконувати службові обов'язки. Доводиться, що відсутність в Законі України «Про Національну поліцію» чітко визначених нормативно врегульованих підстав для обмеження права поліцейських на використання щорічних відпусток призводить до свавілля з боку керівників органів поліції та надання їм легальної можливості розпоряджатися правом надання відпусток підпорядкованим працівникам поліції на власний розсуд. Між тим, механізм виплати компенсації працівнику поліції за невикористані дні відпустки за минулі календарні роки Законом України «Про Національну поліцію» не визначений, чим і обумовлено наявність численних звернень працівників поліції до суду з вимогою про поновлення порушених прав у сфері відпочинку. Визначено, що з огляду на відсутність правового врегулювання у Законі «Про Національну поліцію» правовідносин щодо компенсації невикористаної частини відпустки поліцейському за минулі роки, при вирішенні вказаного спору суд застосовує норми КЗпП України та Закону України «Про відпустки».

Ключові слова: *право поліцейських на відпочинок, службово-трудові відносини в органах поліції, про забезпечення права поліцейських на відпочинок, надання відпусток працівникам поліції.*

Постановка проблеми. Питання про роль і місце нормативно-правового акту в правовій системі, його юридичну природу було і є предметом дослідження багатьох вчених у різні історичні періоди. М. Вилегжаніна цілком обґрунтовано підкреслює, що за багато століть вивчення закону накопичилась велика сума знань про нього, виробилось певне уявлення про дане явище, сформувався певний стереотип, але залишилась велика кількість до кінця невідомих сторін [1, с. 281].

© Розумяк Р. В., Буга Г. С., 2023

Актуальність питання щодо визначення системи нормативно-правових актів у сфері реалізації й захисту права поліцейських на відпочинок обумовлена міждисциплінарним характером службово-трудових правовідносин в Національній поліції. Велика кількість нормативно-правових актів у сфері реалізації трудових прав працівників поліції, зосереджених у різних галузях законодавства, негативно позначається на ефективності регулювання службово-трудових відносин в Національній поліції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага дослідженню питань правового регулювання права поліцейських на відпочинок приділялася у працях: Вилегжаніна М., Венедиктов С., Чекан М. та інших вчених.

Мета дослідження полягає в тому, щоб визначити особливості правового регулювання права поліцейських на відпочинок.

Виклад основного матеріалу. На розгалуженості та комплексності службово-трудових відносин в органах поліції наголошує й С.В. Венедиктов. Вчений, зокрема, зазначає, що розгалуженість характеризується наявністю великої кількості різних за призначенням і юридичною силою правових актів в цій сфері – законів, указів, постанов, інструкцій, положень і наказів. Комплексність полягає у тому, що службово-трудові відносини регулюються нормативними приписами різних галузей національного права: адміністративного, трудового, фінансового, банківського, земельного [2, с. 25]. Відтак, будучи основою адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері реалізації права на відпочинок працівників поліції, нормативно-правове забезпечення цих відносин потребує ґрунтовного теоретико-правового осмислення та належної систематизації й уніфікації.

Слід зазначити, що мета нормативно-правового забезпечення реалізації прав громадян розкрита М.М. Чеканом, в контексті аналізу правового регулювання права працівників поліції на соціальне забезпечення. Зокрема, вчений пропонує розуміти зазначений вид соціального забезпечення в якості системи нормативно-правових актів, які приймаються компетентними суб'єктами та передбачають створення умов для забезпечення соціальної захищеності, встановлення юридичних гарантій отримання різних видів допомоги в разі настання обставин, за яких особа потребує соціального захисту від держави [3, с. 98]. Зауважимо, що визначення, наведене М.М. Чеканом, фактично складається з двох змістовних блоків, перший з яких розкриває розуміння нормативно-правового забезпечення як цілісної упорядкованої системи нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання певної сфери суспільних відносин, а другий блок визначає окремі ознаки, власне, нормативно-правового акту, як правового інструменту публічного управління, а саме: прийняття уповноваженим суб'єктом державного управління, створення правових підстав для здійснення регулюючого управлінського впливу, встановлення юридичних гарантій і т.д.

Не зважаючи на відсутність законодавчо закріпленої систематизації нормативно-правових актів, теоретичні напрацювання у цій сфері виглядають доволі результативними. Наприклад, Д.О. Беззубов до критеріїв класифікації нормативно-правових актів відносить: юридичні властивості адміністративно-правових актів, функціональну роль, область та сферу застосування, дію в просторі, дату початку дії, дію в часі, форму вираження акту, характер компетенції органів, що приймають акт, органи, що приймають акти, та їх найменування тощо [4, с. 290]. Т.О. Гуржій пропонує такі критерії класифікації адміністративно-правових актів: за юридичним змістом, за юридичною силою, за способом прийняття, за дією в часі, за сферою дії, за способом набуття чинності та припинення дії [5, с. 34]. Б.А. Авер'янов виділяє такі критерії класифікації актів управління: за юридичною природою, за юридичними наслідками, за суб'єктами, які мають право приймати нормативні акти, за юридичною формою вираження, за сферою дії, за порядком прийняття, за порядком пов'язаності адресатів з суб'єктами, які видали акт, за формою волевиявлення, за моментом початку дії, за обсягом повноважень

суб'єктів, які видали адміністративно-правовий акт [6, с. 81]. Аналіз висловлених підходів до визначення критеріїв класифікації нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку, що в тій чи іншій мірі науковцями виокремлюється основна група підстав для класифікації нормативно-правових актів, до числа яких відноситься: юридична сила документу, суб'єктний склад учасників правотворчості, сфера застосування нормативно-правового акту.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Національну поліцію», під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації [7]. Слід підкреслити, що норми щодо визнання міжнародних актів у якості керівних документів у діяльності поліції, в тому числі у сфері забезпечення права поліцейських на відпочинок, також визначені у ст.ст. 3, 4, 16, 23, 25, 95 цього Закону.

Саме тому, національне законодавство про забезпечення права поліцейських на відпочинок має відповідати нормам міжнародного права. Але водночас, існують і певні положення, які свідчать про невідповідність норм національних законів у сфері забезпечення права на відпочинок працівників поліції міжнародно-правовим нормам.

Розуміння періодичності під час надання відпусток, на нашу думку, розкривається у статті 45 Конституції, відповідно до якої кожна працююча особа має право на щорічну оплачувану відпустку. Іншими словами, періодичний характер відпусток проявляється у їхньому наданні працівникові щорічно. Норма статті 45 Конституції обґрунтовується тим фактом, що право на відпочинок є природним правом людини, обумовленим фізичною потребою людського організму у відпочинку, для відновлення фізичних та моральних сил. Поліцейський, позбавлений можливості вчасної реалізації права на щорічну відпустку втрачає здатність ефективно та якісно виконувати службові обов'язки.

Але, в той же час, відповідно до частини 7 статті 93 Закону України «Про Національну поліцію», чергова відпустка надається поліцейському, як правило (!), до кінця календарного року. А частина 11 цієї ж статті визначає право поліцейського приєднати невикористану частину відпустки до чергової відпустки на наступний рік.

Думається, що в указаному вигляді норма статті 93 Закону «Про Національну поліцію» є такою, що не відповідає статті 45 Конституції України та основоположним принципам міжнародного права, оскільки не відображає принципу періодичності під час реалізації поліцейським права на відпочинок. Зазначений висновок обумовлений потребою у визначенні чітких та однозначних правових підстав, за наявності яких працівник поліції може бути обмежений у реалізації права на отримання відпустки у поточному році.

Наприклад, однією з таких підстав може бути положення статті 64 Конституції України, які дозволяють обмежувати право громадян на відпочинок. Реалізація цього конституційного положення на рівні спеціальних законів у сфері праці. Так, відповідно до частини 2 статті 12 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», у період дії воєнного стану роботодавець може відмовити працівнику у наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий працівник залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури [8]. Аналогічним чином засоби адміністративно-правового регулювання діють відносно невикористаної працівником частини щорічної відпустки, яка може бути використана після припинення дії правового режиму воєнного стану. Зокрема, відповідно до частини 1 тієї ж статті, у період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено тривалістю 24 календарні дні за поточний робочий рік. Якщо тривалість щорічної основної відпустки працівника становить більше 24 календарних днів, надання не використаних у період дії воєнного стану днів такої відпустки переноситься на період після припинення або скасування воєнного стану.

Таким чином вважаємо, що відсутність в Законі України «Про Національну поліцію» чітко визначених нормативно врегульованих підстав для обмеження права поліцейських на використання щорічних відпусток призводить до свавілля з боку керівників органів поліції та надання їм легальної можливості розпоряджатися правом надання відпусток підпорядкованим працівникам поліції на власний розсуд. Між тим, механізм виплати компенсації працівнику поліції за невикористані дні відпустки за минулі календарні роки Законом України «Про Національну поліцію» не визначений, чим і обумовлено наявність численних звернень працівників поліції до суду з вимогою про поновлення порушених прав у сфері відпочинку.

Таким чином, з огляду на відсутність правового врегулювання у Законі «Про Національну поліцію» правовідносин щодо компенсації невикористаної частини відпустки поліцейському за минулі роки, при вирішенні вказаного спору суд застосовує норми КЗпП України та Закону України «Про відпустки». Але, в той же час, питання щодо удосконалення норм Закону «Про Національну поліцію», в частині визначення порядку надання відпусток працівникам поліції залишається відкритим. З огляду на це, пропонуємо частину 7 статті 93 Закону «Про Національну поліцію» викласти у наступній редакції: «Чергова відпустка надається поліцейському, як правило, до кінця поточного календарного року. У виключних випадках обмеження реалізації права поліцейського на відпочинок, в частині заборони використання відпусток в поточному календарному році, відкликання з відпусток, перенесення невикористаної частини відпустки на інший період тощо, можуть бути пов'язані з особливими умовами проходження служби в поліції та правовими обмеженнями, встановленими Конституцією та законами України».

Важливим складовим елементом нормативно-правового забезпечення права поліцейського на відпочинок слугують кодифіковані законодавчі акти України. Йдеться, передовсім, про Кодекс законів про працю України [9] та Кодекс України про адміністративні правопорушення [10], перший з яких встановлює умови та порядок реалізації права працівника на відпочинок, а другий законодавчий акт врегульовує питання адміністративної відповідальності у цій сфері правовідносин.

Аналіз норм КЗпП у сфері забезпечення реалізації права працівника на відпочинок дає підстави для висновку, що в його структурі містяться норми, які передбачають матеріальну, фінансову та дисциплінарну відповідальність за порушення права на відпочинок (глава 9, 10 та стаття 265 КЗпП).

З метою аналізу правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері забезпечення права поліцейських на відпочинок, вважаємо за доцільне звернутися до положень КУпАП, який визначає підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони праці та відпочинку. Але в той же час, існують і принципові правові перепони, які суттєво впливають на можливість притягнення керівників органів Національної поліції до адміністративної відповідальності за проступки у сфері охорони праці та відпочинку.

По-перше, аналіз статті 15 КУпАП дозволяє констатувати, що адміністративні правопорушення у сфері охорони праці та здоров'я населення не відносяться до числа проступків, за які поліцейським встановлено підвищену ступінь адміністративної відповідальності. Іншими словами, за наявності підстав щодо притягнення керівників органів Національної поліції до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері охорони праці, до таких посадових осіб, як роботодавців, застосовуються положення Дисциплінарного статуту Національної поліції України та визначені в ньому стягнення [11]. Рішення законодавця не включати склади проступків у сфері праці та здоров'я населення до числа адміністративних правопорушень, за які поліцейські несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах виглядає нелогічним, враховуючи особливий характер служби в поліції, в результаті якого понаднормова тривалість робочого часу та відсутність нормального відпочинку мають тотальний характер в органах поліції, що негативно впливає

на стан здоров'я працівників, рівень стосунків у колективах та якість виконання службових обов'язків.

По-друге, складна та перевантажена структурна побудова КУпАП призвела до того, що численні статті, які врегульовують відносини у сфері праці та відпочинку опинилися у різних главах цього Кодексу. Зокрема: ст. ст. 41, 41-1 – 41-3 КУпАП (Глава 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»); ст. ст. 93, 94 КУпАП (Глава 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»); ст. 108 КУпАП (Глава 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. порушення ветеринарно-санітарних правил»); ст. ст. 175-2, 179 КУпАП (Глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»); ст. ст. 188-1, 188-4, 188-6, 188-23, 204 КУпАП (Глава 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління») [10].

Але найголовніший принциповий недолік чинного КУпАП полягає у відсутності в його Особливій частині правових підстав для притягнення посадових осіб – роботодавців до адміністративної відповідальності за порушення права на відпочинок. Думається, що вказана правова норма повинна знайти своє місце серед інших юрисдикційних приписів глави 5 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення».

По-третє, порівняльно-правовий аналіз правової врегульованості порядку оформлення правопорушень у сфері праці та відпочинку нормами КУпАП та КЗпП свідчить про перевагу останніх, оскільки порядок оформлення трудових правопорушень за підставами, визначеними статтею 265 КЗпП врегульований постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2013 № 509 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення» [12].

Таким чином, законодавче забезпечення, будучи визначальним складовим елементом нормативно-правового забезпечення права поліцейських на відпочинок, складається з норм: Конституції України, міжнародних правових актів у сфері праці та відпочинку, ратифікованих Верховною Радою України, кодексів та законів України.

Більш складним питанням науки адміністративного права, в частині теоретико-правового обґрунтування системи нормативно-правових актів, є з'ясування структури підзаконних нормативно-правових актів та визначення їх ієрархії, що, передовсім, обумовлено особливостями національної правової системи. Потреба визначення системи підзаконних нормативно-правових актів також обґрунтована особливостями адміністративно-правового регулювання службово-трудових відносин в Національній поліції, основу якого складають саме підзаконні нормативно-правові акти.

Аналіз довідкової літератури дозволяє зробити висновок про систематизацію підзаконних нормативно-правових актів за наступними критеріями: 1) як такі, що мають загально-правові форми; 2) за сферою обов'язковості: нормовані (загальні); індивідуальні (правозастосовувальні); 3) за характером регульованої діяльності: поведінкові (регламентована фізична поведінка); роз'яснювальні (регламентована інтелектуальна діяльність); 4) за суб'єктами видання (законодавчі: президентські; урядові (виконавчої влади); судові та ін.); 5) за способом зовнішнього вираження: усні (вербальні); письмові (документальні); діяльницькі (конклюдентні); 6) за юридичною формою: закони; укази; постанови; вироки, рішення інструкції тощо [13, с. 26].

З огляду на те, що правовідносини у сфері забезпечення права на відпочинок в органах Національної поліції є загальним об'єктом правового регулювання з боку підзаконних нормативно-правових актів, можемо виокремити в його структурі спеціальні об'єкти службово-трудових відносин, до числа яких варто віднести: а) відносини у сфері організації відпочинку поліцейських в органах Національної поліції; б) відносини у сфері реалізації контрольно-наглядової діяльності за дотриманням законодавства про відпочинок в органах Національної поліції; в) відносини у сфері реалізації юрисдикційних

повноважень за порушення права на відпочинок в органах Національної поліції.

Слід підкреслити, що на рівні відомчих нормативно-правових актів питання правового регулювання організації відпочинку поліцейських тісно межують із упорядкуванням службового часу працівників поліції, адже нерівномірність та перевантаженість графіків чергування призводить до суттєвого скорочення часу відпочинку, ігнорування керівниками вимог законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо організації відпочинку працівників у вихідні та святкові дні тощо.

Так, відповідно до наказу МВС України від 6 квітня 2016 року № 260 «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських», поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку (у порядку компенсації) надається протягом двох наступних місяців. Коментований наказ також врегульовує питання щодо надання працівникам поліції, які несуть службу в нічний час, не включеної до службового часу перерви для відпочинку та харчування, тривалістю не більше двох годин. Поліцейським добового наряду під час чергування почергово надаються перерви для вживання їжі та короткочасного відпочинку. Загальна тривалість такої перерви становить 4 години (2 години вдень і 2 години вночі) та не включається в службовий час [14]. Думається, що однозначність позиції нормотворця щодо рівномірного розподілення часу відпочинку впродовж доби не сприяє підвищенню ефективності виконання працівником поліції службових обов'язків під час оперативного реагування на кримінальні правопорушення та інші події. Постійна (а іноді раптова) зміна оперативної обстановки на території обслуговування окремого підрозділу поліції вимагає від керівника застосування гнучкого графіка відпочинку працівників, в процесі управління оперативними підрозділами поліції.

Аналогічна за змістом норма щодо організації відпочинку працівників чергової служби міститься у наказі МВС України від 23 травня 2017 року № 440 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України», а саме: «черговим чергової зміни та членам добового наряду чергової служби під час чергування відповідно до встановленого графіка відпочинку надаються перерви для вживання їжі та короткочасного відпочинку тривалістю дві години вдень та дві години вночі. Після добового чергування черговим чергової зміни та членам добового наряду чергової служби надається відпочинок тривалістю 72 години (поліцейським, які включені до складу слідчо-оперативної групи (далі – СОГ), надається відпочинок тривалістю 48 годин) [15].

Отже, аналіз окремих нормативних приписів щодо порядку та умов надання права на відпочинок, які містяться у відомчих нормативно-правових актах, спрямованих на організацію службової діяльності поліцейських, дозволяє зробити висновок, що специфіка переважної більшості напрямків цієї діяльності вимагає встановлення гнучкого графіка відпочинку поліцейських впродовж робочої зміни, що обумовлено потребою оперативного реагування на кримінальні правопорушення та інші події.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення права поліцейських на відпочинок являє собою систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих уповноваженими суб'єктами адміністративного права в установленому законом порядку, які визначають процедуру та умови реалізації права на відпочинок працівників Національної поліції України.

Список використаної літератури:

1. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа. *Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського.* 2010. Вип. 27. С. 281–287. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv_2010_27_33.
2. Венедиктов С.В. Нормативно-правове забезпечення матеріального та морального стимулювання ефективної діяльності працівників ОВС. *Право і безпека*. 2002. № 3. С. 25–27.

3. Чекан М. М. Публічне адміністрування соціального захисту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана, 2020. 226 с.
4. Беззубов Д.О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) : монографія. К. : МП «Леся», 2013. 452 с.
5. Гуржій Т.О. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : КНТ, Х. : Бурун і К., 2011. 689 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
8. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. Базаданих «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2136-20.
9. Кодекс законів про працю : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 29. Ст. 233.
12. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення : постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2013 р. № 509. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#Text.
13. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид. переробл. і доповн. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
14. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських : наказ МВС України від 6 квітня 2016 року № 260. *Офіційний вісник України*. 2016. № 39. Ст. 1497.
15. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України : наказ МВС України від 23 травня 2017 року № 440. *Офіційний вісник України*. 2017. № 56. Ст. 1656.

Rozumiak R., Buha H. Legal regulation of police officers' right to rest

The article deals with the issues of legal regulation of the right of police officers to rest. It is necessary that national legislation on ensuring the right to rest for police officers must comply with international law. But at the same time, there are certain provisions that testify to the inconsistency of the norms of national laws in the field of ensuring the right to rest for police officers with international legal norms. The understanding of the periodicity in granting holidays is revealed in article 45 of the Constitution, according to which every working person has the right to annual paid leave. In other words, the periodic nature of vacations is manifested in their provision to the employee annually. The norm of Article 45 of the Constitution is substantiated by the fact that the right to rest is a natural human right, due to the physical need of the human body for rest in order to restore physical and moral strength. A police officer who is deprived of the opportunity to timely exercise the right to annual leave loses the ability to effectively and efficiently perform his duties. It is proved that the absence in the Law of Ukraine "On the National Police" of clearly defined normatively regulated grounds for restricting the right of police officers to use annual leave leads to arbitrariness on the part of the heads of police bodies and providing them with a legal opportunity to dispose of the right to grant holidays to subordinate police officers at their own discretion. Meanwhile, the mechanism for paying compensation to a police officer for unused vacation days for the past calendar years is not defined by the Law of Ukraine "On the National Police", which is the reason for the presence of numerous appeals from police officers to the court demanding the renewal of violated rights in the field of recreation. It was determined that due to the lack of legal regulation in the Law "On the National Police" of legal relations on compensation for the unused part of the vacation to the policeman for the past years, when resolving this dispute, the court applies the norms of the Labor Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Vacations".

Key words: *the right of police officers to rest, service and labor relations in the police, on ensuring the right of police officers to rest, granting holidays to police officers.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.12

І. В. Рошиян
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПИТАННЯ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Стаття порушує питання законодавчого врегулювання публічних закупівель в Україні, його гармонізації із актами Европейського Союзу. Оновлено перелік Директив ЄС, які є чинними на теперішній час і які визначають основний вектор для гармонізації системи публічних закупівель. Наведені етапи реформування вітчизняного законодавства у цій сфері.

Висвітлюється питання відсутності у бюджетних установ комерційного підходу в питаннях придбання товарів, робіт, послуг за публічні кошти.

Акцентується увага на питанні формування технічної специфікації предмету закупівлі, проблемних питаннях, які при цьому виникають, питання дискримінації учасників, корупційних ризиків та необхідності гармонізації законодавства. У статті проведено аналіз Закону України «Про публічні закупівлі» та чинних Директив ЄС в частині формування технічної специфікації на предмет закупки.

Стверджується про зміну підходу у витрачанні бюджетних коштів. Придбання для державних установ здійснюється за рахунок бюджетних коштів, які у свою чергу поповнюються платниками податків. Процеси публічних закупівель не є справою окремих посадових осіб або установ, вони відбуваються прозоро, публічно.

Визначені проблемні питання при інноваційних, зелених та соціальних закупівлях, зокрема статус уповноваженої особи з питань публічних закупівель, кваліфікаційні вимоги до ней та вимоги, які встановлені законом для можливості реалізовувати процедури закупівель, а також її повноважень. Залишається без законодавчого врегулювання статус інших працівників замовника, до яких може звернутись уповноважена особа в процесі організації закупівлі, а також працівників, які можуть бути включені до складу групи для оцінки отриманих пропозиції учасників.

Зроблені висновки про напрямки подальшої гармонізації законодавства.

Ключові слова: *публічні закупівлі, уповноважена особа з питань публічних закупівель, технічна специфікація, дискримінація національного виробника, ефективна конкуренція.*

Постановка проблеми. Безліч наукових розробок, публікацій засобів масової інформації, виступів впливових політиків та менеджерів зазначають про малоефективність впровадженої в Україні системи публічних закупівель. Їх меседжі, не зважаючи на запроваджені заходи із прозорості процедури витрачання бюджетних коштів, стосуються питань гармонізації законодавства, корупційних ризиків, які спіткають процес публічних закупівель.

На тлі позитивних висновків про реформу системи публічних закупівель в України, залишаються фактично не дослідженими питання складання технічних специфікацій, професіоналізації закупівель. Залишаються питання гармонізації норм закупок в Україні з процедурами ЄС, розробки антикорупційних заходів при їх затвердженні.

Також, фактично не досліджувалась адміністративна діяльність посадових осіб замовників при прийнятті рішення про придбання товарів, робіт, послуг для замовників при визначенні предмета закупівлі. Мають місце випадки, коли із року

© Рошиян І. В., 2023

в рік, одні й ті самі замовники проводять закупівлі одних і тих самих товарів, робіт, послуг, замість того, щоб ухвалити інноваційне рішення, яке дозволить зекономити бюджетні кошти на майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В інтерв'ю газеті «Європейська правда» від 04 червня 2015 року «Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС», міжнародний консультант Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» Стін Бруун-Нільсен зазначив, що Україна модернізує свої тендерні процедури, приводячи їх у відповідність до норм ЄС. Традиційно вважається, що основною метою цього є боротьба з корупцією. Насправді фундаментальною ціллю насамперед є створення конкуренції в процесі закупівель у державному секторі задля отримання найкращої пропозиції за гроші платників податків.

Автор наголошує, що необхідність проведення процедур державних закупівель обґрунтована тим, що не можна очікувати, що державний сектор поводитиметься як звичайний покупець, орієнтований на найвищу якість за нижчу ціну [1].

Питання здійснення публічних закупівель було предметом наукових досліджень вчених різних галузей науки, зокрема: вчених-правників О. Вінника, І. Влялько, Я. Горбатюка, В. Малолітнєвої, О. Овсянюк-Бердадіної, А. Олефір, Н. Осадчої, В. Пашкова, Я. Петруненка, О. Подцерковного, О. Поліводського, І. Сафонова, А. Сошникова, О. Турченка, О. Юдіцького; вчених-економістів В. Геєць, Л. Катроші, А. Мазаракі, В. Морозова, С. Науменка, Н. Письменної, О. Шатковського; вчених у галузі державного управління: С. Левченка, О. Критенка, К. Кузнєцова, О. Кулак, Л. Пісьмаченка, О. Тараненка та інш. Проведені дослідження мають як фундаментальне значення для розвитку науки, так і прикладне значення для практичного застосування. Жодне із досліджень не оминуло питання гармонізації законодавства, корупційної складової у публічних закупівлях.

Метою статті є дослідження останніх законодавчих змін у сфері публічних закупівель, порівняння їх із нормативними актами Європейського Союзу. З'ясування впливу запроваджених змін на порядок прийняття рішення про придбання товарів, робіт, послуг замовником та визначення технічної специфікації предмету закупівлі.

На підставі результатів дослідження запропонувати заходи, які б дозволили уникнути дискримінації національного виробника, сприятимуть прозорості прийняття замовником рішення про проведення закупівлі, розробити заходи, направлені на економію бюджетних коштів та протидію можливим корупційним проявам.

Результати дослідження. Підписуючи Договір про заснування Європейської Спільноти його учасники визначили, що запроваджуючи спільний ринок, економічний та валютний союз, а також виконуючи спільні політики та діяльність, зазначені в статтях 3 та 4, поширювати в межах усієї Спільноти гармонійний, збалансований і стабільний розвиток економічної діяльності, високий рівень зайнятості й соціального захисту, рівність жінок і чоловіків, стабільне та безінфляційне зростання, високий рівень конкурентоспроможності й конвергенції економічних показників, високий рівень захисту й поліпшення стану довкілля, підвищення рівня та якості життя, економічну й соціальну згуртованість та солідарність держав-членів (стаття 2 Договору) [2].

У додатку XXI до Угоди про асоціацію зазначено, що адаптація законодавства України спрямована на забезпечення відповідності положенням Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг та Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур публічних закупівель установами, що діють у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах.

Разом з тим у 2014 році ЄС ухвалено нові директиви, а саме:

– Директиву 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 р. про державні закупівлі, якою скасовується Директива 2004/18/ЄС;

– Директиву 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 р.

щодо здійснення закупівлі організаціями, що працюють у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах, якою скасовується Директива 2004/17/ЄС;

– Директиву 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 р. про присудження концесійних договорів;

– Директиву 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 квітня 2014 р. про електронні інвойси у сфері державних закупівель.

У процесі адаптації законодавства України до законодавства ЄС планується враховувати термінологію, процедури та інші норми нових Директив ЄС у сфері публічних закупівель [3].

Угодою про асоціацію також передбачено (стаття 150), що процес адаптації законодавства повинен супроводжуватися змістовною інституційною реформою, що забезпечить ефективну інституційну основу публічних закупівель, зокрема у частині функціонування двох головних органів:

– центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію економічної політики, до основних завдань якого належить забезпечення узгодженої політики з питань, пов'язаних з реалізацією функції публічних закупівель, та координація процесу адаптації законодавства до відповідних положень законодавства ЄС;

– незалежного та неупередженого органу, який здійснюватиме нагляд за правомірністю рішень, ухвалених замовниками у процесі укладання договорів.

Дія цих Директив поширюються тільки на договори вище певного рівня вартості, в основному тому, що саме такі договори становлять інтерес в контексті міжнародної торгівлі. Адже основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів в цілому.

Для договорів про державні закупівлі, вартість яких нижче зазначеної в директивах, обов'язковим є оприлюднення наміру укласти договір про закупівлі і використання об'єктивних і попередньо оголошених критеріїв.

А. Олефір зазначав, що дорогоцінний час витрачається на дерегуляцію та забезпечення прозорості процедур: якщо перше робить державу неповноцінною, не спроможною ефективно вирішувати соціально-економічні проблеми, то друге в контексті закупівель само по собі не є антикорупційним засобом, а лише додатком до них [4].

Бенько І.Д., Сисюк С.В. зазначали, що корупція розпочинається з обміну взаємними послугами, що породжує систему незаконних відносин. Отримати відсутні результати показників зниження корупції можливо лише через застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання всіх методів протидії на всіх етапах процесу публічних закупівель. Обмежуючись окремими методами впливу, можна отримати лише короткочасний ефект [5].

Описуючи методи боротьби із корупцією автори зазначають, що протидія виникненню корупції можлива шляхом створення ефективної системи правил, які чітко та однозначно регламентують корупційно небезпечні процедури проведення публічних закупівель та формування механізмів контролю за безумовним дотриманням встановлених правил.

С. Бруун-Нільсен підкреслив, що відсутність комерційного підходу до закупівель у державному секторі може мати кілька причин. Наприклад, покупець державного сектора може надати перевагу своєму звичному постачальнику, навіть якщо той не є найбільш конкурентоспроможним на ринку. Другою тенденцією може бути обмеження вибору постачальників із залученням лише місцевих підприємств з метою сприяння працевлаштуванню місцевого населення і податкових надходжень. Також існує ризик того, що рішення, у тому числі рішення про закупівлі, не є комерційно орієнтованими через корупцію [1].

Все це вимагало приведення вітчизняного законодавства у сфері публічних закупівель до стандартів ЄС, задекларованих у вказаних вище Директивах.

12 лютого 2015 року відбулася презентація пілотної системи електронних державних закупівель під назвою «ProZorro» (www.prozorro.org).

На першому етапі через систему здійснювали «допорогові» державні закупівлі товарів на суму до 100 тис. грн. і послуг на суму до 1 млн. грн.

19 березня 2015 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі)».

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175-р схвалено Стратегію реформування системи публічних закупівель (дорожню карту), в якій передбачено імплементацію актуальних актів ЄС.

11 листопада 2015 року Комітет з державних закупівель ухвалив рішення про приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі, а 18 травня 2016 року завершилася офіційна процедура приєднання України до Угоди про державні закупівлі.

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» з 01 квітня 2016 року використання системи «ProZorro» стало обов'язковим для центральних органів влади та монополістів, а з 01 серпня 2016 року — для решти публічних замовників.

Ухвалено постанову Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1216 «Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій».

Рішенням № 1/2018 Комітету Асоціації Україна–ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року оновлено Додаток XXI до Глави 8 «Державні закупівлі» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію і надано позитивний висновок стосовно Стратегії реформування системи публічних закупівель (дорожньої карти).

Також у 2018 році забезпечено технічну реалізацію механізму закупівель товарів і послуг за рамковими угодами в електронній системі «ProZorro». Цей механізм дає змогу замовникам здійснювати закупівлі товарів і послуг шляхом укладання рамкової угоди строком до 4 років.

19 вересня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» № 114-IX, який набув чинності 19 квітня 2020 року. Цей закон був розроблений для імплементації в законодавстві України ключових понять та базових елементів Директиви 2014/24/ЄС та Директиви 2014/25/ЄС.

25 вересня 2019 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 846 «Про визначення державної установи «Професійні закупівлі» централізованою закупівельною організацією» створено першу централізовану закупівельну організацію, яка закуповує товари та послуги (крім поточного ремонту) в інтересах замовників за рамковими угодами [6].

Слід зазначити про ще одну особливість, яка стосується вимог директив ЄС, про яку згадує С. Бруун-Нільсен, щодо технічної специфікації – опису вимог до того, що повинно бути виконано згідно з договором про державні закупівлі. Технічна специфікація є важливим елементом тендерної документації, яка надається учасникам тендеру і на основі якої вони готують свої пропозиції. Такі специфікації мають бути об'єктивними, не надаючи переваг жодному з учасників. Тільки тоді пропозиції будуть конкурентними та придатними для порівняння і оцінки. Директиви ЄС вимагають, щоб закупівельні організації використовували технічні специфікації, засновані виключно на європейських чи міжнародних стандартах. Метою цього є забезпечення високого ступеня відповідності пропозиції заявника інтересам ринку, в тому числі міжнародному. Для зручності та заохочення участі заявники також можуть використовувати у своїх пропозиціях альтернативні стандарти за умови, що їхня відповідність європейським/міжнародним стандартам може бути задокументована.

Існує думка, що використання якісних критеріїв автоматично призводить до зловживань. Дійсно, є такий ризик, якщо якісні критерії сформульовані надто загально (наприклад, використання таких абстрактних термінів, як «якість», «функціональність» тощо). У таких випадках закупівельник залишає занадто велику дискрецію в прийнятті остаточного рішення. Крім того, за відсутності чітких вимог результатом торгів цілком може бути те, що пропозиції насправді не порів-

нянні, оскільки, наприклад, учасники зрозуміли такий термін, як «функціональність», абсолютно по-різному. Це пояснює, для чого потрібно використовувати більш визначені критерії, і це не обов'язково вимагає особливих технічних знань [1].

Відповідно до п. 7, 8 ст. 151 Угоди про Асоціацію, опис характеристик робіт, товарів або послуг не повинен містити посилання на конкретні марку чи виробника або на конкретний процес чи на торговельну марку, патенти, типи або конкретне місце походження чи спосіб виробництва, крім випадків, коли відповідне посилання обґрунтовується предметом контракту та супроводжується словами «або еквівалент». Перевага має надаватися використанню загальних описів технічних та якісних характеристик чи функцій.

Замовники не висувають умов, що можуть призвести до прямої або опосередкованої дискримінації економічних операторів іншої Сторони, таких, як вимога до економічних операторів, заінтересованих у контракті, бути заснованими у тій самій країні, регіоні або на тій самій території, що й замовник.

У свою чергу ст. 23 Директиви 2014/24/ЄС передбачає, що будь-яке покликання на номенклатуру в контексті публічних закупівель роблять із використанням Єдиного закупівельного словника (CPV), ухваленого Регламентом (ЄС) № 2195/2002.

Відповідно до ч. 4 ст. 42 цієї ж Директиви, технічні специфікації повинні забезпечувати можливість рівного доступу суб'єктів господарюваннядо процедури закупівлі і не повинні призводити до створення невиправданих перешкод для відкриття публічної закупівлі для конкуренції.

Відповідно до ст. 21, 23 Закону України «Про публічні закупівлі», у тендерній документації зазначається інформація про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, у тому числі відповідну технічну специфікацію (у разі потреби – плани, креслення, малюнки чи опис предмета закупівлі). Технічні, якісні характеристики предмета закупівлі та технічні специфікації до предмета закупівлі повинні визначатися замовником з урахуванням вимог, визначених частиною четвертою статті 5 цього Закону;

Технічна специфікація повинна містити опис усіх необхідних характеристик товарів, робіт або послуг, що закуповуються, у тому числі їх технічні, функціональні та якісні характеристики. Характеристики товарів, робіт або послуг можуть містити опис конкретного технологічного процесу або технології виробництва чи порядку постачання товару (товарів), виконання необхідних робіт, надання послуги (послуг).

Технічні специфікації можуть бути у формі переліку експлуатаційних або функціональних вимог, у тому числі екологічних характеристик, за умови, що такі вимоги є достатньо точними, щоб предмет закупівлі однозначно розумівся замовником і учасниками.

У разі якщо вичерпний опис характеристик скласти неможливо, технічні специфікації можуть містити посилання на стандартні характеристики, технічні регламенти та умови, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язані з товарами, роботами чи послугами, що закуповуються, передбачені існуючими міжнародними, європейськими стандартами, іншими спільними технічними європейськими нормами, іншими технічними еталонними системами, визнаними європейськими органами зі стандартизації або національними стандартами, нормами та правилами. До кожного посилання повинен додаватися вираз «або еквівалент».

Закон України «Про публічні закупівлі» кардинально відрізняється від попередніх аналогічних нормативних документів не лише тим, що він переніс тендери в електронний формат, але й тим, що він змінює філософію цих процесів. Неістотна, на перший погляд, заміна слів значною мірою зміщує акценти в процесах здійснення самих закупівель. Коли використовувалася термінологія «державна закупівля за державні кошти», то зазвичай, розумілося що закупівля здійснюється державою в особі конкретного її представника, в інтересах держави або її представника, ця закупівля оплачується за кошти саме держави і нею ж контролюється весь процес. Водночас у демократичних суспільствах все, що купують державні установи, оплачується за рахунок бюджетних коштів, які поповнюються платниками податків. Тому про-

цеси закупівель не можуть бути справою окремо взятих чиновників, вони повинні відбуватися публічно, під пильним контролем громадськості. Саме згідно з практикою розвинених країн і світовими стандартами і відбулася заміна терміна «державні закупівлі» на «публічні закупівлі», що повністю збігається з аналогічним терміном ЄС (Public Procurement). Трактування закупівель як публічного процесу свідчить про те, що закупівлю проводить публічний орган за кошти платників податків в інтересах громадян, які мають повну можливість контролювати процес витрачання своїх грошей для досягнення максимальної ефективності [7].

Також, С. Бруун-Нільсен звернув увагу на ще одну особливість закупівель ЄС – це їхнє використання як інструмента для реалізації екологічних та інших політик, таких як охорона праці. Оскільки основна мета регулювання державних закупівель полягає в тому, щоб зобов'язати державний сектор поводитися в комерційно ефективний спосіб, може постати питання, чи додаткові політики не спотворюватимуть первинної мети. До певної міри можна стверджувати, що «зелені» закупівлі насправді мають ключове значення.

Також, слід зазначити, що можливі також ситуації, коли замість конкретного технічного рішення в закупівельному договорі описана проблема, яку потрібно вирішити, і бажані результати. У цих випадках учасники торгів мають можливість використати свій інноваційний потенціал та технічні ноу-хау для розробки оптимального підходу. З цих причин допускається використання функціональних та експлуатаційних вимог як альтернативи технічним специфікаціям в звичному вигляді [1].

Маються на увазі інноваційні, зелені та соціальні закупівлі, оскільки важливо відходити від практики, що виключно найнижча ціна за будь-яких обставин має значення для присудження державного контракту. Однак, з точки зору Єврокомісії, замовникам публічних закупівель у стратегічних секторах – таких як, зокрема, охорона здоров'я, транспорт, ІТ та цивільне будівництво, – варто приділяти належну увагу також питанням якості, соціальної та екологічної стійкості, інноваціям, можливостям для ринку постачальників (зокрема, розвитку малого та середнього бізнесу), створенню найкращої доданої вартості. Це досягається завдяки:

1) розгляду технічних характеристик з точки зору реалістичних функціональних вимог, розуміння яких зазвичай приходить до замовників завдяки попереднім консультаціям з ринком, використання інформаційних платформ для обміну досвідом;

2) наданій можливості використання способів закупівель, які передбачають варіативність рішень, що базуються на альтернативних технологіях або процесах – учасники поряд із традиційним «безпечним» рішенням, можуть запропонувати більш інноваційне. Якщо інноваційні варіанти не спрацюють, суб'єкт господарювання все ще матиме достатні шанси отримати контракт із консервативнішою пропозицією. Використання варіантів є найефективнішим у поєднанні з функціональними вимогами та критеріями присудження, які дозволяють покупцеві порівнювати різні рішення з точки зору їх продуктивності, ефективності, економічності, універсальності та довговічності. Без цих параметрів важко порівнювати варіанти;

3) врахуванню вартості життєвого циклу закупівлі (не лише ціни), зокрема, виробництва, придбання, використання, споживання, обслуговування, взаємозв'язку, переробки та/або утилізації предмета публічного контракту;

4) співвідношенню ціни та якості – визначення ваг якісних критеріїв поруч із ціновим критерієм оцінки пропозицій учасників;

5) пошуку можливостей для привнесення соціальних вигод та запобігання чи пом'якшення несприятливих соціальних наслідків під час виконання контракту – там, де це не впливає на дискримінацію та напряму пов'язано із предметом закупівлі;

6) можливості закупати не лише за відкритою процедурою, а й із застосуванням гнучкіших способів залежно від обставин – конкурентний діалог, інноваційне партнерство, конкурс проектів, переговорна процедура, конкурентна процедура з переговорами, передкомерційна закупівля [8].

У свою чергу мета професіоналізації державних закупівель розуміється

в широкому сенсі як відображення загального вдосконалення всього спектру професійних навичок і компетенцій, знань і досвіду людей, які виконують або беруть участь у завданнях, пов'язаних із закупівлями. Вона також охоплює інструменти та підтримку, інституційну архітектуру політики, які необхідні для ефективного виконання роботи та досягнення результатів.

Людські ресурси – вдосконалення навчання та управління кар'єрою закупівель: практики державних закупівель, тобто ті, хто залучений до закупівель товарів, послуг і робіт, а також аудитори та посадові особи, відповідальні за розгляд справ про державні закупівлі, повинні мати відповідну кваліфікацію, навчання, навички та досвід, необхідні для рівня відповідальності. Це означає забезпечення досвідченого, кваліфікованого та мотивованого персоналу, пропонування необхідного навчання та безперервного професійного розвитку, а також розробку структури кар'єри та стимулів, щоб зробити функцію державних закупівель привабливою та мотивувати державних службовців досягати стратегічних результатів [9].

Державним класифікатором професій ДК003:2010 за кодом 2419.2 значиться – фахівець з державних закупівель. Посада віднесена до категорії «Професіонали у сфері маркетингу, ефективності господарської діяльності, раціоналізації виробництва, інтелектуальної власності та інноваційної діяльності». Дана професія передбачає високий рівень знань у галузі фізичних, математичних, технічних, біологічних, агрономічних, медичних чи гуманітарних наук. Професійні завдання полягають у збільшенні існуючого фонду (обсягу) знань, застосуванні певних концепцій, теорій та методів для розв'язання певних проблем чи в систематизованому викладенні відповідних дисциплін у повному обсязі. До цього розділу належать професії, що вимагають від працівника (з урахуванням кола та складності певних професійних завдань та обов'язків) кваліфікації за, щонайменше, дипломом про повну вищу освіту, що відповідає рівню спеціаліста, магістра [10].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», уповноважена особа повинна мати вищу освіту, як правило юридичну або економічну освіту. Уповноважені особи можуть пройти навчання з питань організації та здійснення публічних закупівель, у тому числі дистанційне в Інтернеті. Уповноважена особа для здійснення своїх функцій, визначених цим Законом, підтверджує свій рівень володіння необхідними (базовими) знаннями у сфері публічних закупівель на веб-порталі Уповноваженого органу шляхом проходження безкоштовного тестування [11].

Слід зауважити, що розроблена на теперішній час процедура тестування не передбачає у своєму змісті будь-яких навчальних матеріалів, пов'язаних із практикою обрання та застосування інноваційних, зелених та соціальних закупівель.

У свою чергу Законом передбачено, що уповноважена особа може залучати до підготовки тендерної документації інших працівників замовника, а також право замовника утворювати робочу групу для розгляду тендерних пропозицій/пропозицій.

Але ж потрібно розуміти, що таке формулювання прав уповноваженої особи не сприятиме якісному результату роботи інших працівників замовника.

На практиці, питання організації та проведення закупівель є проблемою лише уповноваженої особи (до реформування – секретаря тендерного (конкурсного) комітету).

Ще одна, властивість директив ЄС, про яку згадує С. Бруун-Нільсен, стосується критеріїв визначення кращої пропозиції. Українське законодавство передбачає оцінку вартості пропозиції як основного критерію для визначення переможця, що, в умовах невизначеності, часто використовується і як єдине мірило через його відносну об'єктивність і простоту.

Директиви ЄС окреслюють абсолютно інший підхід: ефективна конкуренція можлива, якщо в її основу закладена оцінка *групи* показників, таких як функціональність, економічність, післяпродажне обслуговування та інші якісні аспекти, а не лише ціни [1].

Вбачається, що той рівень знань, якими потенційно повинна володіти уповноважена особа, той обсяг фахової підготовки, необхідної для проведення процедур закупівель, не дозволяють приймати іннова-

ційні, альтернативні, а у підсумку – більш економічно вигідні, рішення. До цього можемо додати цілковиту інертність, небажання цікавитись досягненнями науково-технічного прогресу, робота «по накатаній», яка вже відпрацьована не один рік, стають на заваді у прийнятті сучасних управлінських рішень та марне витрачання бюджетних коштів.

Крім цього, нерозуміння певних процесів, у випадку притягнення особи до передбаченої законом відповідальності, може мати наслідком уникнення нею відповідальності. За таких обставин у діях такої особи може бути відсутня так складова складу правопорушення, як вина – у формі умислу або необережності. Також, не може бути залишений поза увагою той факт, що інші працівники замовника, до яких зверталась уповноважена особа або які були залучені до складу робочої групи не є суб'єктами відповідальності за зловживання з бюджетними коштами. Що виключає відповідальність за запропоновані ними технічні рішення.

Висновки. Підсумовуючи викладене, за результатами чого встановлено необхідність подальшої гармонізації законодавства України до нормативних актів ЄС, проведені наукові дослідження у сфері публічних закупівель вбачається, що:

– впроваджена реформа процесу публічних закупівель однозначно підвищила рівень її законності, відкритості, сприяла досягненню найкращого співвідношення ціни та якості товару, неупередженості при укладанні контрактів;

– поклала на замовника обов'язок чіткого визначення предмету закупки, що дозволяє придбати необхідну продукцію та уникнути марнотратства;

– замовник має уникати надмірної заврегульованості технічної специфікації;

– надмірна деталізація технічної специфікації є одним із корупційних ризиків, і як наслідок, може мати місце дискримінація національного постачальника;

- залишаються питання гармонізації українського законодавства з законодавством ЄС в частині професіоналізації публічних закупівель, визначення статусу інших працівників замовника, членів утворених замовником робочих груп, як учасників процедури закупівлі, їх відповідальності за запропоновані рішення;

- відсутня систематизація інформації в сфері інноваційних, зелених та соціальних закупівель, а покладання на уповноважену особу консультацій із ринком задля прийняття відповідного рішення носять характер оцінки бізнесу, за що у кінцевому випадку відповідає саме ця особа;

- застосування, як альтернативи, інноваційних, зелених та соціальних закупівель, вимагають від уповноваженої особи розуміння технічних та технологічних особливостей предмету закупівлі, його «сильних» та «слабких» сторін, здатність конвертувати технічні параметри у грошовий вираз з урахуванням життєвого циклу, прийняття виваженого рішення серед декількох подібних, фактично уповноважена особа має розумітися на основних засадах оцінки та оціночної діяльності;

– наразі не вдалося відшукати наукові публікації, в яких досліджувалось питання формування технічної специфікації та ризики, які можуть нести закупівлі, в яких технічна специфікація готується під конкретно визначеного постачальника;

– також не проводились наукові розробки, направлені на дослідження процедури прийняття рішення уповноваженою особою про проведення закупівлі;

– теперішній порядок підтвердження кваліфікації уповноваженої особи на дозволяє застосовувати, як альтернативні – інноваційні, зелені та соціальні закупівлі, що в цілому не сприяє економному витрачанню бюджетних коштів та економічному розвитку;

- затверджені нормативні та кваліфікаційні вимоги до уповноваженої особи з питань публічних закупівель не відповідають тим завданням, які ним мають вирішуватися;

– відсутність у складі суб'єктів правопорушення інших працівників замовника, які залучаються для потреб забезпечення публічних закупівель, не сприяють прийняттю виважених рішень .

Враховуючи викладене, вбачається, що діяльність уповноважених осіб з питань публічних закупівель щодо організації процесу закупівлі, визначення предмету закупівлі, формування технічної специфі-

кації, відповідальності, у тому числі інших працівників замовника, які залучаються до питань публічних закупівель, потребує наукового дослідження, встановлення можливих корупційних ризиків у цій сфері, розробку пропозицій, направлених на уникнення дискримінації товаровиробників, забезпечення здорової конкуренції, протидію корупції, економії бюджетних коштів, задоволення інтересів замовника.

Список використаної літератури:

1. Бруун-НільсенС. «Державнізакупівлі: шість ключових уроків від ЄС». *Газета «Європейська правда»* від 04 червня 2015 року. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467 (дата звернення 14.02.2023).
2. Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення 17.02.2023).
3. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель (дорожню карту) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text. (дата звернення 18.02.2023).
4. Олефір А. До проблеми правового регулювання публічних закупівель. *Журнал «Медичне право»*. 2016. № 2(18). С. 44–54.
5. Бенько І.Д., Сисюк С.В. Корупція у сфері публічних закупівель: форми прояву та засоби протидії. *Журнал «Причорноморські економічні студії»*. 2019. Випуск 38-2. С. 84–87.
6. Звіт про виконання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015–2020. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf. (дата звернення 18.02.2023).
7. Галущак М.П., Галущак О.Я., Герасимчук Н.М. Реформа публічних закупівель в Україні як крок на шляху до євроінтеграції. *Східна Європа:Економіка, бізнес та управління* : журнал. 2018. Випуск 1(12). С. 59–66.
8. Публічні закупівлі у світлі європейської інтеграції України. URL: https://zakupki.com.ua/publichni-zakupivli-u-svitli-yevropejskoyi-integratsiyi-ukrayiny.html. (дата звернення 19.02.2023).
9. Рекомендації Європейської комісії № 2017/1805 від 3 жовтня 2017 року. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/. (дата звернення 18.02.2023).
10. Державний класифікатор професій ДК003:2010 : Національний класифікатор України. Затверджено та надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10 (дата звернення 19.02.2023).
11. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19. (дата звернення 19.02.2023).

Roshyian I. The harmonization of European legislation on public procurement with the legislation of Ukraine

The article raises the issue of legislative regulation of public procurement in Ukraine, its harmonization with the acts of the European Union. The list of EU Directives, which are currently in force and which determine the main vector for reforming the public procurement system, has been updated. The stages of reforming domestic legislation in this area are given.

The issue of the lack of a commercial approach by budgetary institutions in matters of purchasing goods, works, and services with public funds is highlighted.

Attention is focused on the issue of the formation of the technical specification of the subject of procurement, the problematic issues that arise, the issue of discrimination of participants, corruption risks and the need to harmonize legislation. The article analyzes the Law of Ukraine «On Public Procurement» and current EU Directives in terms of the formation of technical specifications for the subject of procurement.

It is asserted about a change in the approach to spending budget funds. Purchases for state institutions are carried out at the expense of budget funds, which in turn are replenished by taxpayers. Public procurement processes are not the business of individual officials or institutions, they take place transparently and publicly.

Problematic issues in innovative, green and social procurement are identified, in particular, the status of an authorized person in matters of public procurement, qualification requirements for her and requirements established by law for the possibility of implementing

procurement procedures, as well as her powers. The status of other employees of the customer, to whom the authorized person can contact in the process of organizing the purchase, as well as employees who can be included in the group for evaluating the received proposals of the participants, remains without legal regulation.

Conclusions have been made about directions for further harmonization of legislation.

Key words: *public procurement, authorized person for public procurement, technical specification, discrimination of the national producer, effective competition.*

УДК 347.73:336.225.3
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.13

В. О. Рядінська
доктор юридичних наук, професор,
завідувач лабораторії проблем правового та організаційного
забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

О. В. Кузнєцова
кандидат юридичних наук, адвокат

ОЗНАКИ СТАТУСУ САМОЗАЙНЯТИХ ОСІБ ЯК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

В статті досліджено ознаки статусу самозайнятих осіб як платників податків. Розглянуто визначення понять «індивідуальна трудова діяльність», «зайняте населення», «особи, які забезпечують себе роботою самостійно», «фізичні особи–підприємці», «особи, які провадять незалежну професійну діяльність», «фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно», «особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність», «самозайняті особи». Акцентовано, що поняття «самозайняті особи» використовувалося в національному законодавстві з 1998 по 2010 роки. Проте з часом ця норма була видалена і поняття «самозайняті особи» замінено поняттями «фізичні особи–підприємці» та «особи, які провадять незалежну професійну діяльність». Законодавець, який раніше активно використовував поняття «самозайняті особи» у різних значеннях внаслідок суттєвого оновлення законодавства сформував єдиний підхід до цього поняття і використовує для визначення осіб, що забезпечують себе роботою самостійно, два поняття – «фізичні особи-підприємці» та «особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність». У Податковому кодексі України визначення поняття «фізична особа–підприємець» не міститься, а також законодавець уникає надання визначення «незалежної професійної діяльності», і вдається до не вичерпного переліку видів діяльності, котрі він відносить до незалежних професійних видів. Констатовано, що подальший розвиток податкового законодавства обумовив формування двох різних режимів оподаткування для обох груп осіб, що підпадають під ознаки «фізичних осіб–підприємців» та «осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність». Саме ці групи осіб відповідно до Податкового кодексу України підлягають взяттю на облік як самозайняті особи у контролюючих органах. Проаналізовано співвідношення категорій «фізична особа-підприємець» і «особа, що здійснює незалежну професійну діяльність», «прибуток» та «дохід». Підсумовано, що до ознак статусу самозайнятих осіб як платників податків можна віднести те, що: вони забезпечують себе роботою самостійно; використовують працю найманих працівників; здійснюють діяльність з метою отримання доходів безпосередньо від цієї діяльності; не є найманими працівниками в межах такої діяльності; можуть виступати в якості роботодавця і працівника.

Ключові слова: *оподаткування, податки, самозайняті особи, платники, дохід, незалежна професійна діяльність, фізична особа-підприємець, правовий статус.*

Постановка проблеми. У сучасному світі головним фактором забезпечення добробуту суспільства є люди, їх креативний потенціал. Держава, яка прагне забезпечити власний розвиток та процвітання, зобов'язана створювати умови для продуктивного використання людських ресурсів і продуктивних людських рис для будь-якої суспільно корисної діяльності, однією з цих умов виступає стимулювання діяльності самозайнятих осіб.

Повномасштабне вторгнення російського агресора призвело до значних втрат нашою країною людського капіталу

© Рядінська В. О., Кузнєцова О. В., 2023

(за офіційними даними від 5 до 7 мільйонів українців виїхали за кордон), який може бути втрачено назавжди, що є однією з найбільших загроз для майбутнього України. Тому План з відновлення України повинен містити заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для трудової зайнятості, та передбачають самостійну організацію, максимальне врахування індивідуальних потреб, здібностей, інтересів, досвіду особи, без допомоги держави чи інших осіб. До таких заходів, серед іншого, відноситься формування стабільного, прозорого, зрозумілого податкового законодавства, у нормах якого чітко та однозначно закріплювався б правовий статус самозайнятих осіб, їх права та обов'язки як платників податку, правовий механізм їх оподаткування.

Аналіз досліджень. Дослідженню ознак податкового статусу самозайнятих осіб присвячували свої роботи О. Бас [1, с. 27–33], Г. Гаврюшенко [2, с. 45–50], К. Гнатенко [3, с. 104–106], О. Грабовецька [4, с. 126–132], Д. Жоравович [5, с. 190–195], Т. Жовнір [6, с. 146–149], О. Кравчук [7, с. 194–200] тощо, проте їх роботи частково втратили свою актуальність у зв'язку з суттєвим оновленням законодавства.

Метою статті є дослідження ознак статусу самозайнятих осіб як платників податків.

Самозайнятість (англ. – self-employment, нім. – selbststandige tatigkeit) – одна з форм трудової зайнятості, що передбачає самостійну організацію власної трудової діяльності, самостійне розпорядження вигодами від цієї діяльності та несення всіх пов'язаних із нею ризиків [8, с. 445]. Самозайнятість як категорія широко використовується в зарубіжних країнах. Так, у Європейській системі рахунків (ЄСР 2010) самозайнятість визначається як комерційна діяльність, що здійснюється виключно за рахунок власної робочої сили й на себе, а не від імені роботодавця та за наймом, і до самозайнятих віднесено працівників, що працюють поза наймом, та неоплачуваних сімейних працівників [9].

В Україні вперше термін «самозайняті особи» використаний у Порядку обліку платників податків, зборів (обов'язкових платежів), затвердженому наказом Державної податкової адміністрації України від 19.02.1998 № 80, у пункті 1.14 якого вказані особи визначалися таким чином: «*це платник податків – фізична особа, яка є підприємцем або здійснює незалежну професійну діяльність та не є найманою особою у межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності*» [10]. В аналогічному визначенні закріплювалося поняття самозайнятих осіб і у Законі України від 22.05.2003 № 889-IV «Про податок з доходів фізичних осіб» [11], з прийняттям якого зазначений вище наказ втратив чинність. Потім визначення поняття самозайнятих осіб було закріплено у підпункті 14.1.266 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України таким чином: «*самозайняті особи – це платники податку, які є фізичними особами–підприємцями або провадять незалежну професійну діяльність за умови, що такі особи не є працівниками в межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності*» і використано в нормах цього нормативно-правового акту (абзац 2 пункту 63.5 статті 63, пункт 70.16 статті 70, абзац пункту 77.2 статті 77, пункт 178.1 статті 178, пункт 178.4 статті 178, абзац перший пункту 3 підрозділу 9^{-4}, абзац перший пункту 25 підрозділу 10 розділу XX) [12].

Поняття «самозайняті особи» використовувалося і в інших нормативних актах. Наприклад, у статті 4 Закону України від 05.07.2012 № 5067-VI «Про зайнятість населення» закріплювалося поняття «самозайняті особи» (*як осіб, які забезпечують себе роботою самостійно*), що замінило поняття «індивідуальна трудова діяльність», яке використовувалося в чинному раніше Законі України від 01.03.1991 № 803-XII «Про зайнятість населення» [13]. Проте Законом України від 06.06.2019 № 2745-VIII «Про фахову передвищу освіту» у норми Закону № 5067-VI було внесено зміни, і замість поняття «самозайняте населення» стало використовуватися поняття «зайняте населення», однією з категорій якого визначено осіб, що забезпечують себе роботою самостійно [14]. Подібна ситуація виникла і в нормативно-правових актах, що врегульовують

відносини у сфері загальнообов'язкового державного страхування. Поняття «особи, які забезпечують себе роботою самостійно» закріплювалося у статті Закону України 23.09.1999 № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», де визначалося як *особи, що займаються адвокатською, нотаріальною, творчою та іншою діяльністю, пов'язаною з отриманням доходу безпосередньо від цієї діяльності, члени фермерського господарства, особистого селянського господарства, якщо вони не є найманими працівниками* [15]. Проте з часом ця норма була видалена і поняття «самозайняті особи» замінено поняттями «фізичні особи–підприємці» та «особи, які провадять незалежну професійну діяльність» (підпункт 1 пункту 1 статті 29 зазначеного закону). У Законі України від 08.07.2010 № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» використовується поняття «фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно» (абзац четвертий пункту 1 частини першої статті 4), але не надається його визначення [16].

Отже, український законодавець, який раніше активно використовував поняття «самозайняті особи» у різних значеннях внаслідок суттєвого оновлення законодавства сформував єдиний підхід до цього поняття і використовує для визначення осіб, що забезпечують себе роботою самостійно, два поняття – фізичні особи-підприємці та особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність. Саме ці групи осіб відповідно до абзацу другого пункту 63.5 статті 63 Податкового кодексу України підлягають взяттю на облік як самозайняті особи у контролюючих органах [12].

Визначення поняття «фізична особа–підприємець» у нормах Податкового кодексу не міститься. Цікаво, що норми інших нормативних актів також не закріплюють такого поняття. Так, відповідно до пункту 2 частини другої статті 55 Господарського кодексу України, до суб'єктів господарювання відносяться *«громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці»*, а згідно частини другої статті 3 цього ж нормативно-правового акту, *«господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями»* [17]. У статті 24 Цивільного кодексу України зазначається, фізичною особою є людина як учасник цивільних відносин, а згідно зі статтею 50 цього ж нормативного акта фізична особа може набути статусу фізичної особи–підприємця за умови: 1) наявності повної цивільної дієздатності; 2) відсутності обмеження права фізичної особи на здійснення підприємницькою діяльністю, установленого Конституцією України; 3) здійснення державної реєстрації в порядку, установленому законом [18]. Порядок реєстрації фізичних осіб-підприємців закріплюється у нормах Закону України від 15.05. 2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [19].

Незалежною професійною діяльністю, відповідно до частини другої підпункту 14.1.266 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України, визнається участь фізичної особи в науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою–підприємцем (за винятком випадку, передбаченого п. 65.9 ст. 65 цього Кодексу) та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб [12].

Співвідношення категорій «фізична особа-підприємець» і «особа, що здійснює незалежну професійну діяльність» є спірним питанням у праві.

Одні науковці (особливо на початку введення цих категорій у податковому законодавстві) вважали, що особи, що здійснюють незалежну професійну діяль-

ність є своєрідною формою фізичних осіб–підприємців, і введення законодавцем зазначеної категорії було обумовлено необхідністю забезпечення податкового обліку, коли для осіб, що не здійснювали систематичної підприємницької діяльності на власний ризик з метою отримання прибутку, не встановлювалося обов'язкової умови легітимації діяльності – державної реєстрації. Для того, щоб зобов'язати осіб, які працювали «на себе», в певних випадках несистематично, і можливо, не мали на меті отримання прибутку, хоч і отримували певні доходи від своєї діяльності, сплачувати податки, законодавець замість встановлення в нормах господарського законодавства вимоги щодо їх реєстрації як особливих суб'єктів господарювання, ввів у податкове законодавство поняття «особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність», і встановив особливий режим оподаткування їх доходів.

Інші науковці дотримувалися позиції, за якої категорії «фізична особа-підприємець» і «особа, що здійснює незалежну професійну діяльність» є відмінними і виокремлювали їх неспільні риси. Одним з ґрунтовніших досліджень цього питання є роботи А. Сазонової, яка виділяє такі відмінності між вищевказаними категоріями: 1) незалежна професійна діяльність пов'язана зі здобуттям особою, яка планує її здійснювати, спеціальної освіти або підготовки, що забезпечує формування в неї певного рівня компетентності, пов'язаного з наявністю специфічних знань, навичок чи вмінь, тоді як підприємницька діяльність не потребує обов'язкової наявності в особи, яка її здійснює, специфічного рівня компетентності; 2) незалежна професійна діяльність виступає для особи, яка її здійснює, головним джерелом активних доходів, а для підприємницької діяльності це не обов'язково (зокрема, особа може здійснювати підприємницьку діяльність і перебувати в не пов'язаних із такою підприємницькою діяльністю трудових відносинах, за винятком випадків, встановлених законодавством); 3) незалежна професійна діяльність орієнтована більшою мірою на трудовий процес, який передбачає розвиток, не матеріалізований у результат, тому може здійснюватися, з огляду на «собівартість» її результатів, тоді як підприємницька діяльність спрямована на отримання прибутку; 4) особа, що здійснює незалежну професійну діяльність, може використовувати найману працю не більш як чотирьох осіб, а для підприємців не існує обмежень щодо кількості найманих працівників; 5) особа, що здійснює незалежну професійну діяльність, не має бути зареєстрована як фізична особа–підприємець (за винятком випадку, передбаченого п. 65.9 ст. 65 Податкового кодексу України) [20].

Подальший розвиток податкового законодавства обумовив формування двох різних режимів оподаткування для обох груп осіб, що підпадають під ознаки фізичних осіб–підприємців та осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, внаслідок чого дискусія щодо співвідношення зазначених категорій зійшла нанівець. На сучасному етапі не виникає питання про тотожність фізичних осіб–підприємців та осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність. Що ж об'єднує їх в одну категорію – самозайняті особи?

Насамперед зазначимо, що всі види самозайнятих осіб забезпечують себе роботою самостійно, тобто власноруч організовують свою трудову діяльність, не очікуючи допомоги з боку держави або інших осіб. У зв'язку з цим, постає питання: з якою метою вони організовують свою самозайнятість?

Мета діяльності фізичної особи–підприємця – отримання прибутку, що апріорі виходить з назви цього суб'єкта (підприємець) та визначення підприємництва, закріпленого статтею 42 Господарського кодексу України [17]. Прибутком, згідно зі словником фінансово-правових термінів, є сума, на яку доходи перевищують пов'язані з ними витрати [8, с. 380].

Мета діяльності осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, не така прозора. Побутує думка, що метою діяльності осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, є досягнення економічних або соціальних результатів (наприклад, завданням нотаріуса є посвідчення прав та фактів, що мають юридичне значення, адвокатів – надання правової допомоги, приватних виконавців – при-

мусове виконання судових рішень тощо). Проте, як слушно підкреслює М. Худенко, особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність, отримують за її виконання винагороду (гонорар, плату), конкурують між собою та ризикують, приймаючи доручення замовника (клієнта), а отже, мета одержання прибутку в осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, хоч і другорядна, але відчутна [21, с. 60–71]. На наш погляд, більш коректно було б зазначити, що метою діяльності осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, є отримання доходів.

Категорія «дохід» є складним економічним поняттям та має відповідно до цього певну специфіку. Згідно з тлумачними словниками, дохід являє собою гроші або матеріальні цінності, що одержуються державою, юридичною або фізичною особою внаслідок будь-якої діяльності (комерційної, виробничої, посередницької тощо) [8, с. 245]. Надаючи поняття доходу в нормах Податкового кодексу, український законодавець застосував підхід, за якого перераховуються і нормативно закріплюються різноманітні види доходів, що можуть отримувати фізичні особи з урахуванням територіального принципу (джерела походження): підпункті 14.1.54 пункту 1 статті 14 надається визначення доходів із джерелом їх походження з України як будь-якого доходу, отриманого резидентами або нерезидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності на території України (включаючи виплату (нарахування) винагороди іноземними роботодавцями), її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні [12], після чого законодавець вдається до перерахування видів таких доходів; в підпункті 14.1.55 пункту 1 статті зазначається, що до доходів, отриманих з джерел за межами України, відноситься будь-який дохід, отриманий резидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності за межами митної території України, включаючи проценти, дивіденди, роялті та будь-які інші види пасивних доходів, спадщину, подарунки, виграші, призи, доходи від виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими та трудовими договорами, від надання резидентам в оренду (користування) майна, розташованого за межами України, включаючи рухомий склад транспорту, приписаного до розташованих за межами України портів, доходи від продажу майна, розташованого за межами України, дохід від відчуження інвестиційних активів, у тому числі корпоративних прав, цінних паперів тощо; інші доходи від будь-яких видів діяльності за межами митної території України або територій, непідконтрольних контролюючим органам [12].

Отже, можна припустити, що метою здійснення діяльності фізичних осіб–підприємців з ознакою провадження незалежної професійної діяльності, є все ж таки отримання доходів. Таким чином, до ознак самозайнятих осіб взагалі (і фізичних осіб–підприємців зокрема) можна віднести те, що вони здійснюють свою діяльність з метою отримання доходу.

У Податковому кодексі України законодавець уникає надання визначення незалежної професійної діяльності й, як і у випадку з поняттям «самозайняті особи», вдається до переліку видів діяльності, котрі він відносить до незалежних професійних; при цьому, цей перелік не має вичерпного характеру [5, с. 190–195]. У зв'язку з цим, за умови відсутності ознак самозайнятої особи, закріплених у законодавстві, виникає правова невизначеність при кваліфікації діяльності фізичної особи як незалежної професійної, а будь-яка невизначеність у правових податкових нормах призводить до неодностайності її трактування – як із боку платників податків, так і з боку податкових органів. Д. Жоравович, вказуючи на невичерпність переліку видів незалежної професійної діяльності, закріпленого у податковому законодавстві, пише, що до незалежної професійної належить будь-яка діяльність, подібна до перелічених у частині другої підпункту 14.1.266 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України, за умови, що така особа не є працівником у межах такої діяльності [5, с. 190–195]. Оскільки така ж умова висувається в зазначених нормах і щодо фізичних осіб–підприємців, то необхідно зупинитися на ній більш детально. Що мав на увазі законодавець, коли зазначив, що самозайнята

особа «…не є працівником в–межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності?» І засновники фізичних осіб–підприємців, і приватні нотаріуси, і адвокати, і арбітражні керуючі, й інші особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність, працюють при здійсненні такої діяльності, а отже, є працівниками. На наш погляд, мається на увазі, що вони не повинні бути найманими працівниками у межах такої діяльності.

Аналізуючи категорію «самозайняті особи», Т. Жовнір слушно вказує, що вона визначає особливий правовий статус, якого набула фізична особа і який відображає її як учасника насамперед правовідносин, пов'язаних з господарською та незалежною професійною діяльністю, котрий надає особі можливість виступати одночасно у статусі роботодавця і працівника [6, с. 146–149].

Висновки. Таким чином, до ознак статусу самозайнятих осіб як платників податків можна віднести те, що: вони забезпечують себе роботою самостійно; використовують працю найманих працівників; здійснюють діяльність з метою отримання доходів безпосередньо від цієї діяльності; не є найманими працівниками в межах такої діяльності; можуть виступати в якості роботодавця і працівника.

Список використаної літератури:

1. Бас О. І. Особливості самозайнятості сільського населення у сфері туризму. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Сер. : Економіка, аграрний менеджмент, бізнес.* 2013. Вип. 181(2). С. 27–33.
2. Гаврюшенко Г. Зарубіжний досвід розвитку підприємницької діяльності та самозайнятості серед людей з інвалідністю. *Україна: аспекти праці*. 2013. № 4. С. 45–50.
3. Гнатенко К. В. Напрями удосконалення соціального захисту самозайнятих осіб. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1. С. 104–106.
4. Грабовецька О. Нормативно-правове забезпечення самозайнятості населення: реалії і проблеми. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України.* 2015. Вип. 20. С. 126–132.
5. Жоравович Д. О. Правові аспекти визначення статусу самозайнятої особи. *Форум права*. 2012. № 3. С. 190–195.
6. Жовнір Т. Співвідношення поняття «самозайнята особа» з іншими суміжними правовими категоріями. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 2. С. 146–149.
7. Кравчук О. О. Три види правового статусу фізичної особи. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія, соціологія, право.* Вип. 1-2. 2017. С 194–200.
8. Словник фінансово-правових термінів. За заг. ред. д.ю.н., проф. Л. К. Воронової. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ. Алерта. 2011. 520 с.
9. Європейська система рахунків – ЄСР 2010. Глава 1. Загальні риси і основні принципи. URL: https://www.lb.lt/n22873/esa_2010-en_book.pdf
10. Про затвердження Порядку обліку платників податків, зборів (обов'язкових платеж*ів): наказ Державної податкової адміністрації України від 19.02.1998 № 80. Офіційний вісник України.* 1998. № 11. Ст. 431.
11. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22.05.2003 № 889-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 37. Ст. 308.
12. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
13. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 № 803-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-12#Text
14. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 № 2745-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#n1398
15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text
16. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 2–3. Ст. 11.
17. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
18. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text.
19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 31–32. Ст. 263.

20. Сазонова А. О. Незалежна професійна діяльність та її співвідношення з підприємницькою діяльністю фізичних осіб. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2021. Т. 32 (71). № 1. С. 72–78. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/1_2021/15.pdf.
21. Худенко М. В. Господарсько-правовий статус осіб, які здійснюють незалежну професійна діяльність. *Економіка і право*. 2019. № 4. С. 60–71.

Riadinska V., Kuznetsova O. Signs of the status of self-employed persons as taxpayers

The article examines the features of the status of self-employed persons as taxpayers. The author examines the definitions of the concepts of "individual labor activity", "employed population", "persons who provide themselves with work independently", "individual entrepreneurs", "persons engaged in independent professional activity", "individuals who provide themselves with work independently", "persons engaged in independent professional activity", "self-employed persons". It is emphasized that the concept of "self-employed persons" was used in national legislation from 1998 to 2010. However, over time, this provision was deleted and the concept of "self-employed persons" was replaced by the concepts of "individual entrepreneurs" and "persons engaged in independent professional activities". The legislator, who previously actively used the term "self-employed persons" in different meanings, has, as a result of a significant update of the legislation, formed a unified approach to this concept and uses two concepts to define persons who provide themselves with work independently – "individual entrepreneurs" and "persons engaged in independent professional activities". The Tax Code of Ukraine does not contain a definition of "individual entrepreneur", and the legislator avoids defining "independent professional activity", and, as in the case of the concept of "self-employed persons", only resorts to a non-exhaustive list of activities, which it refers to as independent professional activities. It is stated that further development of tax legislation has led to the formation of two different taxation regimes for both groups of persons falling under the definition of "individual entrepreneurs" and "persons engaged in independent professional activities". According to the Tax Code of Ukraine, these groups of persons are subject to registration as self-employed persons with the controlling authorities. The author analyzes the correlation between the categories of "individual entrepreneur" and "person engaged in independent professional activity", "profit" and "income". It is summarized that the signs of the status of self-employed persons as taxpayers include the following: they provide themselves with work independently; use the labor of employees; carry out activities with the aim of obtaining income directly from these activities; are not employees within such activities; and may act as an employer and an employee.

Key words: *taxation, taxes, self-employed persons, taxpayers, income, independent professional activity, individual entrepreneur, legal status.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.14

Р. А. Сербин
https://orcid.org/0000-0002-8880-7743
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті автором досліджено зарубіжний досвід публічного адміністрування діяльності суду. Констатовано, що у зв'язку з обраним напрямком євроінтеграції України, членство у Раді Європи та Європейському Союзі, утвердження в Україні верховенства права та впровадження європейських стандартів у національну систему судового устрою і судочинства неабияку актуальність набуває вивчення існуючих європейських стандартів у сфері публічного адміністрування діяльності суду. На основі проведеного дослідження виокремлено три основні моделей публічного адміністрування діяльності суду в країнах Європейського Союзу. Наголошено, що зазначена діяльність повинна здійснюватися у відповідності із принципом чіткого розподілу повноважень між суддями та посадовими особами апарату суду, шляхом зведення до мінімуму обсягу адміністративних функцій, які виконують судді, шляхом забезпечення належного виконання цих функцій працівниками апарату суду. Визначено основні напрямки удосконалення системи публічного адміністрування діяльності суду в Україні, із урахуванням позитивного міжнародного досвіду провідних європейських держав та Сполучених Штатів Америки. Запропоновано запровадження окремого інституту публічного адміністрування діяльності суду, який буде відокремлений від системи судоустрою, структуру штату якого складатимуть професійні управлінці. Зроблено висновок, що основними напрямками удосконалення системи публічного адміністрування діяльності суду є: 1) з метою розвантаження суддів, спрощення процедури відправлення правосуддя, забезпечення дотримання строків провадження, тощо перейняти досвід Німеччини в сфері публічного адміністрування діяльності суду шляхом введення в структурі апарату суду аналогічного із «Rechtspfleger» структурного підрозділу, основні функціональні обов'язки якого передбачатимуть здійснення розгляду справ, які не пов'язані із вирішенням спору, та призначенням і проведенням судових засідань; 2) задля дотримання принципів забезпечення рівного доступу, законності, прозорості, доброчесності вважаємо за доцільне переглянути нормативно-правові акти, які регламентують правову процедуру добру помічників суддів, та запровадити, у відповідності із досвідом Польщі, Естонії порядок проведення конкурсного відбору на зайняття посади помічника судді; 3) для урегулювати проблем, пов'язаних із забезпеченням соціальних, трудових та інших гарантій помічників суддів, встановлення належної процедури конкурсного відбору на посаду, та подальшого просування та переміщення по службі, віднести посаду помічника судді до посад державної служби, шляхом перейняття досвіду Австрії; 4) поступового запровадження окремого інституту публічного адміністрування діяльності суду, який складатиметься із професійних управлінців, основне завдання яких полягатиме у здійснення повноважень організаційно-управлінського, матеріально-технічного, кадрового та іншого характеру, не пов'язаного із відправлянням правосуддя.

Ключові слова: *судоустрій, публічне адміністрування, організація, управління, адміністрування діяльності суду, міжнародний досвід, міжнародні стандарти.*

© Сербин Р. А., 2023

Постановка проблеми. Питання ефективної діяльності судової системи завжди було одним із пріоритетних завдань, у будь-якій демократичній державі. Поряд із необхідністю формування нових процесуальних стандартів відправлення правосуддя, важливим є питання якісного адміністрування процесів, що відбуваються в суді як органі, який виконує важливу державну функцію, пов'язану із захистом прав та свобод людини і громадянина, в межах дотримання права кожного на справедливий суд.

Угодою про асоціацію з Європейським Союзом Україна проголосила згоду на посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав і основоположних свобод людини, зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості. Тож міжнародні та європейські стандарти у сфері судочинства, в тому числі публічного адміністрування діяльності суду, є пріоритетними завданнями для забезпечення подальшого розвитку нашої держави та утвердження її як повноправного члена європейського та світового співтовариства.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід організації діяльності судової системи був предметом дослідження таких вітчизняних вчених, як: Р. М. Аюпова, С. В. Ківалов, В. Т. Маляренко, В. В. Молдован, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, І. М. Осика, В. В. Сердюк, А. А. Стрижак та ін. Вказані наукові праці безумовно становлять науковий інтерес, проте лише фрагментарно розкривають питання удосконалення сучасної системи публічного адміністрування діяльності суду. Вивчення зарубіжного досвіду публічного адміністрування діяльності суду та основних напрямків його використання в Україні залишається актуальним на сьогодні, що обумовлює необхідність проведення ґрунтовного аналізу.

Мета статті полягає у аналізі зарубіжного досвіду публічного адміністрування діяльності суду та визначення на його основі напрямків його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Задля забезпечення належного функціонування судової системи України, чіткої організації її діяльності важливим є конкретний розподіл функцій пов'язаних із відправлянням судочинства, та повноважень у сфері публічного адміністрування діяльності суду. При цьому, найбільш позитивною моделлю такого розподілу, є відокремлення діяльності суддів та адміністративного персоналу суду.

Подібна модель чіткого розподілу функцій між суддями та працівниками апарату суду вже давно функціонує в країнах Північної Америки і Європи. Мова йде про те, що функції, які не є суддівськими за своєю природою і не обов'язково мають виконуватися суддями, в максимально можливій мірі передаються іншим працівникам суду, включаючи секретарський персонал. За таких умов головний суддя (голова суду) замість того, щоб витрачати більшість свого часу на вирішення адміністративних та управлінських питань, делегує основну частину відповідних адміністративних функцій керівнику апарату суду, який фактично стає партнером голови суду.

Визначальним для України в удосконаленні існуючої організації публічного адміністрування є досвід Європейського Союзу. Так зокрема, поняття «публічна адміністрація» активно використовується в документах, що пов'язані з підготовкою до вступу до Європейського Союзу та виконанням відповідних вимог і програм (наприклад, у «Стратегії модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування на 2003-2006 р.» [1, с. 514].

Одним із сучасних таких стандартів у сфері організації роботи судів і суддів можна назвати Рекомендацію CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам–членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, від 17 листопада 2010 р., основні положення якої варто б і в Україні взяти за обов'язкову основу подальшого розвитку й вдосконалення діяльності, зокрема, апарату суду. Так, відповідно до п. 33 рекомендації кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати від-

повідно до стандартів, викладених у ст. 6 конвенції, а також щоб судді могли ефективно працювати. У п. 35 заявлено, що в судах мають працювати достатня кількість суддів та кваліфікований допоміжний персонал. І для попередження виникнення та зменшення надмірного робочого навантаження в судах потрібно вжити необхідних заходів для забезпечення незалежності судової влади, щоб передати вирішення несудових питань іншим особам із відповідною кваліфікацією (п. 36) [2].

Задля забезпечення таких умов голова суду, з метою економії власного часу, фактично делегує основну частину відповідних адміністративних функцій керівнику апарату суду, спеціально уповноваженим посадовим особам, на яких покладено здійснення основного масиву організаційних, управлінських, матеріально-технічних та інших повноважень.

У більшості країн Заходу відповідальність за поточне управління роботою суду, включаючи управління роботою персоналу, покладається на судових адміністраторів (така схема діє в країнах Північної Америки і Скандинавії, в Фінляндії, Нідерландах і Німеччині) [3].

В Болгарії існує Вища судова рада Республіки Болгарія, яка була заснована з прийняттям Конституції в 1991 році. Згідно Конституції та Закону «Про судову систему», дана інституція – постійно діючий орган, який представляє суддівську владу, забезпечує її незалежність, визначає структуру та організацію судової системи, скеровує її діяльність без посягань на незалежність її органів [4]. Голова районного суду здійснює загальне організаційно-адміністративне керівництво районного суду. Фактично він у своїй діяльності поєднує повноваження як безпосередньо голови суду, так і керівника апарату, оскільки здійснює загальне керівництво діяльністю апарату суду (призначає на посаду і звільняє з посади працівників апарату суду, розподіляє обов'язки між ними, приймає рішення про заохочення працівників апарату суду тощо.

Така модель публічного адміністрування діяльності суду є схожою із вітчизняною, проте вважаємо, що таке поєднання функцій значно ускладнює роботу голови суду, оскільки створює додаткове навантаження, а також певним чином може призвести до появи негативного впливу з боку голови суду, як безпосереднього керівника, на працівників суду.

Цікавою та досить дієвою є система розподілу обов'язків, що стосуються адміністрування діяльності суду між працівниками апарату суду у Німеччині. Зокрема, всі її працівники розподілені на п'ять категорій, серед яких: 1) так-звані «rechtspfleger» (магістранти) – ті працівники апарату суду, які в передбачених законом випадках виконують функції судді (не є асистентами судді, а безпосередньо здійснюють правосуддя, передусім у безспірних правовідносинах, вирішення питань щодо встановленням опіки та піклування, затвердження заповіту судом, ведення земельних кадастрів, комерційних реєстрів, реєстрів морських та повітряних судів, видачі ордерів на арешт, наказів про приведення у виконання вироків, не пов'язаних з позбавленням волі, тощо); 2) працівники апарату суду, які не мають повноважень судді та здійснюють допоміжні функції (узагальнюють законодавство та судову практику, готують проекти судових рішень); 3) працівники апарату суду, відповідальні за адміністративні питання (працівники фінансового відділу, відділу інформаційних технологій, працівники канцелярії суду); 4) технічний персонал (технічне оснащення суду, охоронці, прибиральники, тощо); 5) інші працівники апарату суду (котрі не увійшли до зазначених вище груп посад) [5, с. 20–21].

Подібна модель публічного адміністрування діяльності суду значно сприяє розвантаженню не лише самих суддів, але й усього судового процесу, допоможе уникнути затягування розгляду окремих судових справ, які не стосуються питань вирішення спору та призначення і проведення судових засідань. Запровадження в Україні німецького досвіду, шляхом введення аналогічної із «Rechtspfleger» посади сприяло б також спрощенню процедури судочинства, забезпечення дотримання строків провадження, що в свою чергу відповідає праву на справедливий суд.

Ми погоджуємось із думкою А. О. Малихіної, яка зазначає, що передання справ

наказного провадження до компетенції спеціальних працівників апарату суду дозволить зменшити навантаження на суддів місцевих загальних судів, сприятиме більш оперативному вирішенню справ позовного провадження, буде економічно виправданим, адже утримання спеціальних працівників апарату суду обійдеться значно дешевше, аніж утримання такого ж за чисельністю штату суддів [5, с. 23].

Крім того, під патронажем Ради Європи було складено перелік прикладів непрофільних обов'язків суддів, які було б доцільно передати іншим працівникам судової системи, хоча, безумовно, кожна країна при цьому має враховувати специфіку своєї судової системи. Таку категорію «інших працівників судової системи», окрім Rechtspfleger в Австрії та Німеччині, називають помічниками суддів в Польщі, судовими клерками в Англії та Уельсі. Незалежно від назви посади, спільним для працівників цієї категорії є те, що вони знімають з суддів велику частку їхнього тягаря, виконуючи обов'язки, які за відсутності цих працівників покладалися б на суддів.

У Польщі нормативний порядок публічного адміністрування діяльності суду регулюється Законом Про систему загальних судів, Розпорядженням Міністра юстиції від 20 грудня 2012 року «Про нагляд за адміністративною діяльністю судів»; постановою Міністра юстиції «Положення про діяльність загальних судів»; Розпорядженням Міністра юстиції від 19 червня 2019 року про організацію та сферу діяльності секретаріатів судів та відділів судової адміністрації.

Відповідно до ст. 3 Закону Про систему загальних судів органами суддівського самоврядування є: загальні збори суддів апеляційного суду; загальні збори суддів обласного суду; загальні збори суддів районного суду. Адміністративна діяльність судів полягає в:

1) забезпечення належних технічних, організаційних та фінансових умов для функціонування суду та виконання судом завдань, визначених законом;

2) забезпечення належного перебігу внутрішньої діяльності суду, безпосередньо пов'язаної з виконанням судом завдань, визначених законом [6].

Крім того адміністративний нагляд за діяльністю судді у Польщі поділяється на внутрішній та зовнішній. Внутрішній адміністративний нагляд за діяльністю судів, зокрема в частині забезпечення належного перебігу внутрішньої діяльності суду, безпосередньо пов'язаної з виконанням судом завдань, визначених законом, виконуються головами судів. Зовнішній адміністративний нагляд за діяльністю судів, здійснює Міністр юстиції через службу нагляду, до складу якої входять судді, делеговані до Міністерства юстиції.

Що стосується помічників суддів, то до їх повноважень законодавство Польщі відносить: підготовку проектів судових рішень та інших документів; збір інформації, необхідної судді для розгляду справи; контроль за роботою секретарів, тощо. Помічник судді при цьому не є його персональним асистентом, а виступає працівником апарату суду, який допомагає при цьому декільком суддям. Крім того, в Польщі помічник судді повинен самостійно виконувати адміністративні та допоміжні дії, спрямовані на підготовку суду до слухання, хоча Міністр юстиції має повноваження на детальне визначення сфери обов'язків і методів виконання завдань помічника судді, з урахуванням принципів ефективності та раціональності, економічних питань і швидкості, а також необхідності забезпечення належного виконання доручених завдань [7, с. 366–367].

Не менш цікавою є і процедура призначення помічника судді на посаду. У відповідності із § 2а ст. 155 Закону про систему загальних суддів, набір кандидатів відбувається шляхом конкурсу, метою якого є відбір кандидата з найбільшими знаннями та найвищими кваліфікаціями, схильностями та загальними здібностями, необхідними для виконання обов'язків помічника судді. Конкурс, організовує відповідний голова суду. Голова інформує про проведення конкурсу шляхом розміщення оголошення у загальнодоступному місці за місцезнаходженням суду, у службі зайнятості за місцезнаходженням суду, у інформаційному бюлетені та може інформувати в інший спосіб, зокрема шляхом розміщення. оголошення в пресі. Конкурс проводить конкурсна

комісія, яку призначає президент. Після проведення конкурсу за його результатами конкурсна комісія може визначити резервний список кандидатів у разі можливості працевлаштування додаткової кількості осіб або відмови кандидата [6].

Для прикладу в Естонії помічники суддів, так само як і у Польщі призначаються шляхом загального відбору. Зокрема, у відповідності зі Законом Про Суди Міністр Юстиції, оголошує відкритий конкурс для визначення виконавця плану підготовки помічників суддів у виданні «Ametlikud Teadaanded». Учасник конкурсу на виконавця плану підготовки помічника суду повинен відповідати вимогам, встановленим у пунктах 1–3 частини 1 статті 47 та частині 3 статті 115 цього Закону. Міністерство Юстиції визначає число заявників для плану підготовки до судової допомоги регламентом. Порядок та умови проведення конкурсу на посаду виконавця плану підготовки помічників суддів встановлюються розпорядженням відповідального за сферу міністра. Проведення конкурсу та оцінювання кандидатів на програму підготовки помічника судді конкурсною комісією. За результатами конкурсу конкурсна комісія відбирає кандидатів на підготовчу програму помічників суддів та приймає рішення про їх розподіл між відділами.

Конкурсна комісія формується у складі семи осіб на п’ять років. До складу конкурсної комісії входять:

1) двоє суддів першої інстанції, які обираються пленарними зборами суддів, та один заступник;

2) суддя районного суду, обраний пленарними зборами суддів, та особа, яка його замінює;

3) двох помічників судді, призначених міністром, відповідальним за сферу, та одного заступника;

4) представник Міністерства юстиції, призначений міністром, відповідальним за сферу, та його заступник;

5) нотаріус, який призначається Нотаріальною палатою, та член, який його замінює [8].

На відміну від порядку відбору помічників суддів у Естонії та Польщі, в національному законодавстві зазначена процедура значно відрізняється. Такі відповідно до Положення Про помічника судді, Затвердженого рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 року № 21 призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі письмового подання судді без конкурсного відбору наказом керівника апарату відповідного суду [9].

Вважаємо, що вказана процедура порушує низку принципів, зокрема: забезпечення рівного доступу, законності, прозорості, що цим самим нівелює гарантоване Конституцією України право кожного на працю. Вважаємо за доцільне перейняти подібну правову процедуру проведення конкурсного відбору на зайняття посади помічника судді, яка повинна відповідати при цьому принципам: законності, рівності, прозорості, доброчесності.

Крім того, позитивним для України вважаємо досвід Австрії, в якій правовий статус помічника суду регулюється відповідно до законодавства у сфері здійснення державної служби. Так відповідно до аналізу Закону «Про помічників суддів», помічники суддів не відносяться до апарату суду, вони є державними службовцями, та є незалежними в своїй діяльності, не надають безпосередню допомогу судді у підготовці справи до розгляду, а виконують окремий спектр роботи, пов’язаний в тому числі і з вирішенням цивільних справ у судах першої інстанції. Також помічники суддів наділені досить широким колом соціальних гарантій і пільг, чітким встановленням меж заробітньої плати та премій [10].

В Україні ж натомість трудові гарантії помічників судді не врегульовані належним чином. У відповідності із Положенням Про помічника судді на нього поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39-1, 41–43-1, 49-2 та частини 3 статті 184 Кодексу законів про працю України. Зазначене фактично спричиняє наявність таких суттєвих прогалин у законодавстві, як: порядку проходження служби помічником суду у разі звільнення, зміни місця роботи суддею, до якого його прикріплено. Крім того, недостатньо врегульованим залишається і питання оплати праці помічників судді, яка у відповідності із вищезазначеним Положенням встановлюється відповідно до Законів України

«Про судоустрій і статус суддів», «Про оплату праці» і нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, що регулюють умови оплати праці працівників патронатних служб, у тому числі в системі правосуддя [11].

Доцільним було б запозичити позитивний досвід Австрії, зокрема в частині віднесення посади помічника судді до посад державної служби, що в свою чергу допомогло б урегулювати проблеми, пов'язані із забезпеченням соціальних, трудових та інших гарантій для помічників суддів. По-друге – це вирішило б питання встановлення належної процедури конкурсного відбору на посаду, та подальшого просування та переміщення по службі.

Аналізуючи модель Сполучених Штатів Америки (далі – США), слід зауважити, що адміністратор суду – посадова особа, яка керує всіма несуддівськими функціями суду, зокрема, графіком розгляду справ, розподілом справ, питаннями бюджету, та не-суддівським персоналом (визначення Black's Law Dictionary.).

Адміністратор суду – посадова особа судової системи, яка виконує адміністративні та допоміжні обов'язки, котрі є суттєвими для належного функціонування справ у суді, таких, наприклад, як керування датами слухань, організація документообігу, введення рішень суду в реєстр, видання рішень. Професійні судові адміністратори в американських судах можуть називатися по-різному: судовий адміністратор, клерк суду, виконавчий директор суду, судовий менеджер, головний адміністратор, директор суду. Суд вищої інстанції, який розробляє адміністративну політику відповідної судової вертикалі, відображає основні її напрямки у судових рішеннях, директивах чи наказах. Голова суду, як правило, здійснює контроль за реалізацією основних напрямків діяльності суду. Адміністратор суду штату здійснює адміністративну підтримку голови суду і суду в цілому в реалізації основного курсу діяльності суду. Він також бере участь у здійсненні інших різноманітних адміністративних заходів, використовуючи при цьому людські і матеріально-технічні ресурси відповідного підрозділу [12, с. 53].

Голова кожного суду контролює повсякденне судочинство, тоді як важливі політичні рішення приймаються суддями суду, працюючи разом. Секретар судового засідання є виконавцем, який наймається суддями суду для здійснення адміністративних функцій суду. Секретар керує несудовими функціями суду відповідно до політики, встановленої судом, і звітує безпосередньо перед судом через головного суддю. Серед багатьох функцій клерка є: ведення судових протоколів та діловодства; управління інформаційно-технологічними системами суду; сплата всіх зборів, штрафів, витрат та інших коштів, що надходять до Казначейства США; адміністрування судової системи присяжних; надання перекладачів та судових доповідачів; надсилання офіційних судових повідомлень та повісток; надання послуг із супроводу судових засідання [13].

Крім того, у 1971 році був створений Національний центр судів штатів (NCSC), незалежна некомерційна організація, що займається вдосконаленням правосуддя, надає технічну допомогу місцевим судам і судам штатів. Інститут судового менеджменту (ICM), підрозділ NCSC, розробив освітні, тренінгові програми та програми підвищення кваліфікації суддів для підготовки керівників судів. ICM допомагає судовим адміністраторам, поширюючи інформацію про нові методи та техніки судового адміністрування.

Слід наголосити на одній із важливих тенденцій у розвитку інституту публічного адміністрування діяльності суду, як появи професійних управлінців. Вони відіграють дедалі вагомішу і важливішу роль у роботі судів у країнах Північної Америки, і водночас із цим відбувається подальший розвиток і становлення професії судового адміністратора. Починаючи з 1980-х років, судові адміністратори в США і Канаді створили власні професійні організації, в рамках яких проводяться регулярні зустрічі й видаються фахові періодичні видання. Ці організації підтримують роботу спеціальних центрів досліджень і професійної підготовки судових адміністраторів. Судове адміністрування отримує все ширше визнання як система практичних знань, в основі якої – серйозне теоретичне

підґрунтя. Судові адміністратори обмінюються знаннями і досвідом між собою, отримуючи при цьому постійну підтримку і допомогу від своїх колег [14].

Таким чином, цікавим для нашої держави є досвід запровадження окремого інституту публічного адміністрування діяльності суду, який буде відокремлений від системи судоустрою, структуру штату якого складатимуть професійні управлінці, основне завдання яких полягатиме у здійснення повноважень організаційно-управлінського, матеріально-технічного, кадрового та іншого характеру, пов'язаного із забезпеченням належного функціонування органів та установ системи правосуддя.

Висновки. Отже, у більшості держав Європейського Союзу, публічне адміністрування діяльності суду здійснюється відповідно до трьох моделей: 1) найпоширеніша, за якої на апарат суду покладено виключні повноваження із організації діяльності суду (Польща, Естонія); 2) менш поширена, проте ефективна покладення окремих обов'язків із відправляння правосуддя на спеціальний штат працівників апарату суду (Німеччина, Австрія); 3) найменш ефективна, за якої працівники апарату суду поєднують функції із відправляння правосуддя та організації діяльності суду (Болгарія).

Аналіз зарубіжного досвіду публічного адміністрування діяльності суду свідчить про те, що зазначена діяльність повинна здійснюватися у відповідності із принципом чіткого розподілу повноважень між суддями та посадовими особами апарату суду, зокрема шляхом зведення до мінімуму обсягу адміністративних функцій, які виконують судді, шляхом забезпечення належного виконання цих функцій працівниками апарату суду.

Проведене дослідження дозволяє виділити основні напрямки удосконалення системи публічного адміністрування діяльності суду, із урахуванням позитивного міжнародного досвіду, зокрема:

1) з метою розвантаження суддів, спрощення процедури відправлення правосуддя, забезпечення дотримання строків провадження, тощо перейняти досвід Німеччини в сфері публічного адміністрування діяльності суду шляхом введення в структурі апарату суду аналогічного із «Rechtspfleger» структурного підрозділу, основні функціональні обов'язки якого передбачатимуть здійснення розгляду справ, які не пов'язані із вирішенням спору, та призначенням і проведенням судових засідань;

2) задля дотримання принципів забезпечення рівного доступу, законності, прозорості, доброчесності вважаємо за доцільне переглянути нормативно-правові акти, які регламентують правову процедуру добру помічників суддів, та запровадити, у відповідності із досвідом Польщі, Естонії порядок проведення конкурсного відбору на зайняття посади помічника судді;

3) для урегулювати проблем, пов'язаних із забезпеченням соціальних, трудових та інших гарантій помічників суддів, встановлення належної процедури конкурсного відбору на посаду, та подальшого просування та переміщення по службі, віднести посаду помічника судді до посад державної служби, шляхом перейняття досвіду Австрії;

4) поступового запровадження окремого інституту публічного адміністрування діяльності суду, який складатиметься із професійних управлінців, основне завдання яких полягатиме у здійснення повноважень організаційно-управлінського, матеріально-технічного, кадрового та іншого характеру, не пов'язаного із відправлянням правосуддя.

Таким чином, в умовах трансформації українського суспільства у напрямку побудови європейської держави, перед нашою державою, стоїть важливе завдання, пов'язане із подальшим розвитком судової системи, та приведення її у відповідності із міжнародними стандартами, в основі яких лежить якісне управлінське та організаційне забезпечення діяльності судів.

Список використаної літератури:

1. Федорченко А. А. Суб›єкти публічного адміністрування діяльності місцевих судів в Україні: поняттєвий аспект. *Юридична наука.* 2020. № 2(104). DOI: 10.32 844/2222-5374-2020-104-2.57.
2. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефек-

тивність та обов'язки, від 17 листопада 2010 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
3. Марко Фабрі. Політичні підходи, спрямовані на підвищення якості правосуддя в Європі // Оцінка якості відправлення правосуддя в Європі / За ред. Марко Фабрі та ін. / Marco Fabri, «Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe» in Administration de la Justice en Europe et L'Evaluation de sa Qualite, ed. Marco Fabri et al. (Париж: Видво Editions Montchrestien, 2005). P. 69–87.
4. Закон за съдебната власт. URL: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135560660.
5. Малихіна А. О. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення роботи апарату суду. *Юрист України.* 2014. № 2 (27). С. 18–24.
6. Про систему загальних суддів. Республіка Польща. Закон від 27 липня 2001 р. URL: https://lexlege.pl/prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych/rozdzial-1-przepisy-ogolne/2503/.
7. Радченко О.М. Помічник судді суду загальної юрисдикції: шляхи удосконалення правового статусу. *Судова апеляція*. 2014. № 3 (36). С. 11–16.
8. Закон про суди. Естонська Республіка. Прийнятий від 19 травня 2002. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/120122010003?leiaKehtiv.
9. Положення Про помічника судді, Затвердженого рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 року № 21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text.
10. Tour of Europe Contribution of Austria. URL: https://www.aca-europe.eu//en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf.
11. Про помічника судді. Положення. Затверджено Рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 року № 21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text.
12. Навчальна програма дистанційного курсу (в режимі он-лайн) «Судове адміністрування». URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Court_Admin_website1-1.pdf.
13. Судова адміністрація. Про федеральні суди. URL: https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/judicial-administration.
14. Національний центр підтримки судів штатів. National Center for State Courts). URL: www.ncsonline.org.

Serbyn R. Foreign experience of public administration of court activities and main directions of its implementation in Ukraine

In the article, the author researches the foreign experience of public administration of court activities. It has been established that in connection with the chosen direction of European integration of Ukraine, membership in the Council of Europe and the European Union, the establishment of the rule of law in Ukraine and the introduction of European standards into the national system of the judicial system and the judicial system, the study of existing European standards in the field of public administration of court activities acquires considerable relevance. Based on the conducted research, three main models of public administration of court activities in the countries of the European Union are distinguished. It was emphasized that the specified activity should be carried out in accordance with the principle of a clear division of powers between judges and officials of the court apparatus, by reducing to a minimum the volume of administrative functions performed by judges, by ensuring the proper performance of these functions by employees of the court apparatus. The main areas of improvement of the system of public administration of court activities in Ukraine have been determined, taking into account the positive international experience of the leading European states and the United States of America. It is proposed to introduce a separate institute of public administration of the court's activities, which will be separated from the judicial system, the staff structure of which will consist of professional managers. It was concluded that the main areas of improvement of the system of public administration of court activities are: 1) in order to relieve judges, simplify the procedure for the administration of justice, ensure compliance with the terms of proceedings, etc., to adopt the experience of Germany in the field of public administration of court activities by introducing in the structure of the court apparatus similar to «Rechtspfleger» of the structural unit, whose main functional duties will involve the consideration of cases not related to dispute resolution, and the appointment and holding of court hearings; 2) in order to comply with the principles of ensuring equal access, legality, transparency, and integrity, we consider it expedient to revise the legal acts that regulate the legal procedure for the welfare of judicial assistants, and to introduce, in accordance with the experience of Poland

and Estonia, the procedure for competitive selection for the position of assistant judge; 3) in order to resolve problems related to the provision of social, labor and other guarantees for assistant judges, establishing a proper procedure for competitive selection for the position, and further promotion and transfer in the service, assign the position of assistant judge to civil service positions, by adopting the experience of Austria; 4) the gradual introduction of a separate institution of public administration of the court's activities, which will consist of professional managers, whose main task will be to exercise powers of an organizational and managerial, material and technical, personnel and other nature, not related to the administration of justice.

Key words: *judiciary, public administration, organization, management, administration of court activities, international experience, international standards.*

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.15

Л. Г. Уртаєва
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри економіки і міжнародних економічних відносин
Міжнародного гуманітарного університету

ВИДОВА ГРАДАЦІЯ ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із визначенням поняття «фінансове правопорушення» та здійсненням їх видової градації.

Вказано, що нормативне закріплення терміну «фінансове правопорушення», містилось в низці підзаконних нормативно-правових актів, де під цим визначенням розумілось дію або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм.

Встановлено відсутність єдиного підходу до визначення критеріїв розмежування фінансових правопорушень.

Запропоновано під терміном «фінансове правопорушення» розуміти протиправне, суспільно шкідливе або небезпечне діяння, що порушує норми фінансового законодавства та за яке законом передбачено юридичну відповідальність.

Встановлено відсутність єдиного підходу до визначення критеріїв розмежування фінансових правопорушень.

Аргументовано, що основою виокремлення фінансового правопорушення як самостійного виду юридичного правопорушення є специфіка фінансових правовідносин, які є об'єктом посягання. Визначено загальні ознаки фінансового правопорушення, зокрема: 1) його вираженість у формі діяння (а саме дії чи бездіяльності); 2) притаманність небезпечного та суспільно шкідливого характеру; 3) є протиправним діянням, яке порушує норми фінансового законодавства та зачіпає фінансові інтереси держави; 4) за його вчинення законом передбачена юридична відповідальність тощо.

Вказано, що одним із можливих критеріїв для класифікації фінансових правопорушень у законодавстві визначено вид відповідальності, до якого буде притягнуто суб'єкта, зокрема: 1) фінансові правопорушення, за які встановлено адміністративну відповідальність; 2) фінансові правопорушення, за які встановлено кримінальну відповідальність.

Обґрунтовано достатню широкість об'єкту, що охороняється адміністративним правом та включає адміністративні правопорушення, що можна визначити як фінансові, а саме: порушення правил про валютні операції; порушення порядку здійснення валютних операцій; розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів; порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків; ненадання документів, надання яких передбачено законодавством про депозитарну систему України; порушення порядку оприлюднення фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності; порушення законодавства з фінансових питань тощо.

Ключові слова: *фінансове правопорушення, відповідальність, градація, фінансове законодавство, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, бюджетні правовідносини, податкові правовідносини, банківська діяльність, сфера грошового обігу, валютне регулювання.*

© Уртаєва Л. Г., 2023

Актуальність теми. Розвиток суспільних відносин призводить до появи нових видів правопорушень, залишаючи позаду традиційний їх поділ на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні. В останні роки дедалі ґрунтовніше на нормативному та доктринальному рівнях формуються підстави для виокремлення фінансових правопорушень як окремого виду. Першочергово це пов'язано з тим, що фінансове право впливає на суспільні відносини шляхом встановлення прав та обов'язків між їхніми учасниками, забезпечуючи їх реалізацію можливим державно-правовим примусом в частині планомірного утворення, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів державою та органами місцевого самоврядування.

Теоретичну основу склали доктринальні висновки, яких зроблено провідними вченими в сфері адміністративного та фінансового права, зокрема такими, як: В.Б. Авер'яновим, З.М. Будько, Л.К. Вороновою, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменком, М.П. Кучерявенком, С.В. Ківаловим, Т.А. Латковською, Л.А. Савченко, І.П. Устинова та ін. Проте, не зважаючи на динамічний розвиток сфери фінансів, на значну кількість галузевих наукових праць, досі не вироблено єдиного нормативного закріплення поняття «фінансове правопорушення», а також підходу до визначення критеріїв розмежування фінансових правопорушень, що потребує наукового опрацювання та підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Традиційно фінансові правопорушення зустрічаються у межах податкової [1, с. 84], бюджетної та валютної сфер [2, с. 23]. Так, І.П. Устинова обґрунтовує необхідність виділення фінансового правопорушення як самостійної підстави для застосування заходів фінансової відповідальності та пов'язує це, перш за все, з наявністю особливої правової галузі – фінансового права. Однією з ознак самостійності галузі завжди є, на думку науковця, наявність власного інституту примусу. У галузі фінансового права такий інститут представлений у комплексі нормативних актів, регулюючих порядок здійснення фінансової діяльності [3, с. 241].

На думку В. Нагребельного, фінансове правопорушення є фактичною підставою для притягнення до фінансово-правової відповідальності, тому внаслідок цього воно характеризується сукупністю об'єктивних і суб'єктивних ознак, які в сукупності утворюють склад фінансового правопорушення [4, с. 44].

Гетманець О.П. пропонує термін «фінансове правопорушення» розглядати як протиправне винне діяння (дія або бездіяльність) колективного або індивідуального суб'єкта правовідносин у сфері фінансової діяльності держави, муніципальних органів влади, за яке законодавством передбачена фінансова відповідальність (фінансові санкції) [5, с. 127].

Нестеренко В.В. приходить до висновків, про те, що сучасна вітчизняна доктрина у сфері фінансового правопорушення розвивається у двох напрямах, таких як розгляд фінансових правопорушень як підстави фінансово-правової відповідальності та розгляд фінансових правопорушень як самостійного інституту фінансового права. Автор виокремлює такі основні підходи до визначення фінансових правопорушень як: 1) *функціональний*, за якого фінансове правопорушення є підставою фінансово-правової відповідальності); 2) *перехідний*, за якого фінансове правопорушення є безумовною підставою фінансової відповідальності та окремим діянням); 3) *адміністративно-діалектичний*, за якого фінансове правопорушення є підставою адміністративної відповідальності; 4) *інтеграційний,* який об'єднає функціональний підхід та визнає фінансові правопорушення підставою для кримінальної, цивільної, адміністративної, та інших видів діяльності; 5) підхід, що визнає фінансові правопорушення самостійним видом правопорушення [6, с. 94].

Щодо нормативного закріплення терміну «фінансове правопорушення», того його визначення наводилось у низці нормативно-правових актів, які вже втратили чинність. Зокрема,

- в Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від

03.10.1997 р. № 121, де під *фінансовим правопорушенням* пропонувалось розуміти дію або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм [7],

- в Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 04.02.2005 р. № 11, де *фінансове правопорушення* розглядалось як дія або бездіяльність посадових осіб судів загальної юрисдикції, територіальних управлінь державної судової адміністрації та підприємств, організацій, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм [8].

З огляду на відсутність нормативного закріплення в чинних актах законодавства правової категорії «фінансове правопорушення», пропонуємо під цим терміном розуміти протиправне, суспільно шкідливе або небезпечне діяння, що порушує норми фінансового законодавства та за яке законом передбачено юридичну відповідальність.

Водночас звертаємо увагу, що основою виокремлення фінансового правопорушення як самостійного виду юридичного правопорушення може слугувати першочергово специфіка фінансових правовідносин, які є об'єктом посягання. До загальних ознак фінансового правопорушення можна віднести: 1) його вираженість у формі діяння (а саме дії чи бездіяльності); 2) притаманність небезпечного та суспільно шкідливого характеру; 3) є протиправним діянням, яке порушує норми фінансового законодавства та зачіпає фінансові інтереси держави; 4) за його вчинення законом передбачена юридична відповідальність тощо [9, с. 156].

Що стосується видової характеристики фінансового правопорушення, то для цілей градації фінансових правопорушень, залежно від виду фінансових правопорушень, слід виходити з того, що:

а) *фінансові правовідносини* – це урегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав і юридичних обов'язків з приводу формування, розподілу (перерозподілу) і використання коштів публічних грошових фондів;

б) *фінансові правовідносини* можливо *класифікувати* за матеріальним змістом на наступні види: бюджетні правовідносини, податкові правовідносини, правовідносини у сфері державного кредиту та боргу, правовідносини у сфері формування, розподілу та використання коштів позабюджетних фондів соціального страхування, правовідносини у сфері банківської діяльності, правовідносини, що виникають у сфері грошового обігу і розрахунків, правовідносини у сфері валютного регулювання і контролю тощо [10]. При цьому, відповідні положення містяться у профільному законодавстві України. Наприклад, у Податковому кодексі України *податковим правопорушенням* визначено «…протиправне, винне (у випадках, прямо передбачених цим Кодексом) діяння (дія чи бездіяльність) платника податку (в тому числі осіб, прирівняних до нього), контролюючих органів та/або їх посадових (службових) осіб, інших суб'єктів у випадках, прямо передбачених цим Кодексом» (ст. 109.1) [11].

Можливим критерієм для класифікації фінансових правопорушень у законодавстві є вид відповідальності, до якого буде притягнуто суб'єкта. Первинно, це: 1) фінансові правопорушення, за які встановлено адміністративну відповідальність; 2) фінансові правопорушення, за які встановлено кримінальну відповідальність.

Щодо адміністративної відповідальності, то її встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення, а саме положеннями Глави 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності». Достатньо широким є об'єкт, що охороняється адміністративним правом та включає адміністративні правопорушення, що можна визначити як фінансові, а саме:

– порушення правил про валютні операції (ст. 162);

– порушення порядку здійснення валютних операцій (ст. 162^{-1});

– розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів (ст. 163);

– порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків (ст. 163-1);

– ненадання документів, надання яких передбачено законодавством про депозитарну систему України (ст. 163-6);

– порушення порядку оприлюднення фінансової звітності або консолідованої фінансової звітності (ст. 163-16);

– порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2) тощо [12].

Кримінальна відповідальність за фінансові правопорушення встановлена Кримінальним кодексом України, а саме Розділом VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності», який містить вказівку на такі фінансові правопорушення:

– виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів, що існують у паперовій формі, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів (ст. 199);

– незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200);

– нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210);

– ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212) тощо [13].

Доцільно звернути увагу на використання в формулюванні назви Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» словосполучення «*фінансові правопорушення*» [14] з одночасною змістовною вказівкою на положення Господарського кодексу України. Вибір такої назви апріорі є невірним. Так, відповідно до ст. 4 Господарського кодексу України «*фінансові відносини за участі суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів – не є предметом регулювання господарського законодавства*». Також, Главою 2 хоча й виокремлено «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання» [15], вони характеризують окремі ознаки діяльності держави в особі уповноважених суб'єктів, але лише створюють умови для фінансової діяльності.

Висновки. Таким чином, в законодавстві України, станом на теперішній час, питання визначення фінансових правопорушень здійснюється шляхом конкретизації нормативних ознак окремих видів фінансових правопорушень та виду відповідальності, до якої притягується особа.

Фінансові правовідносини, в межах яких можуть бути вчинені фінансові правопорушення характеризуються багатогранністю та суттєвою диференціацією залежно від спрямування.

Основою виокремлення фінансового правопорушення як самостійного виду юридичного правопорушення є специфіка фінансових правовідносин, які є об'єктом посягання.

Одним із можливих критеріїв для класифікації фінансових правопорушень у законодавстві визначено вид відповідальності, до якого буде притягнуто суб'єкта, зокрема: 1) фінансові правопорушення, за які встановлено адміністративну відповідальність; 2) фінансові правопорушення, за які встановлено кримінальну відповідальність.

Список використаної літератури:

1. Будько З. М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень: дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2005. С. 84.
2. Фінансове право : навч. посібник / Савченко Л. А. та ін. Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. С. 23.

3. Устинова І. П. Фінансове право. 2011. Вип. 15. URL: http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/27754/Ustinova.pdf?sequence=1
4. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Укр. акад. банківської справи Нац. банку України. Суми : Університет, книга, 2004. 320 с.
5. Фінансове право : підручник / відп. ред. Гетманець О. П. Х. : Еспада, 2008. 416 с.
6. Нестеренко А.А Щодо підходів до визначення фінансового правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція.* 2016. № 23. URL: http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc23/26.pdf
7. Інструкція про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 03.10.1997 р. № 121. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0497-97/ed20060322/find?text=%D4%B3%ED%E0%ED%F1%EE%E2%E5+%EF%F0%E0%E2%EE%EF%EE%F0%F3%F8%E5%ED%ED%FF#Text (втрата чинності).
8. Інструкція про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України : наказ Державної судової адміністрації України від 04.02.2005 р. № 11 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0749-05/ed20110729/find?text=%D4%B3%ED%E0%ED%F1%EE%E2%E5+%EF%F0%E0%E2%EE%EF%EE%F0%F3%F8%E5%ED%ED%FF#Text (втрата чинності).
9. Уртаєва Л. Г. Теоретико-правові засади запобігання фінансовим ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запоріз. нац. ун-т. 2021 р.
10. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець; Ю.М. Жорнокуй, О.В. Кашкарьова, Т.В. Колесник та інші. Х. : Екограф, 2015. 500 с. С. 63.
11. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/card6#Public
13. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?find=1&text=%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D1%96+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0-%BD%D1%8F#n3027
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна : Закон України від 15.12.2005 р. № 3202-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3202-15#Text
15. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43615?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#n12

Urtaieva L. Specific gradation of financial offenses in the legislation of Ukraine

The article is devoted to the coverage of issues related to the definition of the concept of "financial crime" and the implementation of their type gradation.

It is indicated that the normative fixation of the term "financial offense" was contained in a number of subordinate legal acts, where this definition understood the action or inaction of state authorities, local self-government, business entities of all forms of ownership, associations of citizens, officials , citizens of Ukraine and foreign citizens, the consequence of which was non-compliance with financial and legal norms.

It was established that there is no single approach to defining the criteria for distinguishing financial offenses.

It is suggested that the term "financial crime" should be understood as an illegal, socially harmful or dangerous act that violates the norms of financial legislation and for which the law provides for legal liability.

It was established that there is no single approach to defining the criteria for distinguishing financial offenses.

It is argued that the basis for distinguishing a financial offense as an independent type of legal offense is the specificity of the financial legal relationship that is the object of the

offense. The general signs of a financial offense are defined, in particular: 1) its manifestation in the form of an act (namely, actions or inaction); 2) inherent dangerous and socially harmful character; 3) is an illegal act that violates the norms of financial legislation and affects the financial interests of the state; 4) the law provides for legal responsibility for its commission, etc.

It is indicated that one of the possible criteria for the classification of financial offenses in the legislation is the type of responsibility to which the subject will be brought, in particular: 1) financial offenses for which administrative responsibility is established; 2) financial offenses for which criminal liability has been established.

The sufficient breadth of the object protected by administrative law and including administrative offenses that can be defined as financial, namely: violation of the rules on currency transactions, is substantiated. violation of the order of foreign exchange transactions; placement of securities without registration of their issue or violation of the procedure for the issuance of securities; violation of the procedure for keeping tax records, providing audit opinions; failure to provide documents, the provision of which is provided for by the legislation on the depository system of Ukraine; violation of the procedure for publishing financial statements or consolidated financial statements; violation of legislation on financial issues, etc.

Key words: *financial crime, responsibility, gradation, financial legislation, administrative liability, criminal liability, budgetary legal relations, tax legal relations, banking, sphere of monetary circulation, currency regulation.*

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.16

Л. М. Чемерис
помічник судді
Харківського апеляційного суду

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ З ПОДАТКУ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ФІЗИЧНОЮ ОСОБОЮ – ПЛАТНИКОМ ПОДАТКІВ

Досліджено зміст поняття «виконання податкового обов'язку» за нормами податкового законодавства та на розсуд науковців. Констатовано, що податковий обов'язок зі сплати податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки у платника податку виникає з моменту отримання податкового повідомлення-рішення від контролюючого органу. Встановлено, що податковий обов'язок з цього податку включає не усі складові, зазначені у п. 36.1, ст. 36 ПК України, – як обов'язок обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку.

Констатовано, що податкове законодавство передбачає звільнення від відповідальності платника податку – фізичну особу за несвоєчасність виконання податкового обов'язку, зокрема й за цим податком, якщо контролюючий орган не надіслав (не вручив) податкове повідомлення-рішення у законодавством встановленні строки. Вказано за яких умов документи вважаються врученими належним чином та звільнення платника податку від відповідальності якщо контролюючий орган не надіслав (не вручив) податкове повідомлення-рішення у законодавством встановленні строки.

Доведено, що для виникнення податкового обов'язку за цим податком принциповим моментом – є факт отримання податкового повідомлення-рішення останнім. Досліджено судову практику за цим питанням.

Зроблено висновок, що велику роль у виконанні платником податків свого податкового обов'язку відіграє працівник поштового зв'язку на якого покладено обов'язок вручати поштове повідомлення лише за пред'явленням адресатом документа, що посвідчує особу, що буде доказом отримання податкового повідомлення – рішення.

Встановлено, про наявність у платника податків суміжних обов'язків, як то: повідомлення контролюючих органів про зміну місця проживання фізичної особи – підприємця; подання до контролюючих органів документів пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування, як то звіт за формою № 20-ОПП з інформацією про власні та орендовані будівлі та споруди.

Доведено, що введення в Україні воєнного стану внесло корективи у виконання податкового обов'язку платником податків, зокрема це може бути пов'язано із режимом примусового відчуження майна та його переходу у власність держави. Поставлено питання необхідності врегулювання порядку надання інформації контролюючим органам у разі здійснення такого відчуження.

Ключові слова: *податковий обов'язок, платник податку, податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, виконання податкового обов'язку, контролюючий орган, фізична особа.*

Постановка завдання. За підрахунками Світового банку, вартість відбудови України та її економіки станом на 1 вересня 2022 року сягає близько 349 мільярдів доларів США. За понад шість місяців від початку вторгнення Росії Україна зазнала широкомасштабних руйнувань. Наслідки вторгнення відчуватимуться упродовж кількох поколінь, адже було порушено розвиток людського потенціалу, знищено культурну спадщину, а позитивна траєкторія розвитку економіки й рівня бідності

© Чемерис Л. М., 2023

змінилася на негативну. Прямі збитки, завдані у першу чергу житловому комплексу, транспорту, торгівлі та промисловості України, сягають 97 мільярдів доларів США. Тоді як збитки, спричинені порушенням економічних потоків та ланцюгів виробництва, оцінюються у 252 мільярди доларів. Дані дослідження підкреслюють масштаби викликів, з якими Україна стикається, намагаючись відновити свою економіку [1]. Податки завжди були основним джерелом наповнення як державного так і місцевих бюджетів, саме від стабільності та своєчасності їх надхлоджень буде залежати відновлення нашої економіки.

Велику роль у формуванні фінансової основи місцевих бюджетів відіграють майнові поадтки, зокрема податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки. Проте, за часів агрессії багато обєктів інфраструктури також було зруйновано, що унеможливлює повноту виконання платниками податків свого обов'язку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам, щодо визначення сутності адміністрування податків та зборів присвячували свої роботи вітчизняні та зарубіжні фахівці у сфері фінансового права зокрема: Ю. О. Аністратенко, Л. К. Воронової, О. О. Дмитрик, Л. М. Касьяненко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, В. О. Рядінська, Н. Ю. Пришва, Т. О. Проценко, М. О. Перепелиця, О. В. Покатаєва, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко та ін.

Питанню виконання податкового обов'язку присвятили праці: О. О. Ємельянова, П. М. Дуравкін, Н. Ю. Онищук, І. Л. Самсін, А. О. Храбрив, Н. С. Хатнюк. Зокрема, Н. С. Хатнюк у наукових пошуках досліджувала динамічність виконання податкового обов'язку як окремого процесу, що має низку взаємопов'язаних стадій [2]. О. В. Покатаєвою уточнено підстави виникнення обов'язку та доведено його динамічність, зумовлену змінами майнового становища платника податків та наданням податкових пільг [3]. Проте, умови сьогодення (збройна агресія російської федерації, економіка у постковідному синдромі) вимагають подальшого дослідження особливостей виконання податкового обов'язку, зокрема за майновими податками, які є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 36.1, ст. 36 ПК України, податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені податковим законодавством [4].

У п. 36.2, ст. 36 ПК України вказано, що податковий обов'язок виникає у платника за кожним податком та збором [4].

Відповідно до п. 38.1, ст. 38 ПК України, виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк [4]. Під податковим зобов'язанням слід розуміти суму коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету в порядку та строки, визначені податковим законодавством (пп. 14.1.156, п. 14.1, ст. 14 ПК України [4]).

Науковці мають різні думки з приводу змісту поняття «виконання податкового обов'язку».

Так, Н. С. Хатнюк зазначає, що «виконання податкового обов'язку платника податків становить динамічний процес, що має низку взаємопов'язаних стадій: виконання обов'язку податкового обліку, виконання обов'язку подання податкової звітності до контролюючого органу, виконання обов'язку щодо сплати податків [2, с. 51]. Це твердження зроблено на підставі аналізу норм п. 36.1, ст. 36 ПК України, і ми повністю підтримуємо думку науковця.

О. В. Покатаєва вказує, що не достатньо лише закріплення на законодавчому рівні підстав сплати податків для виникнення у платника податкового обов'язку, тому як, для його виникнення необхідно ще наявність об'єкта оподаткування (купівля рухомого чи не рухомого майна, отримання прибутку або доходу тощо) [3, с. 14]. Тому, можливо зробити висновки, що податковий обов'язок виникає в момент появи об'єкта оподаткування, у фізичних осіб це може бути:

– отримання доходу;

– ввезення на митну територію України товарів у супроводжуваному багажу в межах, понад законодавчо встановлених для безоплатного ввезення;

– ввезення на митну територію України підакцизних товарів в обсягах, що перевищують законодавчо встановленні обсяги;

– здійснення збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів в обсягах, що перевищують максимально встановлені норми;

– набуття права власності на об'єкт не житлової нерухомості (земельну ділянку, будівлю, споруду).

Н. С. Хатнюк акцентує увагу, що: « ... Залежно від об'єкта оподаткування платник сплачує податки лише за його наявністю. Так, платниками податку на нерухоме майно є платники, які володіють таким майном на праві приватної власності або його орендують (платники орендної плати за землю). Залежно від наявності або відсутності отриманих послуг, наприклад, платниками туристичного збору є громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк та ін. [2, с. 50].

Право власності на будівлю чи споруду фізична особа може набути на законних підставах, зокрема із правочинів (ч. 1, ст. 328 ЦК України [5]).

Відповідно до ч. 1, ст. 657 ЦК України договори купівлі-продажу земельної ділянки, житлового будинку (квартири) або іншого нерухомого майна укладається у письмовій формі і підлягають обов'язковому нотаріальному посвідченню [5].

Речові права та їх обтяження на земельні ділянки, а також на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, зокрема: житлові будинки, будівлі, споруди, квартири, нежитлові приміщення підлягають обов'язковій державній реєстрації (ч. 1, ст. 5 Закону [6]).

Підставою для такої реєстрації є:

– укладеного договору, предметом якого є нерухоме майно;

– отримання свідоцтва на право власності на частку у спільному майні подружжя у разі смерті одного з них;;

– отримання свідоцтва про право на спадщину;

– отримання свідоцтва про право власності, виданого органом приватизації у державному та комунальному житловому фонді;

– видання рішення про закріплення нерухомого майна на праві оперативного управління чи господарського відання;

– отримання державного акта на право приватної власності на землю, виданих до 1 січня 2013 року;

– набуття законної сили судового щодо набуття, зміни або припинення права власності на нерухоме майно;

– видання заповіту, яким установлено сервітут на нерухоме майно;

– видання рішення власника майна про передачу об'єкта нерухомого майна з державної у комунальну власність чи навпаки, або ж з приватної у державну чи комунальну власність (ч. 1, ст. 27 Закону [6]).

Право власності на майно за договором, який підлягає нотаріальному посвідченню, виникає у набувача лише з моменту такого посвідчення. Якщо договір про відчуження майна підлягає державній реєстрації, то право власності у набувача виникає з моменту такої реєстрації.

При проведенні державної реєстрації права власності на об'єкт нерухомого майна кожному індивідуально визначеному об'єкту присвоюється реєстраційний номер, який є єдиним та неповторним на всій території України і залишається незмінним протягом усього часу існування такого об'єкта (ч. 1, ст. 15 Закону [6]).

На органи державної реєстрації прав на нерухоме майно, а також на органи, що здійснюють реєстрацію місця проживання фізичних осіб, покладається обов'язок щокварталу у 15-денний строк після закінчення податкового (звітного) кварталу подавати контролюючим органам відомості, необхідні для розрахунку та справляння податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки фізичними особами, за місцем розташування такого об'єкта нерухомого майна (пп. 266.7.4, п. 266.7, ст. 266 ПК України [4]). Саме ці дані і є підставою для нарахування податку.

Зокрема на Міністерство юстиції покладено обов'язок подання до Державної фіскальної служби інформацію про об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, у тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичних осіб, у тому числі й нерезидентів, із зазначенням прізвища, імені та по батькові фізичної особи, реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта (для фізичних осіб, які через релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки), розміру частки у праві спільної власності, підстави виникнення права власності та дати державної реєстрації такого права власності [7].

Податковий обов'язок у платника податку за цим податком виникає з моменту отримання податкового повідомлення-рішення від контролюючого органу. Адже, обчислення суми податку з об'єкта житлової та не житлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних осіб, здійснюється контролюючим органом за місцем податкової адреси (місцем реєстрації) власника такої нерухомості у такому порядку (пп. 266.7.1, п. 266.7, ст. 266 ПК України [4]).

Податок за звітний рік має бути сплаченим фізичними особами – протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення (пп. 266.10.1, п. 266.10, ст. 266 ПК України [4]).

Отже, якщо говорити про податковий обов'язок з податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки у фізичної особи – платника податку, то він включає не усі складові, що зазначені у п. 36.1, ст. 36 ПК України, – як обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені податковим законодавством [4].

У даному випадку обов'язок обчислити податок покладено на контролюючи органи. На платника податку покладено обов'язок сплатити у чітко встановлені строки (протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення, в якому контролюючи органи мають вказати: інформацію про адресу місцезнаходження об'єкта житлової та/або нежитлової нерухомості, його площу, ставки та надані фізичним особам пільги зі сплати податку).

Більш того, у пп. 266.10.2, п. 266.10, ст. 266 ПК України передбачено звільнення від відповідальності платника податку – фізичну особу за несвоєчасність виконання податкового обов'язку зі сплати податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, якщо контролюючий орган не надіслав (не вручив) податкове повідомлення-рішення у законодавством встановленні строки.

Документи вважаються врученими належним чином, якщо вони надіслані за адресою (місцезнаходженням, податковою адресою) платника податків рекомендованим листом з повідомленням про вручення або особисто вручені платнику податків чи його представнику (п. 42.2, ст. 42 ПК України [4]).

Податковою адресою платника податків – фізичної особи вважається місце її проживання, за яким вона береться на облік як платник податків у контролюючому органі. Законодавство вказує на те, що платник податків – фізична особа може мати одночасно не більше однієї податкової адреси (п. 45.1, ст. 45 ПК України [4]). Тоді як, п. 6, ст. 29 ЦК України вказує на право фізичної особи мати кілька місць проживань [5]. Тобто, платник податків – фізична особа зобов'язаний самостійно визначити свою податкову адресу.

Продовження цієї норми міститься й у п. 54.5, ст. 54 ПК України, де вказано, що у разі розрахунку суми грошового зобов'язання контролюючим органом, платник податків не несе відповідальності за своєчасність, достовірність і повноту нарахування такої суми, проте несе відповідальність за своєчасне та повне погашення нарахованого узгодженого грошового зобов'язання [4].

Проте, якщо пошта не може вручити платнику податків податкове повідомлення-рішення у зв'язку з незнаходження фактичного місця його розташування (місцезнаходження) платника податків або з інших причин, податкове повідомлення-рішення вважається врученим платнику податків у день, зазначений поштою в повідомленні про вручення [4; 8].

Отже, для виникнення податкового обов'язку за цим податком принциповим моментом – є факт отримання податкового повідомлення-рішення останнім.

Судова практика має однозначну позицію з цього приводу. Так, судді вважають, що обов'язково має бути наявність особистого підпису одержувача поштового відправлення (платника податку), адже за відсутності задокументованого факту відмови від одержання кореспонденції це свідчить про невручення документа [9].

Судді вважають (посилаючись на Правила надання послуг поштового зв'язку [10]), що податкові повідомлення-рішення не можуть належати до поштових відправлень з позначкою «вручити особисто», адресовані фізичним особам, а також рекомендовані листи з позначкою «судова повістка», адресовані посадовим особам підприємств, установ, організацій, або за місцем роботи фізичних осіб, потребують підпису одержувача на бланку повідомлення про вручення поштового відправлення [9].

Так, відповідно до п. 100, 101,105, 106 Правил надання послуг поштового зв'язку, поштові відправлення з позначкою «Вручити особисто», адресовані фізичним особам, підлягають врученню особисто адресатам або особам, уповноваженим ними на це. У разі коли адресата неможливо повідомити про надходження реєстрованого поштового відправлення за номером телефону, зазначеним відправником у поштовій адресі, до його абонентської поштової скриньки вкладається повідомлення про надходження такого поштового відправлення [10].

Одержання такого реєстрованого поштового відправлення здійснюється лише за умови пред'явлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. У разі отримання рекомендованого поштового відправлення одержувач власноруч зазначає прізвище та ставить свій підпис в книзі. У разі отримання інших реєстрованих поштових відправлень одержувач заповнює відповідний бланк повідомлення: зазначає найменування, серію та номер пред'явленого документа, дату одержання та ставить свій підпис [10].

Під час вручення фізичній особі реєстрованого поштового відправлення з повідомленням про вручення працівник поштового зв'язку на підставі пред'явленого одержувачем документа, що посвідчує особу, зазначає на бланку повідомлення про вручення його прізвище. На бланку повідомлення з позначкою «Вручити особисто» одержувач розписується та зазначає прізвище та ініціали або ім'я та прізвище [10].

Принциповим моментом – є наявність на бланку повідомлення про вручення прізвища платника податку або ж його представника, що буде свідчати про вручення податкового повідомлення-рішення.

Позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду по справі № 520/3945/19 від 18 лютого 2020 р., адміністративним провадженням № К/9901/23674/19, що податкове повідомлення-рішення не належить до категорії поштового відправлення з позначками «вручити особисто» та «судова повістка», тому особистий підпис одержувача не є обов'язковим, а достатнім підтвердженням є лише зазначення прізвища особи, яка одержала (тобто була адресатом – платником податку) [9].

Аналогічна позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду по справі № 639/4278/16-а за адміністративним провадженням №К/9901/321/17 від 13 березня 2019 року [11] .

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду: Постанова від 01 жовтня 2019 року по справі № 640/21350/18 за адміністративним провадженням №К/9901/16490/19 вважає, що не дивлячись на те, що податкове повідомлення-рішення вважається врученим платнику податків у день, зазначений поштою в повідомленні про вручення із зазначенням причини невручення (у зв'язку з відсутністю незнаходження фактичного місця місцезнаходження платника податків або з інших причин), повернення листа на адресу відповідача (до контролюючого органу) без вручення без вручення з відміткою на конверті «За закінченням терміну зберігання» не розкриває справжні причини, з яких рекомендований лист не був вручений адресату, та не свідчить про відмову адресата отримати лист [12].

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у своїй

Ухвалі від 08 липня 2021 року по справі № 160/2579/21 за адміністративним провадженням № К/9901/23074/21, також, вказує, що відмітка на конверті щодо причини повернення «за закінченням терміну зберігання» не є достатнім доказом інформування платника податків [13].

Тому, ми можемо зробити висновок, що велику роль у виконанні платником податків свого податкового обов'язку відіграє працівник поштового зв'язку на якого покладено п. 106 «Правил надання послуг поштового зв'язку» обов'язок вручати поштове повідомлення лише за пред'явленням адресатом документа, що посвідчує особу, це буде доказом того, що дійсно платник податку отримав податкове повідомлення – рішення.

Крім того, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у своїй Постанові від 24 січня 2019 року по справі № 826/14361/16 за адміністративним провадженням № К/9901/31654/18 зазначає, що для встановлення факту направлення (вручення) фізичній особі податкового повідомлення-рішення, підлягають дослідженню:

– відповідність адреси одержувача у поштовому відправленні місцю проживання або останньому відомому місцезнаходженню фізичної особи;

– повідомлення про вручення рекомендованого поштового відправлення, в якому зазначено дату вручення або причини невручення;

– відповідність дати відправлення на корінці податкового повідомлення-рішення даті, зазначеній у повідомленні про вручення рекомендованого поштового відправлення тощо [14].

Хоча, у даному випадку можна говорити про суміжні обов'язки платника податку, окрім тих, що зазначені у п. 36.1, ст. 36 ПК України (обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору), і такими обов'язками можуть бути:

– повідомлення контролюючих органів про зміну місця проживання фізичної особи – підприємця (про що вказано у пп. 16.1.11, п.16.1, ст. 16 ПК України). Так, у разі проведення державної реєстрації зміни місця проживання платника податків, внаслідок якої змінюється адміністративно-територіальна одиниця та контролюючий орган, в якому платник податків перебуває на обліку мають бути вчинені процедури зняття його з обліку та взяття на облік в іншому територіальному відділенні контролюючого органу. Цей платник податків, зобов'язаний подати до контролюючого органу за новим місцезнаходженням заяву у десятиденний строк від дня реєстрації зміни місця проживання, у протилежному випадку, такий платник податку несе відповідальність у вигляді накладення штрафу у розмірі 340 гривень (п. 66.3, ст. 66 та п. 117.1, ст. 117 ПК України [4]). Крім того, виконання цього суміжного податкового обов'язку звільняють платника податку від виконання вимог, що були вказані у податковому повідомленні-рішенні, надісланому йому контролюючим органом за попередньою податковою адресою, якщо платник податку його не отримав.

– подавати до контролюючих органів документи пов'язані із визначенням об'єктів оподаткування та інші документи, пов'язані з обчисленням та сплатою податків та зборів (п. 16.1.5, п. 16.1, ст. 16 ПК України). Такими документами можуть бути для фізичної особи – підприємця звіт за формою № 20-ОПП, в якому він зобов'язаний надати інформацію про всі об'єкти оподаткування, що є власними, орендованими або переданими в оренду, зокрема це стосується земельних ділянок, будівель і споруд.

Хотілося б зазначити, що введення в Україні воєнного стану з 24 лютого 2022 року ввело певні корективи у виконання податкового обов'язку платником податків.

Так, в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» вказано, що тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися окремі конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України [15]. Зокрема у п. 4, ч. 1, ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» уточнюється, що військове командування разом із військовими адміністраціями можуть запроваджувати та здійснювати примусове відчуження

майна, що перебуває у приватній власності фізичних осіб та видавати про це відповідні документи [16].

До речі, у ст. 41 Конституції вказано, що: « ... кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, та не може бути протиправно позбавлений цього права. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Дозволяється подовження строку компенсації вартості майна в умовах воєнного стану» [17].

Про примусове відчуження майна обов'язково складається акт, в якому зазначається:

– назва військового командування та органу, що погодив рішення про примусове відчуження;

– відомості про власника майна: для фізичних осіб – прізвище, ім'я, по батькові, постійне місце проживання та ідентифікаційний номер;

– відомості про документ, що встановлює право власності на майно;

– опис майна, достатній для його ідентифікації (для нерухомого майна – відомості про місцезнаходження (для рухомого майна – відомості про реєстраційний номер транспортного засобу, марку, модель, номер шасі, рік випуску та інші реєстраційні дані (ст. 7 Закону [18]).

Підписання такого акту, надалі, буде підставою для компенсації вартості примусово відчуженого майна.

Режим примусового відчуження майна – передбачає позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, яке, переходить у власність держави для використання в умовах воєнного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості (п. 1, ч. 1, ст. 1 Закону [18]).

Принциповим моментом набуття статусу платника податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – є факт володіння об'єктом житлової та/або нежитлової нерухомості. Право державної власності на майно виникає з дати підписання акта приймання-передачі майна (ч. 5, ст. 6 Закону [17]). Отже, саме з цієї дати у платника податку скасовується право власності.

У ч. 1, ст. 22 «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначено обов'язок громадян надавати під час мобілізації будівлі, споруди, транспортні засоби та інше майно, власниками яких вони є, Збройним Силам України, іншим військовим формуванням з наступним відшкодуванням державою їх вартості [19].

Враховуючи те, що рішення про примусове відчуження майна в умовах правового режиму надзвичайного стану приймає військове командування, погоджено з обласною, міською державною адміністрацією або виконавчим органом відповідної місцевої ради (ст. 4 Закону [18]), виникає питання порядку надання інформації контролюючим органам з приводу зміни власника враховуючи те, що саме на контролюючий орган покладено обов'язок нарахування сум податків, які підлягають перерахуванню до бюджету шляхом надіслання за податковою адресою платника податку до 1 липня року базового податкового періоду податкового повідомлення-рішення.

Так, обов'язок подання інформації про об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості із зазначенням адреси і типу нерухомого майна, його реєстраційного номера, загальної та житлової площі; у тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичних осіб покладено на Міністерство юстиції [8].

Отже, можна зробити висновки, що військове командування не буде надавати інформацію контролюючим органам з приводу підписання акта приймання-передачі майна, що є підставою для переходу права власності до іншого власника, бо такий акт не підлягає занесенню до державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Вважаємо, що для більш швидкого обміну інформацією з приводу переходу права власності примусово відчуженого майна доцільно внести зміни до п. 70.16, ст. 70 ПК України де зобов'язати військове командування надавати до контролюючих органів з приводу такого майна.

70.16. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, самозайняті особи, податкові агенти подають

безоплатно в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, контролюючим органам за своїм місцезнаходженням або централізовано в електронному вигляді .... , зокрема:

70.16.9 військове командування з приводу примусово відчуженого майна, що перебуває у приватній або комунальній власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану щомісяця, але не пізніше 10 числа наступного місяця.

Висновки. За результатами дослідження встановлено, що податковий обов'язок зі сплати податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки у платника податку виникає з моменту отримання податкового повідомлення-рішення від контролюючого органу. Виявлено, що податковий обов'язок з цього податку включає не усі складові, зазначені у п. 36.1, ст. 36 ПК України, – як обов'язок обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку.

Доведено, що для виникнення податкового обов'язку за цим податком принциповим моментом – є факт отримання податкового повідомлення-рішення останнім.

Зроблено висновок, що велику роль у виконанні платником податків свого податкового обов'язку відіграє працівник поштового зв'язку на якого покладено обов'язок вручати поштове повідомлення лише за пред'явленням адресатом документа, що посвідчує особу, що буде доказом отримання податкового повідомлення – рішення.

Встановлено, про наявність у платника податків суміжних обов'язків, як то: повідомлення контролюючих органів про зміну місця проживання фізичної особи – підприємця; подання до контролюючих органів документів пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування, як то звіт за формою № 20-ОПП з інформацією про власні та орендовані будівлі та споруди.

Доведено, що введення в Україні воєнного стану внесло корективи у виконання податкового обов'язку платником податків, зокрема це може бути пов'язано із режимом примусового відчуження майна та його переходу у власність держави. Поставлено питання необхідності врегулювання порядку надання інформації контролюючим органам у разі здійснення такого відчуження. Враховуючи те, що рішення про примусове відчуження майна в умовах правового режиму надзвичайного стану приймає військове командування, запропоновано покласти обов'язок щодо надання інформації контролюючим органам з приводу підписання акта приймання-передачі майна, що є підставою для переходу права власності до іншого власника, на військове командування шляхом внесення змін до п. 70.16, ст. 70 ПК України.

Список використаної літератури:

1. Салліван А., Ржеутська Л. Як війна вплинула на економіку України. URL: https://www.dw.com/uk/ak-vijna-vplinula-na-ekonomiku-ukraini/a-63093916
2. Хатнюк Н. С. Податковий обов'язок платника податків та держава: правовий взаємозв'язок. *Наукові праці МАУП. Серія : Юридичні науки.* 2016. Вип. 4. С. 45–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun_2016_4_8.
3. Покатаєва О.В. Теоретичні засади правового регулювання справляння загальнодержавних податків та зборів в Україні. Запоріжжя : КПУ, 2011. 300 с.
4. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
5. Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон від 1 липня 2004 р., № 1952-IV / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#top
7. Про затвердження Порядку подання органами державної реєстрації прав на нерухоме майно та органами, що здійснюють реєстрацію місця проживання фізичних осіб, відомостей, необхідних для розрахунку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки : Постанова від 31 травня 2012 р. № 476 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2012-%D0%BF#n9
8. Про затвердження Порядку надіслання контролюючими органами податкових повідомлень-рішень платникам податків :

Наказ 28.12.2015 р., № 1204 / Міністерство фінансів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0124-16#Text
9. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду: Постанова від 18 лютого 2020 р., по справі № 520/3945/19 за адміністративним провадженням № К/9901/23674/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87683061
10. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку: Постанова від 5 березня 2009 р. № 270 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-%D0%BF#Text
11. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду : Постанова від 13 березня 2019 року по справі № 639/4278/16-а за адміністративним провадженням № К/9901/321/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80481068
12. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду : Постанова від 01 жовтня 2019 року по справі № 640/21350/18 за адміністративним провадженням № К/9901/16490/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84676336
13. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду : Ухвала від 08 липня 2021 року по справі № 160/2579/21 за адміністративним провадженням № К/9901/23074/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98245035
14. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду: Постанова від 24 січня 2019 року по справі №826/14361/16 за адміністративним провадженням №К/9901/31654/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79409372
15. Про введення воєнного стану в Україні: Указ від 24 лютого 2022 р., № 2102-IX / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2
16. Про правовий режим воєнного стану : Закон від 12 травня 2015 р., № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n29
17. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
18. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон від 17 травня 2012 р., № 4765-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text
19. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон від 21 жовтня 1993 р., № 3543-XII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text

Chemeris L. Features of fulfillment of the tax obligation for the tax on real estate different from a land plot by a natural person – tax payer

The content of the concept of "fulfilment of tax obligations" according to the norms of tax legislation and at the discretion of scientists was studied. It was established that the tax payer's tax obligation to pay tax on real estate other than a plot of land arises from the moment of receiving a tax notification-decision from the controlling body. It was established that the tax liability from this tax does not include all the components specified in Clause 36.1, Art. 36 of the Criminal Code of Ukraine, as an obligation to calculate, declare and/or pay the tax amount.

It has been established that the tax legislation provides for the exemption from liability of the tax payer – a natural person for late fulfillment of the tax obligation, in particular for this tax, if the controlling body did not send (did not deliver) a tax notice-decision within the time limit established by the law. It is specified under which conditions the documents are considered to have been duly served and the tax payer is released from liability if the controlling body has not sent (did not deliver) the tax notice-decision within the time limit set by the law.

It has been proven that for the emergence of a tax liability for this tax, the fact of receiving a tax notification-decision by the last person is a fundamental moment. The judicial practice on this issue has been studied.

It was concluded that a major role in the taxpayer's fulfillment of his tax obligation is played by the postal worker, who is entrusted with the duty to deliver the postal message only upon presentation by the addressee of an identity document, which will be proof of receipt of the tax notification – decision.

It has been established that the taxpayer has related obligations, such as: notification of the controlling authorities about the change of residence of an individual entrepreneur; submission of documents related to the definition of taxation objects to the regulatory authorities, such as a report on form No. 20-OPP with information on owned and leased buildings and structures.

It is proven that the introduction of martial law in Ukraine made adjustments to the fulfillment of tax obligations by the taxpayer, in particular, this may be related to the regime of forced alienation of property and its transfer to state ownership. The question of the need to regulate the procedure for providing information to controlling bodies in the event of such alienation was raised.

Key words: *tax liability, tax payer, tax on real property other than land, fulfillment of tax liability, control body, natural person.*

УДК 342.92
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.17

Н. І. Білак
кандидат юридичних наук, адвокат,
радник голови Одеської районної ради на громадських засадах,
співзасновник БО «БФ «Благодійний рух Юкрейн»

ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ: НОРМАТИВНА КОНФЛІКТОЛОГІЯ

Дослідження присвячено визначенню нормативного закріплення правового статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує політику у сфері виконання кримінальних покарань та його практичному втіленні. Встановлено, що позиціонування Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань спричиняє ряд суперечностей у чинному законодавстві. На основі аналізу положень спеціального правового регулювання, яким визначено функціонування центральних органів виконавчої влади, модель наявної державної кримінально-виконавчої служби, статус Міністерства юстиції України, зроблено такі висновки: 1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань відповідно до положень Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України»; 2) положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Мін'юст визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань є нікчемними через невідповідність положенням закону; 3) є наявна невідповідність між положеннями Законів України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині: а) порядку утворення, реорганізації та ліквідації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, а Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; б) призначення та звільнення з посад керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників за поданням Прем'єр-міністра України не Президентом України, а Кабінетом Міністрів України.

Обґрунтовано доцільність утворення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань у вигляді Державної пенітенціарної служби України.

Ключові слова: *центральний орган виконавчої влади, політика в сфері виконання покарань, Міністерство юстиції України, керівник центрального органу виконавчої влади, порядок призначення.*

© Білак Н. І., 2023

Постановка проблеми. Утворення та діяльність органів виконавчої влади загальнодержавного значення є процесом, який постійно вдосконалюється у відповідності до загальноприйнятих міжнародних стандартів та усталених практик держав-членів Європейського Союзу. Правове забезпечення впорядкування суспільних відносин у найважливіших сферах людської життєдіяльності пов'язано, з його наступною реалізацією спеціально уповноваженим органом державної влади – центральним органом виконавчої влади. Відповідно, важлива роль центральних органів виконавчої влади підкреслюється їх місцем у системі органів державної влади в цілому. Оновлення законодавства, яким врегульовано діяльність цієї групи суб'єктів владних повноважень сприяло покращенню ситуації з розмежуванням їх повноважень та оптимізацією системи, але сфера виконання кримінальних покарань є виключенням. Це спричинено незавершеністю реформи пенітенціарної системи в Україні, відсутністю послідовності в її проведені та формальному виконанню нормативних приписів, якими врегулювано діяльність суб'єктів, яких уповноважено реалізовувати політику в сфері виконання кримінальних покарань. За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення положень чинного законодавства через пізнавальний пошук його значення для практики формування оновленої моделі пенітенціарної системи в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлення поняття та ознак центральних органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янова, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, В.В. Галунька, П.В. Діхтієвського, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.І. Лавренової, Р.С. Мельника, В.В. Прокопенко, Д.В. Приймаченко та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено системі органів виконавчої влади, проблема приведення у відповідність правозастосування та нормативного регулювання функціонування центрального органу виконавчої влади, якого уповноважено саме на реалізацію політики в сфері виконання кримінальних покарань є актуальною та обумовлює вибір теми дослідження.

У цілому Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що систему центральних органів виконавчої влади формують міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії та бюро, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [1]. Теперішній перелік центральних органів виконавчої влади є результатом їх постійного законодавчого оновлення [2; 3; 4; 5] та міститься у Постанові Кабінету Міністрів «Схема спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України», згідно якого виокремлюють: 1) міністерства; 2) центральні органи виконавчої влади; 3) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України [6].

Незалежно від форми утворення, центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності мають слідувати спеціальним принципам функціонування органів виконавчої влади, а саме: вторинності виконавчої влади, що полягає у відсутності прямого виборного способу під час формування органів виконавчої влади; єдності, що стосується як організаційно-структурної системи, так і єдності прийнятих рішень в рамках загального політичного курсу; розподілу повноважень між муніципальною владою та рівнями виконавчої влади, що має прояв у відповідному нормативному розмежуванні повноважень; підзвітності та підконтрольності влади, тобто законодавча і судова влада контролюють діяльність органів виконавчої влади, не втручаючись в рамки її компетенції, при цьому виконавча влада відповідальна за свої дії перед суспільством [7].

При цьому, правовий статус конкретних центральних органів виконавчої влади

включає характеристику таких їх ознак: 1) наявність специфічних завдань та функцій; 2) особливий порядок вирішення кадрових питань; 3) особливий порядок підконтрольності та підзвітності; 4) наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів; 5) наділення правом видавати нормативно-правові акти [8, с. 115–119].

Специфікація положень щодо виокремлення центрального органу виконавчої влади до сфери наявної кримінально-виконавчої служби та пробації, свідчить про позиціонування Міністерства юстиції України (далі – Міністерства юстиції України; Мін'юст) як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань. Означене спричиняє ряд порушень чинного законодавства, яким врегульовано статус міністерств як центральних органів виконавчої влади та функціональне призначення Державної кримінально-виконавчої служби в цілому. Йдеться про наступне.

Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», на перший погляд, виокремлено засади функціонування центрального органу, який реалізує державну політику в сфері виконання покарань, а саме: *«державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону … складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань»* (ч. 1 ст. 6) [9]. Відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: *Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику … у сфері виконання кримінальних покарань та пробації* (п. 1) [10]. Тобто, на рівні підзаконного нормативно-правового акту було зроблено вказівку на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

У профільному законі зазначено, що «гранична чисельність персоналу центрального апарату центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та його територіальних органів управління визначається Кабінетом Міністрів України» (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [9]). Аналогічна норма міститься у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: «гранична чисельність державних службовців та працівників Мін'юсту затверджується Кабінетом Міністрів України» (п. 14) [10]. Вказане є збігом, але не відображає послідовність та єдність правового регулювання.

Відповідно до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»: *«центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, утворюється, реорганізовується та ліквідовується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України»* (ч. 1 ст. 7) [9]. Одночасно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються *Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра* України (ч. 1 ст. 5) [1]. Це положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» потребує уніфікації відповідно до загального законодавства, яким врегульовано статус центральних органів виконавчої влади незалежно від предмету їх відання.

Прикладом спірних положень законодавства про кримінально-виконавчу службу слугуватиме таке: «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що стосуються завдань Державної кримінально-виконавчої служби України, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і вносить їх на розгляд Міністерству юстиції України» (ч. 2 ст. 7) [9]. Побудова формулювання вказаного тезису вказує на те, що існує окремий центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Звернемо увагу і на норми Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», якими передбачено, що «керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників призначає *за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Президент України*» (ч. 2 ст. 8) [9]. Натомість, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що: а) порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України впорядковано Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (ч. 3 ст. 6) [1]; відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються *на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України* (ч. 1 ст. 9) [11]. Аналогічна норма міститься в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: Мін'юст очолює Міністр, який призначається на посаду *за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України* (п. 11) [10]; б) керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу (ст. 19) [1].

Виходячи з означеного приходимо до таких висновків:

1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань відповідно до положень Закону України «Про державну кримінально-виконавчу службу України»;

2) положення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Мін'юст визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не відповідають положенням закону;

3) є наявна невідповідність між положеннями Законів України «Про державну кримінально-виконавчу службу України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині: а) порядку утворення реорганізації та ліквідації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань не Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, а Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; б) призначення та звільнення з посад керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників за поданням Прем'єр-міністра України здійснюється не Президентом України, а Кабінетом Міністрів України.

Сумнівним видається підхід до визначення статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, якого викладено в проекті закону України «Про пенітенціарну систему» № 5293, відповідно до якого у межах пенітенціарної системи має функціонувати два органи: один, що *забезпечує формування державної політики* у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у складі якого функціонує апарат; а другий, що *реалізує державну політику* у сфері виконання кримінальних покарань, у складі якого функціонують апарат і територіальні органи з питань виконання кримінальних покарань [12]. Розмежування повноважень у такому випадку не матиме чітких меж. При цьому, в подальшому виникне потреба у виробленні механізму взаємодії цих органів, усуненні дублювання повноважень. Враховуючи вимоги європейської практики, оновлена модель пенітенціарної системи має бути максимально цивільною, демілітаризованою та організованою [13], тому приходимо до **висновку** про доцільність утворення єдиного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації у вигляді Державної пенітенціарної служби України. Одночасно, необхідним видається доповнення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» шля-

хом заміни формулювання терміну «*центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань*» на термін «*центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації*».

Список використаної літератури:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 19.01.2023).
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 19.01.2023).
3. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 року № 1572/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text (дата звернення: 19.01.2023).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» : Указ Президента України від 15.04.2005 р. № 658/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658/2005#Text (дата звернення: 19.01.2023).
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення: 09.12.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209#Text (дата звернення: 19.01.2023).
6. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 № 879. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF/conv#n78 (дата звернення: 19.01.2023).
7. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. 2017. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/133 27/18.pdf (дата звернення: 19.01.2023).
8. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.
9. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005р. № 2713-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text (дата звернення: 15.01.2023).
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 15.01.2023).
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 15.01.2023).
12. Проект Закону про пенітенціарну систему № 5293 від 22.03.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71498 (дата звернення: 15.01.2023).
13. Позиція Підрозділу з питань кримінального права Генерального директорату з питань прав людини та верховенства права Рада Європи. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/council-of-europe-has-analysed-the-draft-law-on-the-penitentiary-system-of-ukraine- (дата звернення: 15.01.2023).

Bilak N. The central executive body implementing state policy on the execution of criminal punishments: statutory conflict resolution

The study is devoted to determining the normative consolidation of the legal status of the central executive body that implements the policy in the field of execution of criminal punishments and its practical implementation.

It has been established that the positioning of the Ministry of Justice of Ukraine as the central body of the executive power, which implements state policy in the field of execution of punishments, causes a number of contradictions in the current legislation. Based on the analysis of the provisions of the special legal regulation, which defines the functioning of the central bodies of executive power, the model of the existing state criminal enforcement service, the status of the Ministry of Justice of Ukraine, the following conclusions were drawn: 1) The Ministry of Justice of Ukraine cannot be defined as a central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments in accordance

with the provisions of the Law of Ukraine "On the State Criminal Enforcement Service of Ukraine"; 2) the provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine", by which the Ministry of Justice is defined as the central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments are null and void due to non-compliance with the provisions of the law; 3) there is an existing inconsistency between the provisions of the Laws of Ukraine "On the State Criminal Enforcement Service of Ukraine" and "On Central Bodies of Executive Power" in part: a) the procedure for the formation of reorganization and liquidation of the central body of executive power that implements state policy in the field of execution of criminal punishments not by the President of Ukraine at the request of the Prime Minister of Ukraine, but by the Cabinet of Ministers of Ukraine at the request of the Prime Minister of Ukraine; b) appointment and dismissal of the head of the central executive body that implements state policy in the field of execution of criminal punishments, and his deputies at the request of the Prime Minister of Ukraine, not by the President of Ukraine, but by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The expediency of the formation of a central body of executive power, which implements state policy in the field of execution of criminal punishments in the form of the State Penitentiary Service of Ukraine, is substantiated.

Key words: *central body of executive power, policy in the field of execution of punishments, Ministry of Justice of Ukraine, head of the central executive body, appointment procedure.*

УДК 343.31+343.35
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.18

А. В. Боровик
https://orcid.org/0000-0003-1834-404X
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально-правових
та адміністративно-правових дисциплін,
проректор з наукової роботи
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ОПІР» У СКЛАДІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 342 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

У науковій статті досліджено теоретичні і практичні проблеми, пов'язані із тлумаченням терміну «опір» у складі кримінального правопорушення, передбаченого ст. 342 КК України.

За результатами аналізу наукової літератури, судової практики зроблено висновок, що опір – це одна з форм впливу на представника влади чи іншу уповноважену особу з метою перешкодити виконанню ними своїх обов'язків. За своєю кримінально-правовою природою кримінальне правопорушення, передбачене ст. 342 КК України, має схожі риси з кримінальними правопорушеннями, передбаченими ст. 343, 345 КК України. Це обумовлює проблеми розмежування зазначених деліктів, а також відкриває перспективи їх удосконалення в умовах комплексного реформування кримінального законодавства (наприклад, під час розробки проєкту нового КК України).

Аргументовано, що опір як кримінально протиправне діяння, передбачене ст. 342 КК України, характеризується такими ознаками: 1) це активні дії під час виконання потерпілим свої повноважень; 2) вони спрямовані на перешкоджання виконанню цих повноважень; 3) полягають у впливі на організм потерпілого, або спрямовані проти предметів, необхідних потерпілому для виконання своїх обов'язків, або вимагають від потерпілого нейтралізації в безпосередньому контакті з ним, або створюють перешкоди для вільного пересування потерпілого, або іншим чином ускладнюють чи роблять неможливим виконання його обов'язків.

З метою розв'язання проблем, що виникають на практиці під час кваліфікації кримінального правопорушення, передбаченого ст. 342 КК України, у законі про кримінальну відповідальність запропоновано закріпити визначення поняття «опір», оскільки сучасна дефініція, що міститься в абз. 1 п. 8 постанови ПВСУ від 26 червня 1992 р. № 8 «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів», є занадто розпливчастою, розкриває поняття опору лише в загальних рисах і не охоплює усіх можливих варіантів вчинення цього делікту

Ключові слова: *опір, кримінальне правопорушення, кваліфікація кримінального правопорушення, представник влади, працівник правоохоронного органу, державний виконавець, приватний виконавець, член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовець, уповноважена особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.*

Постановка проблеми. В умовах загрози суверенітету, незалежності та територіальної цілісності держави особливу стурбованість викликають кримінальні правопорушення, пов'язані з війною в України, насамперед воєнні делікти

© Боровик А. В., 2023

та злочини проти основ національної безпеки. Безумовно на сьогодні вони мають пріоритетне значення для нашої держави, зокрема з огляду на ті проблеми, які виникають з кримінально-правовою протидією їм (правильною кваліфікацією, притягненням до кримінальної відповідальності, застосуванням заходів кримінального-правового характеру тощо). Про це неодноразово заявляли вчені [1; 2; 3; 4; 5]. Водночас ефективне виявлення, розслідування цих та інших кримінальних правопорушень, а також запобігання їм, безпосередньо пов'язане із забезпечення кримінально-правової охорони авторитету працівників правоохоронних органів та інших представників влади, які постійно наражають на небезпеку своє життя та здоров'я. Серед кримінальних правопорушень проти авторитету представників влади, насамперед працівників правоохоронних органів, на практиці досить поширеним є опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342 КК України). За підрахунками вчених [6, с. 272] ці делікти займають близько 20 % посягань на представників влади, що містяться в розділі XV «Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів».

Під час кваліфікації опору виникає чимало проблем, пов'язаних із тлумаченням терміну «опір», зокрема відмежуванням цього кримінального правопорушення від інших кримінальних та адміністративних деліктів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Актуальні проблеми кримінальних правопорушень проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян знайшли відображення у працях Г. Є. Болдаря, Л. П. Брич, А. С. Габуди, Н. О. Гуторової, Ю. П. Дзюби, Л. В. Дороша, О. О. Дудорова, О. В. Зайцева, І. М. Залялової, О. О. Кашкарова, В. А. Клименка, О. О. Книженко, В. О. Навроцького, В. І. Осадчого та інших. Водночас низка питань у цій сфері залишаються недостатньо дослідженими або дискусійними, а тому потребують подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає у дослідженні теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із тлумаченням терміну «опір» у складі кримінального правопорушення, передбаченого ст. 342 КК України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до абз. 1 п. 8 постанови ПВСУ від 26 червня 1992 р. № 8 «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів» вчинення опору полягає в активній фізичній протидії здійсненню особою своїх обов'язків [7]. Схожу дефініцію пропонує В. І. Осадчий зауважує, що опір полягає у вчиненні суб'єктом протидії, безпосередньо спрямованої на потерпілого [8, с. 134]. Відмінність цих дефініцій зокрема в тому, що В. І. Осадчий вказує безпосередньо на те, що протидія спрямована безпосередньо на потерпілого, а також не зазначає про таку ознаку опору як його активність.

Така дефініція видається недосконалою з огляду на те, що вона розкриває поняття опору лише в загальних рисах і не охоплює усіх можливих варіантів вчинення цього делікту. Водночас для її тлумачення слід з'ясувати зміст термінів «протидія», «активна фізична протидія» у кожному випадку, що доволі складно з огляду на відсутність конкретизації цих термінів. Має рацію І. І. Давидович, яка вважає це визначення надто розпливчатим і таким, яке не дає однозначної відповіді на запитання про зміст опору [9, с. 137].

Тому вчені намагаються конкретизувати та деталізувати поняття опору, щоб полегшити його застосування у правозастосовній діяльності, зокрема в контексті відмежування від інших деліктів.

На переконання А. С. Габуди опором є активна протиправна поведінка особи, яка виявляється у фізичному впливі на потерпілого і протидіє виконанню ним покладених на нього функцій або створює умови, що перешкоджають діяльності такої особи, ускладнюють чи роблять неможливим для неї виконання своїх обов'язків [10, с. 11].

Вчені звертають увагу на той факт, що опір спрямований не завжди безпосередньо проти особи, а в певних випадках проти предметів, пов'язаних з виконанням потерпілими обов'язків.

Л. В. Дорош зазначає, що дії того, хто чинить опір, можуть бути спрямовані безпосередньо проти особи, наприклад, представника влади (винний перешкоджає слідчому пройти в одну з кімнат квартири для проведення огляду місця події або обшуку) або проти предметів, необхідних для виконання цими особами своїх обов'язків (винний знищує документ, який прокурор намагався вилучити) [11, с. 716]. Аналогічної позиції дотримується В. А. Клименко [12, с. 764].

Окремі вчені розкривають поняття опору крізь призму його ознак.

Л. В. Дорош стверджує, що опір характеризується такими ознаками: 1) він полягає в активних діях; 2) дії винного спрямовані на організм потерпілого, полягають у застосуванні фізичної сили до нього; 3) вони перешкоджають (протидіють) виконанню потерпілим своїх функцій, реалізації повноважень; 4) дії винного вчинені в момент виконання потерпілим покладених на нього обов'язків [11, с. 716].

Позиція Л. П. Брич полягає в тому, що опір – це активна фізична протидія здійсненню відповідними працівниками своїх обов'язків. Коло обов'язків, здійсненню яких вчиняється опір, залежить від кола повноважень того виду потерпілого, якому вчиняється опір. Ознаками опору є такі: а) він полягає в активних діях; б) дії винного полягають у застосуванні до потерпілого фізичної сили (фізичного впливу); в) дії винного перешкоджають (протидіють) виконанню потерпілим своїх функцій, реалізації повноважень; г) дії винного вчинено під час виконання потерпілим своїх службових або громадських обов'язків [13, с. 1051].

З більшістю ознак опору, які пропонують вчені, слід погодитися. Однак Л. В. Дорош і Л. П. Брич акцентують увагу на тому, що це дії спрямовані на організм потерпілого, полягають у застосуванні фізичної сили (фізичного впливу) до нього. Безумовно вони мають рацію, однак цим не вичерпуються усі можливі прояви опору, а тому зазначені ознаки потребують уточнення.

Дослідниці акцентують увагу переважно на насильницькому характері опору. Водночас важливо у контексті дослідження дефініції опору звернути увагу на те, що тлумачення ст. 342 КК дає підстави стверджувати, що опір може бути як насильницьким так і ненасильницьким. В. І. Осадчий переконаний, що згідно із частинами 1 і 2 ст. 342 КК така протидія може бути лише ненасильницькою [14, с. 797]. *Ненасильницький опір* – це вчинення протидії потерпілому, не пов'язаної з безпосереднім фізичним або психічним впливом на нього. Такий опір перешкоджає виконати обов'язки чи ставить під загрозу їх виконання, що і становить суспільну небезпечність посягання. Наприклад, як ненасильницький опір можна розглядати поведінку суб'єкта, яку потерпілому слід нейтралізувати в безпосередньому контакті з ним, зокрема, перебороти суб'єкта, котрий хапається за громіздкі предмети для уникнення затримання; відчинити двері квартири (будинку), які суб'єкт зачинив та/або притримує з наміром протидіяти його затриманню. Якщо ж суб'єкт вчинює такі дії, щоб перешкодити запобіганню злочину чи затриманню особи, яка його вчинила, це утворює склад злочину, відповідальність за який передбачена ч. 2 ст. 343 КК Водночас, якщо особа не приховує особу, яка вчинила злочин, а просто не відчиняє двері, це не є опором, оскільки вона спеціально не створює умов для протидії законній діяльності представника влади, працівника правоохоронного органу та інших осіб, перелічених у ст. 342 КК [14, с. 798].

Для кращого розуміння терміну «опір» варто звернутися до судової практики, вивчення якої дає підстави стверджувати, що як кримінальне правопорушення, передбачене ст. 342 КК України, кваліфікують:

– боротьбу з правопорушником, який грубо порушує громадський порядок та намагається перешкодити законній діяльності працівників поліції, в результаті якої потерпілому заподіяно легкі тілесні ушкодження [15]*;*

– намагання правопорушника залишити місце вчинення адміністративного делікту поєднане із спробами нанесення тілесних ушкоджень («…замахнулася рукою з метою нанесення тілесних ушкоджень,

останній. Проте, ОСОБА_2 зреагувала та застосувала до ОСОБА_1 прийом рукопашного бою…») [16]*;*

– боротьбу з правоохоронцем, пов'язану з відбиранням певних предметів (засуджений, перебуваючи у виправному центрі напав на інспектора відділу нагляду та безпеки установи з метою відібрати пакунок з речовиною рослинного походження, котрий було доставлено на територію установи кур'єром «Нової пошти», чіплявся за одяг інспектора, відірвав йому погон форменого одягу, повалив на підлогу та продовжив з ним боротьбу) [17]*;*

– намагання уникнути подальших процесуальних дій відносно особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (порушник висловлювався нецензурною лайкою до поліцейського, штовхав його, шарпав, в результаті чого розірвав лівий рукав зимової куртки форменого одягу) [18]*;*

– блокування руху транспортних засобів правоохоронців (ОСОБА_2 та ОСОБА_4 перебуваючи за кермом човна, вчинили дії направлені на опір виконанню рибоохоронним патрулем їх службових обов`язків, а саме супроводженню іншого човна та правопорушників до рибоохоронної дільниці з метою подальшого складання адміністративних матеріалів, шляхом блокування його руху, а також зв`язування між собою човнів порушників і патруля) [19]*;*

– перешкоджання адміністративному затриманню правопорушника («намагався вирвати ОСОБА_2 з рук працівників поліції, штовхав та ловив за руки інспектора поліції ОСОБА_4, спричинивши останньому легкі тілесні ушкодження») [20]*;*

– намагання втекти з місця скоєння правопорушення шляхом наїзду на поліцейського («умисно наїхав лівим заднім колесом автомобіля на праву стопу інспектора патрульної поліції, чим спричинив фізичний біль») [21].

У певних випадках правозастосовні органи чітко не розуміють зміст поняття опору, про що свідчать відповідні судові рішення. *Наприклад, у вироку Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 02 червня 2022 р. зазначено що 29 липня 2021 року, приблизно о 18 год 20 хв, ОСОБА_4, перебуваючи на посаді прокурора Правобережної окружної прокуратури міста Дніпра в залі ігрових автоматів проводив санкціонований обшук. Під час цієї слідчої (розшукової) дії ОСОБА_1 підійшов до ОСОБА_4 та намагався спровокувати з останнім конфлікт, при цьому не зважаючи на законні вимоги ОСОБА_4, як працівника правоохоронного органу, припинити свої неправомірні дії та надати йому можливість виконувати свої службові обов`язки. ОСОБА_1 не реагуючи на законні вимоги ОСОБА_5, переслідуючи мету перешкоджання законним діям працівника правоохоронних органів, а саме виконанню покладених на нього службових обов`язків, умисно, усвідомлюючи, що перед ним знаходиться працівник правоохоронних органів, а саме працівник органів прокуратури, розуміючи протиправний характер своїх дій, підійшовши до потерпілого ОСОБА_4, почав чинити опір прокурору під час виконання ним своїх службових обов`язків та штовхати його. Своїми умисними діями ОСОБА_1 зупинив хід проведення обшуку. Його дії кваліфіковано за ч. 2 ст. 342 КК України* [22]. У цьому судовому рішенні правозастосовні органи разом з терміном «опір» вживають термін «штовхання». Водночас такі дії як штовхання потерпілого під час виконання ним службових обов'язків є нічим іншим як опором.

Для підтвердження цієї позиції варто навести інший приклад. *29.06.2017 року приблизно о 17 годині 10 хвилин ОСОБА_1, перебуваючи під конвоєм працівників ГУНП в Київській області біля Білоцерківського міськрайонного суду Київської області по вул. Турчанінова, 7 в м. Біла Церква Київської області, відштовхнув руками в область передпліччя конвоїра – поліцейського-водія відділення конвойної служби ІТТ № 1 ГУНП в Київській області ОСОБА_4 та зник у невідомому напрямку* [23].

У результаті узагальнення наукової літератури, а також результатів судової практики окремі вчені пропонують різноманітні варіації опору.

І. І. Давидович вважає, що опір, як дія, що входить до об'єктивної сторони складів злочину, передбаченого ст. 342 КК України, має місце як в ситуації, коли відбувається реальна взаємодія, фізичний контакт правопорушника і потерпілого, де кожна з сторін намагається нейтралізувати дії іншої, так і у випадках, коли винний здійснює вплив на особу представника

влади чи громадськості опосередковано, зокрема шляхом створення перешкод для їх вільного пересування. Отже, обов'язковою ознакою опору ми вважаємо наявність безпосереднього або опосередкованого фізичного впливу на особу потерпілого. Дослідниця охоплює поняттям опору і спробу вплинути на тіло людини (наприклад, при пострілі з пістолета, коли злочинець не влучив, або при намаганні вдарити ножем, каменем, коли потерпілий ухиляється від удару) [9, с. 141].

Дії винного при вчиненні опору найчастіше виражаються в перешкоджанні законному застосуванню сили з боку суб'єктів правоохоронної діяльності. Опір, зокрема, може проявитись в намаганні вирватись або ухопитись за громіздкі предмети (дерево, стовп), щоб уникнути затримання, перешкоджанні потерпілому в доступі у приміщення тощо. На її думку, вплив на особу потерпілого при опорі може відбуватись не тільки шляхом застосування фізичної (м'язової) сили, а й через використання холодної або вогнепальної зброї або інших предметів, рідини (кислоти, окропу), сипучих речовин [9, с. 141–142].

Ті вчені, які вважають, що за ст. 342 КК мають кваліфікуватись й такі дії, які пов'язані з посяганням на предмети, необхідні для виконання представниками влади і громадськості своїх обов'язків, на думку І. І. Давидови, необґрунтовано розширяють зміст опору. Якщо звернутись до тлумачення цього поняття у мовних словниках, то можна побачити, що опір розглядається як рішуча протидія кому-небудь, наполеглива боротьба чи змагання з кимось. Отже, для опору характерний фізичний контакт правопорушника і потерпілого. Тому випадки, у яких посягання на зазначені вище предмети відбуваються одночасно з впливом на особу представника влади чи громадськості, ми розглядаємо як опір. Наприклад, суб'єкт вириває у особи, яка проводить обшук, вилучену річ; відбирає у працівника правоохоронного органу зброю тощо. У ситуаціях, коли вплив на предмети, необхідні для виконання представниками влади і громадськості своїх обов'язків, відбувається за відсутності контакту винного і потерпілого, на її думку, немає підстав говорити про опір. Наприклад, особа, якій вручили для підписання протокол, псує або знищує його. Такі випадки, за наявності підстав (зокрема, потерпілий – працівник правоохоронного органу), вона пропонує розглядати як втручання у його діяльність і кваліфікувати за ст. 343 КК [9, с. 140].

У дослідженні А. С. Габуди звертається увага на різноманітність способів дій винних під час опору. Він виділяє види опору та класифікує їх на такі групи: дії, пов'язані із застосуванням фізичної сили, безпосередньо спрямованої на потерпілого; дії суб'єкта, вплив яких спрямований опосередковано на потерпілого; дії, які виражаються у перешкоджанні законному застосовуванню сили зі сторони потерпілого; дії винного, які потерпілому потрібно нейтралізувати у безпосередньому контакті з ним; дії, якими винний створює умови, що перешкоджають діяльності потерпілого або ускладнюють чи роблять неможливим для нього виконання своїх обов'язків; дії, спрямовані на предмети та речі, необхідні потерпілому для виконання покладених на нього обов'язків [10, с. 10–11]. Окремі види опору, запропоновані автором, як видається повторюються, хоча й описуються по-різному, адже більшість способів опору так чи інакше пов'язані з безпосереднім чи опосередкованим впливом на потерпілого.

Тому більш виваженою і точною видається позиція Г. Є. Болдаря, який стверджує, що опором є дії, які: 1) безпосередньо спрямовані проти особи потерпілого, тобто винний впливає на його організм, застосовуючи фізичну силу (суб'єкт відштовхує потерпілого або наносить йому удари; спрямовує автомобіль на працівника поліції); 2) спрямовані проти предметів, необхідних потерпілому для виконання своїх службових чи громадських обов'язків (винний вириває з рук державного виконавця ухвалу суду, яка дозволяє останньому примусово проникнути до житла особи, у якої знаходиться майно боржника, та знищує цей документ; вихоплює з рук працівника правоохоронного органу зброю або спецзасіб і втікає); 3) потерпілому потрібно нейтралізувати в безпосередньому контакті з ним (перебороти суб'єкта, який хапається за громіздкі

предмети (дерево, стовп), щоб утримати затримання); 4) створюють перешкоди для вільного пересування потерпілого (особа перешкоджає державному виконавцю входити до приміщення чи сховища, які належать боржнику, для проведення їх огляду – закриває або притримує двері) [24, с. 320].

Досліднику вдалося систематизувати більшість найбільш поширених проявів опору, що трапляються у судовій практиці. Однак варто зауважити зазначені випадки досить часто мають комбіновану форму і поєднуються між собою.

Висновки. Підсумовуючи викладене варто зазначити, що опір – це одна з форм впливу на представника влади чи іншу уповноважену особу з метою перешкодити виконанню ними своїх обов'язків. За своєю кримінально-правовою природою кримінальне правопорушення, передбачене ст. 342 КК України, має схожі риси з кримінальними правопорушеннями, передбаченими ст. 343, 345 КК України. Це обумовлює проблеми розмежування зазначених деліктів, а також відкриває перспективи їх удосконалення в умовах комплексного реформування кримінального законодавства (наприклад, під час розробки проєкту нового КК України).

Опір як кримінально протиправне діяння, передбачене ст. 342 КК України, характеризується такими ознаками: 1) це активні дії під час виконання потерпілим свої повноважень; 2) вони спрямовані на перешкоджання виконанню цих повноважень; 3) полягають у впливі на організм потерпілого, або спрямовані проти предметів, необхідних потерпілому для виконання своїх обов'язків, або вимагають від потерпілого нейтралізації в безпосередньому контакті з ним, або створюють перешкоди для вільного пересування потерпілого, або іншим чином ускладнюють чи роблять неможливим виконання його обов'язків.

Вплив на потерпілого під час опору представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб може відбуватися як безпосередньо, так і опосередковано.

З метою розв'язання проблем, що виникають на практиці під час кваліфікації кримінального правопорушення, передбаченого ст. 342 КК України, у законі про кримінальну відповідальність слід закріпити визначення поняття «опір», оскільки сучасна дефініція, що міститься в абз. 1 п. 8 постанови ПВСУ від 26 червня 1992 р. № 8 «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів», є занадто розпливчастою, розкриває поняття опору лише в загальних рисах і не охоплює усіх можливих варіантів вчинення цього делікту

Список використаної літератури:

1. Андрушко А. В. Злочини проти людяності: поняття та сутнісні ознаки. *Проблеми кваліфікації та розслідування кримінальних правопорушень в умовах воєнного стану* [Текст] : матеріали наук.-теорет. конф. (Київ, 26 трав. 2022 р.) / [редкол. : С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський, А. А. Вознюк та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 15–18.
2. Вознюк А. А. Воєнний та надзвичайний стан як обставини, що впливають на кваліфікацію кримінального правопорушення або призначення покарання. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 6. С. 308–317.DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/69
3. Киричко В. М. Актуальні кримінально-правові проблеми війни і миру (погляд із воєнного Харкова*). Вісник Асоціації кримінального права України*. 2022. Вип. 1 (17). С. 52–91.
4. Мовчан Р. О. «Воєнні» новели Кримінального кодексу України: правотворчі та правозастосовні проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2022. 244 с.
5. Новели кримінального законодавства України, прийняті в умовах воєнного стану : наук.-практ. комент. / А. А. Вознюк, О. О. Дудоров, Р. О. Мовчан, С. С. Чернявський та ін. ; за ред. А. А. Вознюка, Р. О. Мовчана, В. В. Чернєя. Київ : Норма права, 2022. 278 с.
6. Беленок В. П. Кримінально-правова та кримінологічна характеристика погрози

або насильства щодо працівника правоохоронного органу : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2021. 353 с.
7. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992р. №8. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92#Text
8. Осадчий В. І. Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності : монографія. Київ : Атіка, 2004. 336 с.
9. Давидович І. І. Кримінально-правова охорона представників влади і громадськості, які охороняють правопорядок : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2007. 252 с.
10 Габуда А. С. Кримінально-правова характеристика складу опору особам, наділеним владними повноваженнями : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2012. 21 с.
11. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. комент.: у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-те вид., доповн. Харків : Право, 2013. Т. 2: Особлива частина. 1040 с.
12. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С. С. Яценко. 2-ге вид., переробл. та доповн. Київ : А.С.К., 2002. 968 с.
13. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. комент. : у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-те вид., доповн. Харків : Право, 2013. Т. 2: Особлива частина. 1040 с.
14. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [А. М. Бойко, Л. П. Брич, О. О. Дудоров та ін.] ; за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. [10-те вид., переробл. та доповн.]. Київ : Дакор, 2018. 1360 с.
15. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [Д. С. Азаров, В. К. Грищук, А. В. Савченко та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернєя. [2-ге вид., переробл. і доповн.]. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 1104 с.
16. Вирок Автозаводського районного суду м. Кременчука від 29 листопада 2021 року у справі № 524/10436/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101411142.
17. Вирок Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 07 грудня 2021 року у справі № 359/11714/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101705684.
18. Вирок Конотопського міськрайонного суду Сумської області від 20 травня 2022 року у справі № 577/3029/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104389474.
19. Вирок Піщанського районного суду Вінницької області від 02 травня 2022 року у справі № 142/129/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104152018.
20. Вирок Іванківського районного суду Київської області від 26 жовтня 2021 року у справі № 366/827/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100572564.
21. Вирок Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 26 травня 2022 року у справі № 138/700/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104474989.
22. Вирок Жовтневого районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 03 листопада 2021 року у справі № 212/2183/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100759921.
23. Вирок Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 02 червня 2022 року у справі № 932/7715/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/104565634.
24. Вирок Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 15 листопада 2018 року у справі № 357/9771/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/77862415.
25. Кримінальне право. Особлива частина: підручник / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. Луганськ : Елтон-2, 2012. Т. 2. 780 с.

Borovyk A. Topical issues of interpretation of the term «resistance» as a part of a criminal offense under Article 342 of the Criminal Code of Ukraine

The article examines the theoretical and practical issues related to the interpretation of the term "resistance" as part of a criminal offense under Article 342 of the Criminal Code of Ukraine.

Based on the analysis of scientific literature and case law, the author concludes that resistance is one of the forms of influence on a government official or other authorized person with the aim of preventing them from performing their duties. According to the criminal law nature, the criminal offense under Article 342 of the CC of Ukraine has similar features to the criminal offenses under Articles 343 and 345 of the CC of Ukraine. This causes problems

of distinguishing these torts, and also opens up prospects for their improvement in the context of comprehensive reform of criminal law (for example, in drafting a new Criminal Code of Ukraine).

It is argued that resistance as a criminal offense under Article 342 of the Criminal Code of Ukraine is characterized by the following features: 1) active actions during the performance of the victim's duties; 2) they are aimed at impeding the performance of these duties; 3) they consist of an impact on the victim's body, or are directed against the objects necessary for the victim to perform his/her duties, or require the victim to neutralize in direct contact with him/her, or create obstacles to the victim's free movement, or otherwise complicate or make it impossible to perform his/her duties.

In order to solve the problems of qualifying a criminal offense under Art. 342 of the CC of Ukraine, it is proposed to consolidate the definition of "resistance" in the law on criminal liability, since the current definition contained in abstract 1, para. 8 of the Resolution of the SCU of June 26, 1992, No. 8 "On the Application by Courts of Legislation Providing for Liability for Attacks on the Life, Health, Dignity and Property of Judges and Law Enforcement Officers" is too vague, discloses the concept of resistance only in general terms and does not cover all possible variants of this tort.

Key words: *resistance, criminal offense, qualification of a criminal offense, representative of the authorities, law enforcement officer, state enforcement officer, private enforcement officer, member of a public formation for the protection of public order and the state border, military officer, authorized person of the Deposit Guarantee Fund.*

УДК 341.45
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.19

С. І. Бугера
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу дослідження проблем протидії корупції
та загрозам економічній безпеці
Міжвідомчого науково-дослідного центру
з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

У статті проаналізовано питання розроблення шляхів удосконалення міжнародного співробітництво з питань протидії корупції та організованій злочинності у сфері економіки. Закцентовано, що формування державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю відповідно до Стратегії боротьби з організованою злочинністю, зокрема, передбачає: здійснення органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та іноземними партнерами цілеспрямованих, перспективних та узгоджених заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Одним з основних напрямів реалізації вказаної Стратегії є міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, яке здійснюється шляхом забезпечення дієвого співробітництва з Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполом, Європейським поліцейським офісом та іншими міжнародними партнерами на двосторонній та багатосторонній основі відповідно до національного законодавства і міжнародних договорів; підвищення ефективності співпраці з правоохоронними структурами іноземних держав, що здійснюється в такий спосіб: розвиток і перегляд договірно-правової бази, що регламентує міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю; обмін відомостями про організовані злочинні угруповання та осіб, що беруть участь в їх діяльності; організація та здійснення спільних оперативних заходів і транскордонних операцій щодо припинення організованої злочинної діяльності; розширення обміну досвідом, стажування та спільне навчання фахівців спеціальних підрозділів. Встановлено, що для удосконалення міжнародного співробітництво з питань протидії корупції та організованій злочинності у сфері економіки доцільним є розроблення відповідних методичних рекомендацій з цього питання з урахуванням зарубіжного досвіду. При цьому необхідно закцентувати увагу на особливостях законодавства окремих країн, можливостях застосування міжнародних норм на прикладі змодельованих ситуацій, використанні інформаційно-комунікаційних технологій для збирання доказової бази.

Ключові слова: *корупція, організована злочинність, протидія, міжнародне співробітництво, сфера економіки.*

Постановка проблеми. Проблема злочинності з кожним роком все більше набуває глобального та міжнародного характеру. Транснаціональна злочинність – це проблема, яка завдає величезної шкоди економіці і підриває національну безпеку держав, яка призводить не тільки до величезних фінансових втрат, а й до втрат людських життів [1, с. 77].

При цьому корупція у світі виступає глобальною проблемою, що загрожує правопорядку, порушує устої демократії та права людини, сприяє поглибленню соціальної несправедливості. У різних країнах світу корупція є однією з провідних проблем, яка потребує негайного вирішення. Оскільки, саме злочини, що виникають у сфері корупції досить

© Бугера С. І., 2023

негативно впливають на стан економіки в країні [2, с. 184].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міжнародного співробітництва щодо запобігання та протидії корупції та організованій злочинності досліджували такі вчені: Д. Л. Вітюк, Г. П. Жаровська, І. М. Леган., О. Ю. Шостко, К. В. Юртаєва та ін. Проте недостатньо дослідженою є проблема міжнародного співробітництва з даного питання з урахуванням сучасних загальних тенденцій розвитку світової економіки та проблем симбіозу корупції та організованої злочинності як ускладнюючого фактора щодо здійснення відповідних запобіжних заходів.

Метою статті є розроблення шляхів удосконалення міжнародного співробітництва з питань протидії корупції та організованій злочинності у сфері економіки.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 542 Кримінального процесуального кодексу України [3] міжнародне співробітництво під час кримінального провадження полягає у вжитті необхідних заходів з метою надання міжнародної правової допомоги шляхом вручення документів, виконання окремих процесуальних дій, видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, тимчасової передачі осіб, перейняття кримінального переслідування, передачі засуджених осіб та виконання вироків. Міжнародним договором України можуть бути передбачені інші, ніж у цьому Кодексі, форми співробітництва під час кримінального провадження.

При цьому формування державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю відповідно до Стратегії боротьби з організованою злочинністю [4] передбачає: здійснення органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та іноземними партнерами цілеспрямованих, перспективних та узгоджених заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Загалом одним з основних напрямів реалізації вказаної Стратегії є саме міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, яке здійснюється шляхом забезпечення дієвого співробітництва з Міжнародною організацією кримінальної поліції – Інтерполом, Європейським поліцейським офісом та іншими міжнародними партнерами на двосторонній та багатосторонній основі відповідно до національного законодавства і міжнародних договорів; підвищення ефективності співпраці з правоохоронними структурами іноземних держав, що здійснюється в такий спосіб: розвиток і перегляд договірно-правової бази, що регламентує міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю; обмін відомостями про організовані злочинні угруповання та осіб, що беруть участь в їх діяльності; організація та здійснення спільних оперативних заходів і транскордонних операцій щодо припинення організованої злочинної діяльності та запобігання їй; розширення обміну досвідом, стажування та спільне навчання фахівців спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю, зокрема за напрямами, визначеними в статтях 27 і 29 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності; ініціювання запровадження проектів міжнародної технічної допомоги, спрямованих на посилення можливостей органів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, щодо постачання сучасної спеціальної техніки, озброєння, інших засобів боротьби з організованою злочинністю; сприяння налагодженню багатосторонніх відносин із закладами освіти та науковими установами іноземних держав, які спеціалізуються на підготовці відповідних фахівців та проведенні кримінологічних досліджень.

Відповідно до ст. 70 Закону України «Про запобігання корупції» [5] Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Міжнародна правова допомога та інші види міжнародного співробітництва у справах про корупційні правопорушення здійснюються компетентними органами відповідно до законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Необхідно зазначити, що симбіоз корупції та організованої злочинності суттєво ускладнює здійснення відповідних

заходів протидії на міжнародному рівні. При цьому важливим є врахування зарубіжного досвіду з цього питання. Зокрема, у грудні 2021 року в США була оприлюднена Стратегія протидії корупції [6] яка окреслює загальнодержавний підхід до антикорупційної боротьби та зосереджує зусилля уряду США у боротьбі з корупцією в рамках п'яти ключових положень: 1) модернізація, координація та забезпечення ресурсами зусиль уряду США щодо боротьби з корупцією; 2) боротьба з незаконним фінансуванням; 3) притягнення до відповідальності корупціонерів; 4) збереження та зміцнення багатосторонньої антикорупційної архітектури; 5) поліпшення дипломатичної взаємодії та використання ресурсів іноземної допомоги для досягнення цілей антикорупційної політики. У межах нової антикорупційної стратегії федеральні департаменти та агентства щорічно звітуватимуть президенту США про прогрес у досягненні задекларованих цілей [7].

Підвищення рівня протидії корупційній злочинності у сфері економіки є також актуальним і для України. Зокрема, за результатами дослідження Transparency International Ukraine в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2022 рік Україна отримала 33 бали зі 100 можливих. Цей показник зріс на один бал, і тепер Україна посідає 116 місце зі 180 країн у CPI. Так само 33 бали мають Алжир, Ангола, Замбія, Монголія, Сальвадор та Філіппіни. На один бал випереджають Україну: Боснія і Герцеговина, Гамбія, Індонезія, Малаві, Непал, Сьєрра-Леоне – всі вони мають по 34 бали [8].

Необхідно зазначити, що міжнародне співробітництво при розслідуванні злочинів транснаціонального характеру є своєрідною надбудовою над цілісною системою взаємодії компетентних органів кожної конкретної держави. Зокрема, особливістю вивчення міжнародного співробітництва із закордонними компетентними органами й посадовими особами при розслідуванні фінансових злочинів транснаціонального характеру є неможливість простого копіювання досвіду взаємодії учасників кримінального судочинства, яке здійснюється в рамках законодавства на території України або всередині інших держав [9, с. 102].

При цьому здійснення фінансових розслідувань, яке включає, зокрема, відстеження злочинних активів, їх арешт та конфіскацію, дає можливість: позбавлення злочинців доходу від протиправної діяльності та, як наслідок, позбавлення мотивації до вчинення нових злочинів; позбавлення злочинців можливості продовжувати та розвивати злочинну діяльність (виявлення злочинних схем і зв'язків, ключових фігурантів, позбавлення злочинних груп фінансування). Відповідно до міжнародних стандартів, усі країни повинні забезпечити, щоб фінансові розслідування стали обов'язковою частиною усіх кримінальних проваджень, пов'язаних з розслідуванням злочинів, що продукують злочинний дохід. Адже якісне фінансове розслідування, проведене правоохоронним органом, є ключовим фактором успіху у боротьбі з вказаними викликами. Для оцінки економічного ефекту (вигоди) від протиправної діяльності потрібно виявити, відстежити й заблокувати наявні активи. Для цього потрібно провести фінансове розслідування не лише щодо основних фігурантів злочинів, але й щодо їх оточення. Фінансове розслідування може також проводитися для виявлення мотивів, пошуку додаткових доказів, виявлення спільників тощо [10, с. 8].

Класифікаційна модель міжнародного співробітництва в сфері запобігання та протидії економічній злочинності передбачає ідентифікацію видів міжнародного співробітництва за такими класифікаційними ознаками: за напрямами (презентаційне, навчально-освітнє, технічна та інші види допомоги, безпосередня взаємодія); за формами прояву (через налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків, через договірні відносини, через здійснення спільних правоохоронних заходів); за суб'єктами (шляхом створення міжнародних правоохоронних організацій (глобальні, регіональні), міжвідомча взаємодія (відомчі, через міжнародні організації); за діяльністю окремих осіб (офіцери зв'язку, особисті контакти) [11, с. 48].

Міжнародне співробітництво правоохоронних органів як необхідна складова системного контролю над транснаціональною організованою злочинністю може здійснюватись як на двосторонньому, так і багатосторонньому рівнях у таких формах: обмін відомостями про злочинні організації та осіб, які беруть участь у їх діяльності; організація та проведення спільних оперативних заходів і транскордонних операцій із припинення та запобігання організованій злочинній діяльності; сприяння екстрадиції злочинців та правової допомоги на різних етапах розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень; організація обміну досвідом, стажувань та спільних навчань фахівців спеціальних підрозділів [12, с. 32].

Необхідно зазначити, що Генеральна прокуратура України приймає участь у таких Експертних комітетах Ради Європи: 1) Комітет експертів з оцінювання заходів у боротьбі з відмивання брудних коштів MONEYVAL (The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism) – створений у 1997 році з метою забезпечення держав-членів ефективними системами протидії відмиванню брудних коштів і фінансуванню тероризму, а також слідкування за дотриманням ними відповідних міжнародних стандартів в цих областях; 2) Європейський комітет з кримінально-правових проблем CDPC (European Committee on Crime Problems) – створений у 1958 році та уповноважений Комітетом Міністрів здійснювати нагляд та координацію Ради Європи в галузі попередження та контролю злочинності; 3) Група держав Ради Європи проти корупції GRECO (Group of States against Corruption) створена в 1999 році Радою Європи для моніторингу дотримання державами антикорупційних стандартів. Метою GRECO є покращення можливостей її членів щодо боротьби з корупцією шляхом виявлення недоліків національної антикорупційної політики та сприяння проведенню необхідних законодавчих, інституційних реформ. Окрім того вона являється своєрідним форумом для обміну передовим досвідом в сфері попередження та боротьби з корупцією. Членство в GRECO не обмежується членством в Раді Європи. Наразі до неї входять 49 держав-членів (48 європейських держав та Сполучені Штати Америки) [13].

Отже, всі цивілізовані держави намагаються координувати свої дії в боротьбі зі злочинністю, укладаючи угоди з питань різних напрямів міжнародного співробітництва спрямованих на протидію злочинності. На сьогодні рівень злочинності в державах світу залишається у полі зору міжнародної спільноти, особливо зважаючи на набуття нею транснаціонального характеру, визнання міжнародними злочинами діянь, що мають ознаки міжнародної небезпечності. Все це обумовлює об'єднання зусиль держав та утворених ними уповноважених органів, діяльність яких спрямована на протидію злочинності та кримінальне переслідування міжнародних злочинів і злочинів міжнародного характеру, а також формування належної правової регламентації як матеріальних норм міжнародного кримінального права, інших галузей міжнародного публічного права кримінально-правового циклу, так і норм міжнародного права, спрямованих на врегулювання процесу взаємодії держав з питання протидії транскордонній злочинності, а також національного законодавства кримінального та кримінально-процесуального характеру [14, с. 243–244].

Необхідно зазначити, що відповідно до Стратегії зовнішньополітичної діяльності України [15] передбачається здійснення подальшого дієвого міжнародного співробітництва у сферах боротьби з міжнародним тероризмом, злочинністю, нелегальною міграцією, кіберзагрозами. Також відповідно до Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року [16] одним із завдань у сфері фінансової безпеки є убезпечення національної фінансової системи від легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

При цьому здійснюючи попередження та запобігання злочинності, необхідно враховувати фактори, що впливають на транснаціональну організовану злочинність, а також економічний, політичний, соціальний, культурний стан країн. Необхідно досягти балансу між обмежувальними,

каральними, забезпечувальними заходами з превентивними заходами, які мінімізують злочинність [17, с. 105]. Зокрема, стандартизація заходів запобігання та протидії транснаціональній економічній організованій злочинності повинна полягати в міжнародно-правовій уніфікації заходів боротьби за допомогою укладення міжнародних договорів з урахуванням особливостей та специфіки правових систем окремих держав-учасників. Але, основні заходи з протидії потрібно зосередити відповідно у внутрішньополітичній діяльності держав, які повинні бути спрямовані на боротьбу з окремими компонентами та детермінантами даного явища [18, с. 320].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що для удосконалення міжнародного співробітництво з питань протидії корупції та організованій злочинності у сфері економіки доцільним є розроблення відповідних методичних рекомендацій з цього питання з урахуванням зарубіжного досвіду. При цьому необхідно закцентувати увагу на особливостях законодавства окремих країн, можливостях застосування міжнародних норм на прикладі змодельованих ситуацій, використанні інформаційно-комунікаційних технологій для збирання доказової бази та ін.

Список використаної літератури:

1. Леган І. М. Міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії транснаціональній злочинності : монографія. Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2021. 328 с. URL: http://ir.stu.cn.ua/bitstream/handle/96.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
2. Бухтіарова А. Г., Купка Ю. М. Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією. *Інноваційна економіка.* 2018. № 3–4. С. 184–188. URL: http://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/284.
3. Кримінально процесуальний кодекс України: від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України,* 2013. № 9–10. № 11–12. № 13. Ст. 88. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text.
4. Стратегія боротьби з організованою злочинністю: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1126-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 49. Ст. 2056. URL: https: // zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.
6. United States Strategy on Countering Corruption. December 2021. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads /2021/ 12/ United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf.
7. Антикорупційна стратегія Байдена: якими будуть наслідки для України. URL: https:// stopcor.org/ antykorupczijna -strategiya -bajdena -dlyaukra yiny/.
8. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: https://cpi.ti-ukraine.org/#/.
9. Завидняк І. О. Поняття й сутність міжнародного співробітництва в розслідуванні фінансових злочинів транснаціонального характеру. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2020. № 47. Том 2. URL: С.102–105.http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc47/part_2/23.pdf.
10. Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин). URL: https://fiu.gov.ua/assets/ userfiles/200/Typologies%20 (National%20Studies,%20 Guidances%20etc)/ UKR_ FINANCIAL %20INVESTIGATIONS%20MANUAL.pdf.
11. Грицишен Д. О. Міжнародна співпраця в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: державно-управлінський аспект. *Economics Bulletin.* 2020. №4. С. 36–50. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/4/EV20204_036 050. pdf.
12. Жаровська Г. П. Теорія та практика протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Київ, 2019. 41 с. URL: http://elar. naiau kiev.ua/bitstream/123456789/13817/1/avtoreferat_zarovska_ hp.pdf.
13. Рада Європи (оглядова інформаційна довідка). URL: https://gp.gov.ua/ ua/posts/rada-yevropi.
14. Нуруллаєв І. С.о. Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю як складова предмету правового регулювання міжнародного публічного права. *Право та державне управління.* 2020 р., № 1. Том 1. С. 243–249. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2020/tom_1/39.pdf.

15. Стратегія зовнішньополітичної діяльності України: затверджено Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021. URL: https:// www.president.gov.ua/ documents/4482021-40017.
16. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року: затверджено Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text.
17. Вітюк Д. Л. Міжнародна співпраця у сфері запобігання злочинності на сучасному етапі. *Юридична наука.* 2020. № 10(112). С. 100–107. URL: https://journal-nam.com.ua›article›download.
18. Леган І. М. Особливості міжнародного співробітництва щодо запобігання та протидії транснаціональній економічній злочинності. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. № 2. С. 318–320. URL: http://lsej.org.ua/2_2021/79.pdf.

Bugera S. International cooperation on combating corruption and organized crime in the economic sphere

The article analyzes the issue of developing ways to improve international cooperation in combating corruption and organized crime in the economic sphere. It is emphasized that the formation of state policy in the field of combating organized crime in accordance with the Strategy for Combating Organized Crime, in particular, provides for: the implementation by state authorities, civil society institutions and foreign partners of targeted, promising and coordinated measures in the field of combating organized crime. One of the main areas of implementation of this Strategy is international cooperation in the fight against organized crime, which is carried out by ensuring effective cooperation with the International Criminal Police Organization - Interpol, the European Police Office and other international partners on a bilateral and multilateral basis in accordance with national legislation and international treaties; increasing the effectiveness of cooperation with law enforcement structures of foreign countries, which is carried out in the following way: development and revision of the contractual and legal framework regulating international cooperation in the fight against organized crime; exchange of information about organized criminal groups and persons participating in their activities; organization and implementation of joint operational measures and cross-border operations to stop organized criminal activity; expansion of exchange of experience, internships and joint training of specialists of special units. It has been established that in order to improve international cooperation on combating corruption and organized crime in the economic sphere, it is appropriate to develop appropriate methodological recommendations on this issue, taking into account foreign experience. At the same time, it is necessary to focus attention on the peculiarities of the legislation of individual countries, the possibilities of applying international norms on the example of simulated situations, the use of information and communication technologies to collect the evidence base.

Key words: *corruption, organized crime, countermeasures, international cooperation, sphere of economy.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.20

П. С. Гарасим
https://orcid.org/0000-0002-0336-4710
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри кримінального права і процесу
Національного університету «Львівська політехніка»

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ

В статті здійснено аналіз історико-правових джерел виникнення та розвитку інституту громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань в Україні, встановлені негативні закономірності, які відображені у чинному кримінально-виконавчому законодавстві, та запропоновані авторські науково обґрунтовані шляхи їх блокування, нейтралізації та усунення.

Так, фактично з 1991 до 2016 року переважна більшість наукових розробок була присвячена не стільки громадському контролю, як формам участі громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, що можна віднести до тих негативних тенденцій, які сформувались і діють у сьогоденні з означеної проблематики дослідження. Зокрема, у запропонованій у свій час для науковців Доктринальній моделі Закону «Про пенітенціарну систему» серед завдань даної системи було відсутнє те, що стосувалось би здійснення громадського контролю за пенітенціарною діяльністю (ст. 2).

Такими ж формальними та беззмістовними з даного питання були й інші норми вказаної Доктринальної моделі. Зокрема, в ст. 3 «Принципи діяльності пенітенціарної системи» було зазначено, що діяльність даної системи ґрунтується на принципах відкритості і гласності та створення умов (а, не здійснення) для всебічного контролю за своєю діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства.

Аналогічну «хибу» (недоречність, прогалину, колізію тощо) можна знайти й в сучасних Доктринальних моделях побудови пенітенціарної системи України, а також у цілому в теперішній доктрині пенітенціарного права нашої держави .

Отже, і на науковому рівні у сьогоденні проявляються негативні впливи тих закономірностей, що були сформовані на нормативно-правовому рівні з часів незалежності України у відповідних державних програмах.

Ключові слова: *історико-правовий метод, громадський контроль, моніторинг, сфера виконання – відбування покарань, процес виконання – відбування покарань, суб'єкти кримінально-виконавчих правовідносин, права, законні інтереси, свободи особи.*

Постановка проблеми. Зміст сучасних реформ, що здійснюються у сфері виконання покарань України [1], та виражається у виді відповідних законопроектів [2], а також видозміна практичних аспектів кримінально-виконавчої діяльності органів і установ виконання покарань, об'єктивно обумовлюють необхідність по-новому підійти й до удосконалення змісту, форм і правових засад здійснення громадського контролю у зазначеній галузі суспільних відносин [3, с. 53–64]. При цьому, як видається, у першу чергу звертають на себе увагу деякі історико-правові аспекти виникнення, розвитку та становлення такого правового інституту (виокремленої групи норм права, які регулюють однорідні суспільні відносини, пов'язані з діяльністю громадськості у сфері виконання покарань) [4, с. 184–185] кримінально-виконавчого законодавства України, як громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, мова

© Гарасим П. С., 2023

про який, зокрема, ведеться у ч. 3 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК).

Саме співставлення однорідних правових норм, які мають пряме відношення до змісту та здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань, а також з'ясування сутності та спрямованості історико-правових нормативних і доктринальних джерел дає змогу дати відповідь на питання: чому таким примітивним і малоефективним є даний вид соціального моніторингу у сьогоднішніх реаліях як формування нових засад, так і їх реалізації на законодавчому, організаційному, правозастосовному та інших рівнях [5, с. 94–133]?

З огляду цього, **метою** даної наукової статті є здійснення та аналіз змісту істрико-правових джерел і доктринальної літератури, що стосуються змісту та організації здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації України, а також встановлення закономірностей виникнення та розвитку зазначеного інституту права, а ***головним завданням*** – розробка авторських науково обґрунтованих пропозицій, спрямованого на удосконалення правових засад з означених питань дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати аналізу наукової літератури свідчать про те, що досить активно та предметно питаннями, що стосуються історико-правових аспектів становлення інституту громадського контролю у сфері виконання покарань України, займаються такі учені, як: К. А. Автухов, О. М. Бандурка, В. А. Бадира, О. Г. Колб, В. Я. Конопельський, О. В. Лисодєд, О. А. Мартиненко, К. Ф. Погребна, А. Х. Степанюк, І. С. Яковець та ін.

Поряд з цим, у контексті змісту тих завдань, які пов'язані з реформуванням у сучасних умовах кримінально-виконавчої системи України та з підвищенням у зв'язку з цим рівня ефективності громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, зазначена тематика вивчена недостатньо, що й стало вирішальним при виборі її об'єкта, предмета, мети і завдань.

Виклад основного матеріалу. Проголошення у 1990 році незалежності України та прийняття з цього приводу відповідної Декларації [6], а у 1991 році – визнання нашої держави суб'єктом міжнародних відносин, як такої, що має свій суверенітет та територію, та відображення зазначеної історико-правової події в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року [7], обумовили об'єктивну необхідність реформування всіх без винятку органів державної влади, включаючи органи і установи виконання покарань (УВП).

Враховуючи вказану обставину, Кабінет Міністрів Української РСР ще у липні 1991 року затвердив «Основі напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР», значна частина положень яких мала пряме відношення до виникнення та становлення інституту участі громадськості у кримінально-виконавчій діяльності, включаючи й здійснення цими суб'єктами соціального контролю, у сфері виконання покарань [8].

Зокрема, в розділі І Основних напрямів «Управління кримінально-виконавчою системою» з цього приводу було зазначено одне з таких нормативно-правових положень, а саме: для забезпечення гласності в діяльності УВП визначити перелік статистичної та іншої інформації для опублікування в офіційних республіканських і зарубіжних виданнях.

Крім цього, було поставлено завдання щодо створення інформаційного забезпечення діяльності органів виконання покарань, а також забезпечити у зв'язку з цим випуск спеціальної газети з пенітенціарних проблем, яка має бути доступною для населення [8, с. 4].

Здавалось би, що закладення основ участі громадськості через зміст принципу гласності у процесі виконання – відбування покарань ще в умовах тоталітарного режиму СРСР, у складі якого, на жаль, функціонувала й Україна, у часі її незалежності мало б отримати відповідний позитивний розвиток та знайти своє відображення на всіх рівнях забезпечення кримінально-виконавчої діяльності (політичну, законодавчому, доктринальному, т. ін.) [5, с. 195–240] у сьогоденні.

Та цього, як показує практика, не сталось, що можна віднести до однієї з детермінант, яка обумовлює у теперішніх

умовах низький рівень здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації України, а також до відповідної негативної закономірності процесу виникнення та розвитку даного інституту кримінально-виконавчого законодавства [9, с. 223–230].

Так, у вказаному контексті звертає на себе такий факт: з 1991 по 199 р. р., коли органи та УВП функціонували у складі МВС України, Головним управлінням виконання покарань (ГУВП) цього державного органу, а в подальшому – Державним департаментом України з питань виконання покарань (ДДУПВП) [10], здійснювався випуск спеціального інформаційного бюлетеня, у якому відображались кількісно-якісні показники та аналітичні матеріали щодо стану оперативно-службової і виробничо-господарської діяльності органів виконання покарань України за певний статистичний період [11].

Проте, вже у 1999 році (часу повного виведення ДДУПВП з підпорядкування МВС України) [12] і до 2015 року включно, коли центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань і пробації вже було Міністерство юстиції України, відомче видання набуло статусу «для службового користування», тобто стало недоступним для громадськості, що можна віднести до ще однієї негативної закономірності, яка впливала на ефективність здійснення громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань та здійснює це й в умовах теперішнього реформування кримінально-виконавчої системи України [1].

І, це при тому, що за вказаний історичний період в Україні було прийнято низку державних програм (зокрема, й у виді Концепції державної політики у сфері виконання покарань), у яких, як і в Основних напрямах [8], закріплювався принцип гласності в діяльності органів і УВП [13].

І тільки у 2017 році Департамент Державної кримінально-виконавчої служби, який функціонує у складі Міністерства юстиції України, знову відновив випуск спеціального бюлетеня, знявши з нього гриф «для службового користування» [14].

Поряд з цим, варто зазначити, що з 2018 року і по нинішній час (2022 р.) Міністерство юстиції України знову, без пояснення будь-яких причин, припинило відкрите опублікування інформації щодо стану діяльності органів і установ виконання покарань за відповідний статистичний період, що, з одного боку, є фактом неналежного виконання даним центральним органом державної виконавчої влади Концепції реформування (розвитку) із пріоритетним закріпленням принципу гласності та завдання щодо удосконалення процедури здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань і пробації [1], а, з іншого боку, вказану обставину слід віднести до однієї із негативних закономірностей, що склались на протязі 1999–2015 р. р. та досі є дієвою на всіх рівнях.

Якщо ж знову вернутись до змісту Основних напрямів реформи кримінально-виконавчої системи України зразка 1991 року, то варто зазначити, що у даному нормативно-правовому акті у прямій постановці мова про громадський контроль за процесом виконання – відбування покарань не велась. Натомість, у вступі Основних напрямів була зроблена лише ремарка про те, що не дивлячись на багатопрофільність завдань, які покладені на органи і УВП, кримінально-виконавча система знаходиться поза контролем державних і громадських інститутів [8, с. 3]. При цьому, в жодному розділі даної державної програми не було закріплено конкретних правових механізмів вирішення даної проблеми.

Більш того, головним завданням співпраці адміністрації органів і УВП в Основних напрямах визначалась діяльність щодо залучення громадськості до участі в процесі виконання – відбування покарань і постпенітенціарному періоді соціальної адаптації колишніх засуджених. Для цього у даній державній програмі передбачалось створити в Україні мережу громадських формувань (асоціацій, патронатів, піклувальних рад, т. ін.) [8, с. 5].

Таким чином, в Основних напрямах бере свій початок і ще одна негативна закономірність, яка проявляється на нормативно-правовому рівні, включаючи законодавчий, у виді норм – декларацій [4, с. 171], що лише акцентують увагу на необхідність здійснення громадського контролю у сфері виконання покарань,

але реальних правових механізмів з цього приводу не закріпляє. Прикладом такого нормотворчого підходу можна назвати ч. 2 ст. 25 КВК України, у якій задекларована необхідність здійснення даного виду соціального моніторингу, але не зазначено будь-яких правових ресурсів і засобів, за допомогою яких це завдання можна вирішити на практиці, позаяк за своєю соціально-правовою природою спостережні комісії є не суто громадськими об'єднаннями, а державно-суспільними формаціями, які створює держава, тобто їх діяльність не можна віднести до такої, яка є тотожною за змістом і формою з громадським контролем [15].

На жаль, зазначена правова вада (правова прогалина і колізія) [4, с. 271–281] характерна й для таких сучасних проектів як Положення про спостережні комісії [16], та інших нормативно-правових актів [17], що, без сумніву, є результатом негативного впливу на кримінально-виконавчі правовідносини тих закономірностей, які склались щодо змісту громадського контролю у попередні роки (1991–2016 р. р.) та мова про які велась у цій науковій статті.

Цікавим у зв'язку з цим є й такий історико-правовий факт, а саме: фактично з 1991 до 2016 року переважна більшість наукових розробок була присвячена не стільки громадському контролю, як формам участі громадськості у виправленні та ресоціалізації засуджених, що теж можна віднести до тих негативних тенденцій, які сформувались і діють у сьогоденні з означеної проблематики дослідження. Так, у запропонованій у свій час для науковців Доктринальній моделі Закону «Про пенітенціарну систему» серед завдань даної системи було відсутнє те, що стосувалось би здійснення громадського контролю за пенітенціарною діяльністю (ст. 2) [18, с. 11].

Такими ж формальними та беззмістовними з даного питання були й інші норми вказаної Доктринальної моделі. Зокрема, в ст. 3 «Принципи діяльності пенітенціарної системи» було зазначено, що діяльність даної системи ґрунтується на принципах відкритості і гласності та створення умов (а, не здійснення) для всебічного контролю за своєю діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства [18, с. 11].

Знову ж таки, «видимим» наслідком реалізації цих положень у сучасному кримінально-виконавчому законодавстві України є те, що серед його принципів відсутній принцип громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань.

І, хоча в ст. 14 Доктринальної моделі громадські об'єднання віднесені до суб'єктів пенітенціарної системи, але серед їх повноважень право на здійснення зазначеного вище виду соціального моніторингу у сфері виконання покарань не закріплено [18, с. 20–21].

Аналогічну «хибу» (недоречність, прогалину, колізію тощо) можна знайти й в сучасних Доктринальних моделях побудови пенітенціарної системи України [19], а також у цілому в теперішній доктрині пенітенціарного права нашої держави [20].

Отже, і на науковому рівні у сьогоденні проявляються негативні впливи тих закономірностей, що були сформовані на нормативно-правовому рівні з часів незалежності України у відповідних державних програмах [8].

З іншого боку, суб'єкти нормотворчої діяльності [4, с. 210–211] у той час стали своєрідними «заручниками» наукових підходів з питань організації громадського контролю за процесом виконання – відбування покарань, відобразивши їх у відповідних нормативно-правових актах, що лише підтверджує взаємозв'язок і взаємообумовленість суспільних процесів на різних рівнях їх пізнання та правового регулювання.

Висновки і пропозиції. Таким чином, результати аналізу деяких історико-правових та доктринальних джерел, що стосувались змісту соціального моніторингу у сфері виконання покарань України, дозволяють констатувати, що на протязі досліджуваного часового періоду (1991–2016 р. р.) у кримінально-виконавчій діяльності сформувались і продовжує негативно впливати на стан і ефективність громадського контролю у сьогоденні низка закономірностей і тенденцій, які мають бути в обов'язковому порядку вирішені у ході проведення сучасних реформ у вказаній галузі суспільних відносин.

Список використаної літератури:

1. Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 13.09.2017 № 654-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2401.
2. Про пенітенціарну систему : проект Закону України, внесений у 2021 році Кабінетом Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua
3. 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.
4. Теорія держави і права : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
5. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Кримінально-виконавча політика України : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. 336 с.
6. Декларація про державний суверенітет України : прийнята 16.07.1990 № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1990. № 31. Ст. 429.
7. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року : ухвалений Верховною Ради України 24.08.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
8. Основные направления реформы уголовно-исполнительной системы в Украинской ССР : утвержд. постановлением Кабинета Министров Украинской ССР от 11.07.1991 № 88. Киев : ГУИН МВД Украинской ССР, 1991. 18 с.
9. Колб О. Г., Махніцький О. І. Зміст громадського контролю у сфері виконання покарань України. *Вісник Пенітенціарної Асоціації України.* 2019. № 3(9). С. 223-230.
10. Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань: Указ Президента України від 22.04.1998 № 344/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
11. Оперативно-службова і виробничо-господарська діяльність органів і установ виконання покарань України у 1998 році : інформ. бюл. Київ : ДДУПВП, 1999. 83 с.
12. Про виведення Державного департаменту України з питань виконання покарань з підпорядкування МВС України : Указ Президента України від 12.03.1999 № 248/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 11. Ст. 24.
13. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 08.11.2012 № 631/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. Ст. 750.
14. Про стан правопорядку, ізоляції та нагляду, діяльність підрозділів охорони, пожежної безпеки та воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2016 році : інформ. бюл. Київ : Департамент ДКВС Міністерства юстиції України, 2017. 34 с.
15. Положення про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429. URL: https://zakon.rada.gov.ua
16. Положення про спостережні комісії : проект, поданий у 2020 році Міністерством юстиції України у Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua
17. Про пенітенціарну систему : проект Закону України, внесений у Верховну Раду України у 2021 році Кабінетом Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua
18. Радов Г. О. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України». Проблеми пенітенціарної теорії і практики. 1007. № 1(2). С. 11–52.
19. Богатирьов І. Г. Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу (інноваційний проект). Київ : Державна пенітенціарна служба України, 2014. 56 с.
20. Богатирьов І. Г., Пузирьов М. С., Шкута О. О. Доктрина пенітенціарного права України : моногр. Київ : ВД «Дакор», 2017. 236 с.

Garasym P. About some historical and legal aspects of the formation of the institution of public control in the sphere of execution of punishments of Ukraine

The article analyzes the historical and legal sources of the emergence and development of the institution of public control over the process of execution – the serving of punishments in Ukraine, establishes negative patterns that are reflected in the current criminal enforcement legislation, and proposes the author's scientifically based ways of blocking, neutralizing and eliminating them.

So, in fact, from 1991 to 2016, the vast majority of scientific developments were devoted not so much to public control, but to forms of public participation in the correction and resocialization of convicts, which can also be attributed to those negative trends that have

formed and operate today from the specified research issues. In particular, in the Doctrinal Model of the Law "On the Penitentiary System" proposed for scientists at the time, among the tasks of this system, there was no thing that would concern the implementation of public control over penitentiary activities (Article 2).

Other norms of the specified Doctrinal model were just as formal and meaningless on this issue. In particular, in Art. 3 "Principles of the penitentiary system" it was stated that the activity of this system is based on the principles of openness and transparency and the creation of conditions (rather than implementation) for comprehensive control of its activities by institutions of civil society.

A similar "flaw" (irrelevance, gap, conflict, etc.) can be found in the modern Doctrinal models of the construction of the penitentiary system of Ukraine, as well as in the current doctrine of the penitentiary law of our country in general.

Therefore, even at the scientific level, the negative effects of those patterns that were formed at the normative and legal level since the independence of Ukraine in the relevant state programs are manifested today.

Key words: *historical-legal method, public control, monitoring, sphere of execution – serving of punishments, execution process – serving sentences, subjects of criminal-executive legal relations, rights, legitimate interests, personal freedom.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.21

А. П. Гусак
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Волинського національного університету імені Лесі Українки

ПРАВОВІ НОРМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ

Метою даної статті є привернути увагу науковців і практиків до проблеми правових норм профілактики злочинності неповнолітніх правопорушників у сучасних умовах, оскільки ця проблема є надзвичайно актуальною. Проблему злочинності неповнолітніх в Україні слід розглядати як складову загальної злочинності в державі, оскільки вона розвивається під впливом тих самих факторів, що й злочинність загалом. Крім того, злочинність неповнолітніх є масштабним соціальним явищем, яке можна вважати показником сталого розвитку перехідного суспільства. Крадіжки, бійки, викрадення автомобілів, зловживання алкоголем і наркотиками, жорстокість, насильство і навіть зґвалтування та вбивства стали нормою для багатьох підлітків. Запобіжні заходи є найсуворішими заходами процесуального примусу, які обмежують конституційні права громадян, не порушуючи принципу презумпції невинуватості. Вони вживаються щодо підозрюваних і обвинувачених слідчими суддями та судами за клопотанням слідчих. Успішне здійснення досудового та кримінального провадження, виконання підозрюваними та обвинуваченими процесуальних обов'язків, а також захисту від замаху, здійснюється на підставі статті 177 Кримінального процесуального кодексу України. Крім того, систему профілактики злочинності неповнолітніх слід розглядати не тільки як діяльність суб'єкта профілактики, а й охоплювати рівень і форму профілактики, профілактичні заходи та об'єкти профілактики. Профілактика злочинності неповнолітніх залежить не тільки від правових засобів, а й від соціальних, психологічних, економічних, культурно-виховних і медичних заходів. Важливою частиною комплексної роботи по боротьбі зі злочинністю є профілактика кримінальних правопорушень.

Ключові слова: *злочинність неповнолітніх, превентивні заходи, заходи процесуального впливу, кримінальне провадження, об'єкт профілактики, концепція профілактики.*

Постановка проблеми. Злочинність неповнолітніх слід розглядати як складову загальної злочинності суспільства, оскільки вона розвивається під впливом тих самих факторів, що й загальна злочинність. Крім того, злочинність неповнолітніх є символом сталого розвитку перехідного суспільства та масштабним соціальним явищем у різних країнах, яке завжди привертає до себе увагу. На жаль, наша країна не є винятком. Крадіжки, бійки, викрадення автомобілів, зловживання алкоголем і наркотиками, жорстокість, насильство і навіть зґвалтування та вбивства стали нормою для багатьох неповнолітніх. Але найголовніше те, що підліткова злочинність щороку збільшує рівень злочинності серед дорослих [1, с. 132].

Тому підтримуємо позицію вітчизняних науковців про те, що злочинність неповнолітніх є однією з актуальних проблем кримінології. Вона відображає основну тенденцію розвитку злочинності в нашій країні [2, с. 17].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань та проблем нормативно-правового регулювання запобіжної діяльності щодо неповнолітніх правопорушників у свій час займалися вітчизняні та зарубіжні вчені: О. В. Авраменко, А. Н. Ахпанов, В. Н. Батюк, Р. І. Благута, І. Г. Богатирьова, О. І. Бугера, Н. В. Буланова,

© Гусак А. П., 2023

В. Д. Воднік, С. І. Глизнуца, В. В. Голіна, В. Я. Горбачевський, Т. В. Данченко, В. П. Ємельянов, А. В. Захарко, В. Звирбуль, З. З. Зинатуллин, В. В. Коваленка, З. Ф. Коврига, Г. Кожевніков, В. М. Корнуков, В. Кудрявцев, А. Михайлов, В. Т. Очередин, С. В. Пастушенко, Д. П. Письменного, В. О. Попелюшко, В. В. Рожнова, С. М. Смоков, О. С. Стеблинська, Н. В. Ткачева, В. В. Топчія, Л. К. Трунова, Л. Д. Удалової, А. Я. Хитра, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, Г. А. Юдківська та ін.

Робота з дітьми — це специфічна сфера діяльності, яка є предметом вивчення багатьох науковців. І в кримінології вчені дуже стурбовані проблемою підліткової злочинності. Серед таких: О. І. Бугера, М. А. Білоконь, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, В. В. Вітвіцька, О. М. Джужа, О. Г. Кальман, Я. М. Квітка та ін. Роботи цих науковців є основою для реалізації кримінально-правових заходів щодо профілактики злочинності серед неповнолітніх правопорушників. З огляду на те, що діти або взагалі не є суб'єктами кримінальних правопорушень, або є спеціальними суб'єктами, Кримінальний кодекс має на них дуже обмежений вплив.

Метою статті – є привернення уваги науковців та практичних фахівців до проблем правових норм профілактики злочинності неповнолітніх правопорушників в сучасних умовах.

У межах цієї мети завданнями публікації стали обґрунтування актуальності реформування та розробки правових норм запобіжної діяльності щодо неповнолітніх.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на те, що злочинність в Україні є найбільш негативною складовою девіантності неповнолітніх, вітчизняні кримінологи приходять до висновку, що одним із найважливіших питань досліджень в кримінології є підліткова злочинність.

Злочинність неповнолітніх пов'язана з безробіттям, відсутністю розваг і чіткої мотивації на майбутнє. Відсутність контролю з боку батьків є визначальною характеристикою сучасного неповнолітнього правопорушника.

Крім того, третина засуджених неповнолітніх, які відбувають покарання у виправних установах, вчиняють злочини разом з дорослими, переважно під їх впливом та безпосереднім керівництвом. Ці дорослі часто мають судимості та свідомо втягують молодь у протиправну діяльність.

Вивчення причин та умов вчинення злочинів неповнолітніми необхідно розглядати в комплексі – вони не можуть вивчатися ізольовано. Водночас дослідження показали, що причини та умови злочинності неповнолітніх залежать від злочинних мотивів, негативних соціальних потреб неповнолітніх, бажання вирішити проблеми у зрілому віці та ступеня отриманої користі.

Основні завдання кримінального судочинства не можуть бути ефективно і адекватно вирішені без заходів примусового впливу, які встановлюють певні обмеження прав і свобод людини та громадянина. Для досягнення цих цілей законодавець покладає певні обов'язки та визначає їх права у кримінальному провадженні. Завдання кримінального провадження не завжди збігаються з інтересами учасників процесу, тому суб'єкти кримінального провадження не завжди добровільно виконують покладені на них законом процесуальні обов'язки. Не є винятком і такі суб'єкти кримінального провадження як неповнолітні.

Заходи забезпечення кримінального провадження, режим яких вміщує запобіжні заходи, – це заходи, що вживаються органами державної влади чи посадовими особами з метою впливу на поведінку суб'єктів кримінального провадження для забезпечення виконання належним чином процесуальних обов'язків або для забезпечення нормального ведення кримінального провадження. [3, с.163]

У посібнику «Заходи забезпечення кримінального провадження» сучасні науковці О. В. Авраменко, Р. І. Благута та А. Я. Хітра підтримали І. Л. Петрухіна, вважаючи, що основним заходом держави щодо забезпечення правильної поведінки громадян є переконання. Заходи примусу зазвичай застосовуються у ситуаціях, коли методів переконання недостатньо для виконання особою покладених на неї обов'язків [4, с. 5].

У своєму науковому дослідженні [5] Г. К. Кожевніков, на нашу думку, виділяє досить цікаве питання. Чи слід вважати

одним і тим же поняттям заходи забезпечення кримінального провадження та заходи кримінально-процесуального примусу? Для вирішення цієї проблеми науковець пропонує натомість проаналізувати визначення примусових заходів у кримінальному провадженні [5, с. 68].

Ми повністю згодні та підтримуємо думку авторів О. В. Авраменко, Р. І. Благути та А. Я. Хітрої. На їхню думку заходи кримінально-процесуального примусу – це передбачені кримінальним процесуальним законом заходи примусу, які застосовуються виключно уповноваженими посадовими особами та державними органами до підозрюваних, обвинувачених, потерпілих, свідків та інших осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні з метою запобігання фактичному, що можуть перешкоджати виконанню завдань кримінального судочинства. Ці автори стверджують, що для визначення режиму примусових заходів у кримінальному провадженні потрібно дослідити їх правову природу. Правова природа примусових заходів у кримінальному провадженні залежить від підстав їх застосування. Різні кримінально-процесуальні заходи мають свою мету, але спільним є забезпечення кримінально-процесуальних завдань. Тому ці завдання можна виконати за умови належної поведінки суб'єктів кримінального провадження. Спільним для більшості кримінально-процесуальних примусових заходів є те, що окремі суб'єкти не виконують або неналежним чином виконують свої кримінально-процесуальні обов'язки [4, с. 6–7].

Підсумовуючи сказане, ми вважаємо, що заходи забезпечення кримінального провадження є різновидом примусу в кримінальному процесі і не можуть бути ідентифіковані. Окремі слідчо-розшукові заходи також можна віднести до кримінального примусу.

Запобіжні заходи є складовою частиною забезпечення кримінального провадження і застосовуються лише до підозрюваних та обвинувачених. Вони є найсуворішим видом примусу в кримінальному провадженні і застосовуються з метою забезпечення успіху досудового провадження та розгляду кримінальних правопорушень. Запобіжні заходи відрізняються від інших заходів забезпечення мети кримінального провадження та застосування кожного з них, визначених статтею 176 Кримінального процесуального кодексу України.

Орієнтиром співвідношення примусових заходів і запобіжних заходів є об'єктивна раціональність примусових заходів, що застосовуються з метою профілактики, яка може гарантувати реалізацію хоча б однієї із визначених законом цілей запобіжних заходів [6, с. 9].

Стримування неповнолітніх повинно бути безпечним і виховним, але не каральним. Однак, за даними доктора юридичних наук Л. К. Трунової [7, с. 12], профілактичні заходи певною мірою містять елемент покарання. Тобто, коли відбувається застосування до підозрюваного чи обвинуваченого запобіжних заходів або невиконання прав та обов'язків, наданих запобіжними заходами, а також заміна запобіжних заходів більш суворими [8, с. 70].

Ми погоджуємося з Л. К. Труновою та В. Т. Очерединим, в тому, що запобіжні заходи є передусім профілактичними та, в залежності від обставин, іноді, каральними, тому запобіжні заходи згідно з Кримінального процесуальним Кодексом України вважаються юридично відповідальними.

Запобіжні заходи – це сукупність конкретних заходів забезпечення кримінального провадження, кожен з яких містить ознаки: наявність примусу, превентивність, вибірковість і тривалість дії (тобто є тимчасовими), але мають лише такі риси: чітко визначене коло об'єктів, щодо яких можуть застосовуватися профілактичні заходи. Інші заходи забезпечення застосування кримінального провадження до свідків, потерпілих, осіб, у яких знаходяться речі та документи, щодо яких винесено тимчасові ухвали, лише для застосування слідчими суддями за наявності обґрунтувань та положень статті 177 КПК України; особливі підстави та цілі застосування статті 177 КПК; більший ступінь примусу, ніж інші заходи забезпечення кримінального провадження, оскільки передбачають обмеження конституційних прав на свободу та фізичну недоторканість особи [3, с. 166]; перелік, який вони складають за законом, є вичерпним.

Запобіжні заходи в системі кримінального провадження, засновані на обмеженні конституційних прав і свобод громадян. Відповідно до частин першої та другої статті 176 КПК України запобіжними заходами є: особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою, а також затримання особи як тимчасовий запобіжний захід.

Отже, запобіжні заходи не є кримінальним покаранням, а є засобами забезпечення кримінального впровадження, що покликані запобігти ризикам порушенням конкретних вимог, які пред'являються до підозрюваних заходами процесуального примусу.

При цьому, слідчий, прокурор повинен довести, що встановлені під час розгляду клопотання про застосування запобіжних заходів обставини, є достатніми для переконання, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів, передбачених частиною першою статті 176 КПК України, не може запобігти доведеним під час розгляду ризику або ризикам.

У фаховій літературі існує точка зору, що запобіжні заходи – це процесуальні санкції. З. Ф. Коврига вважає, що превентивні заходи використовуються для захисту «здорових» суспільств від шкоди та забезпечення успішного виконання завдань кримінального судочинства [9, с. 66].

Виходячи з різновидності запобіжних заходів визначених статтею 176 КПК України, можна зробити висновок, що запобіжні заходи – це заходи охорони кримінального провадження, які характеризуються саме обмеженням свободи пересування та особистої свободи громадян [10; 11, с. 216].

Про виховний вплив профілактичних заходів багато дискутується в юридичній літературі. В. М. Савицький вважає, що виправити і перевиховати можна тільки злочинців, і визнати це можуть тільки суди [12, с. 45]. Тієї ж точки зору дотримується і А. І. Михайлов [13, с. 35].

Запобіжні заходи щодо неповнолітніх підозрюваних і обвинувачених мають бути виховними, а ефективність їх реалізації залежить від ступеня перевиховання неповнолітніх злочинців. Такої ж думки дотримується і З. Д. Єнікієв «запобіжні заходи як правовий інститут не лише встановлюють певні правила відповідної поведінки підозрюваного, обвинуваченого у кримінальному провадженні, але й забезпечують виконання покладених на вказаних суб'єктів кримінального провадження обов'язків, а також сприяють виробленню у них правильно налаштованої соціально активної поведінки. Вони допомагають особі, яка тим чи іншим чином стикається із кримінальним судочинством, затвердити у своєму розумінні поняття необхідного, справедливого, відповідального і виховати у неї відчуття поваги до закону і правопорядку» [14, с. 24].

Ми частково погоджуємося з точкою зору Т. В. Данченка. Ним встановлено, що запобіжні заходи – це встановлені законом організаційно-правові форми процесуального впливу на підозрюваних, обвинувачених, що характеризуються порушенням прав, свобод та законних інтересів особи, є найбільш обмежувальним, але об'єктивно виправданим вирішення кримінального провадження. У судово-правовій діяльності компетентні органи вживають відповідних заходів у судово-правовій діяльності для запобігання подальшій злочинній діяльності та забезпечують прийняття процесуальних рішень з метою запобігання спробам підозрюваних і обвинувачених ухилитися від слідства та суду [15, с. 54].

Запобіжні заходи – це в загальному вигляді профілактичні та обов'язкові спеціальні заходи, спрямовані на запобігання вчиненню підозрюваними та обвинуваченими протиправних дій.

Під так званою особистою превенцією запобіжних заходів розуміється особистий вплив запобіжних заходів на підозрюваних і обвинувачених у злочинах, що обмежує або повністю виключає можливість вчинення особами зазначених дій. Кримінально-дієздатні неповнолітні часто схильні до негативних впливів і, отже, не можуть стримувати злочинну поведінку, тому їм потрібні зовнішні дисциплінарні заходи. Щоб повністю реалізувати цю потребу, застосовуються превентивні заходи, коли особи впливають на кожного по-своєму, таким чином забезпечують можливості здійснення виховної функції неповнолітніх підозрюваних і обвинувачених [16, с. 919].

Запобіжні заходи – це найсуворіший вид процесуального примусу, який обмежує конституційні права і свободи громадян без порушення принципу презумпції невинуватості, що застосовуються слідчими суддями, судами за клопотанням слідчих стосовно підозрюваних, обвинувачених; є носіями превентивного характеру для забезпечення успішного провадження досудового провадження та судового розгляду кримінальних правопорушень, виконання підозрюваними та обвинуваченими процесуальних обов'язків, а також попередження можливих спроб вчинення ними протиправних дій з метою та на підставі статті 177 Кримінального процесуального кодексу України.

Статтею 493 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що спеціальні запобіжні заходи – взяття неповнолітніх підозрюваних чи обвинувачених під варту є усталеним запобіжним заходом, а тому повинні знайти належне місце в системі запобіжних заходів. Це регулює стаття 176 Кримінального процесуального кодексу України. Особливі запобіжні заходи щодо неповнолітніх підозрюваних і обвинувачених містять у своєму змісті всі ознаки запобіжних заходів.

На думку, перелік запобіжних заходів за статтею 176 КПК України нескінченний, – про це пишуть сучасні процесуалісти О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський та Є. П. Бурдоль.

Виправна система неповнолітніх потребує реформування, перетворення її на сучасну службу ресоціалізації, межі якої змінюються залежно від тяжкості злочинів неповнолітніх. Це стосується і запобіжних заходів щодо неповнолітніх у кримінальному провадженні.

Кримінального процесуальний кодекс передбачає широкий перелік запобіжних заходів, які можуть бути застосовані до неповнолітніх у кримінальному провадженні за умов і на підставах, передбачених законом. Зокрема, статтею 176 Кримінального процесуального кодексу України передбачено такі запобіжні заходи: особисте зобов'язання; особиста порука; застава; домашній арешт; тримання під вартою; затримання як тимчасовий запобіжний захід, а також: передання неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого під нагляд; передання на піклування опікунам, близьким родичам чи членам сім'ї з обов'язковим лікарським наглядом; поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають її небезпечну поведінку.

Вчені вважають, що до неповнолітніх підозрюваних і обвинувачених у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів у певних випадках слід застосовувати попереднє ув'язнення. Наприклад, у разі вчинення насильницького злочину, якщо обрано інший запобіжний захід, умови життя неповнолітнього не забезпечують виконання покладених на нього обов'язків, незалежно від позбавлення волі або коли вчинено ряд тяжких злочинів.

Ми згодні з цією пропозицією. Запобіжні заходи у вигляді тримання під вартою за таких обставин заборонені законом, але інші заходи не приводять до бажаних результатів.

Профілактичні заходи у вигляді «поміщення неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого до спеціалізованої дитячої установи закритого типу» не несуть великих затрат державних коштів, оскільки, по-перше, такі заклади в Україні вже створені та функціонують, а, по-друге, при застосуванні таких запобіжних заходів будуть знижені витрати на неповнолітніх, які перебувають у слідчих ізоляторах або ІТТ.

Поміщення неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого до спеціалізованої дитячої установи закритого типу розширить систему спеціальних запобіжних заходів, буде альтернативою тримання під вартою для забезпечення ефективності перевиховання неповнолітніх без шкідливого психологічного впливу.

На нашу думку, самі по собі заходи органів внутрішніх справ України не дадуть позитивних результатів у налагодженні системи профілактики правопорушень неповнолітніх. Необхідні глобальні заходи, а саме: економічні, соціальні, морально-етичні, правові. Лише завдяки комплексній співпраці з органами управління освітою, громадськими організаціями та соціальними центрами можливе поступове зниження злочинності серед неповнолітніх.

Провідну роль у детермінації злочинності неповнолітніх відіграють соціальні фактори. Соціальна допомога підліткам, які не можуть знайти роботу, живуть у скрутних умовах і порушують закон, має здійснюватися через широкий спектр державних і недержавних систем соціальної допомоги. Необхідно створювати та фінансувати відповідні благодійні фонди, створювати можливості для працевлаштування неповнолітніх, організовувати їх професійне навчання відповідно до умов ринку праці.

Висновки і пропозиції. Сьогодні необхідно сформувати наукову та обґрунтовану концепцію профілактики злочинності неповнолітніх та вписати її в загальну концепцію державної політики України щодо неповнолітніх правопорушників.

Систему профілактики злочинності неповнолітніх слід розглядати не тільки як діяльність основного органу профілактики, а й охоплювати рівень і форму профілактики, профілактичні заходи та об'єкти профілактики. Профілактика злочинності неповнолітніх залежить не тільки від правових засобів, а й від соціальних, психологічних, економічних, культурно-виховних і медичних заходів.

Профілактика кримінально-правових явищ є важливою частиною загальної протиправної роботи проти злочинності.

Список використаної літератури:

1. Кримінологія : підручник / Заг. ред. І. Г. Богатирьова, В. В. Топчія. Київ : ВД Дакор, 2018. 352 с.
2. Кримінологічні проблеми попередження злочинності неповнолітніх у великому місті: досвід конкретно-соціологічного дослідження : монографія / Кол. авторів : В. В. Голіна, В. П. Ємельянов, В. Д. Воднік та ін. Х. : Право, 2006. 292 с.
3. Кримінальний процес : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка, Л. Д. Удалової, Д. П. Письменного. К. : Центр учбової літератури, 2013. 554 с.
4. Авраменко О. В., Благута Р. І., Хитра А. Я. Заходи забезпечення кримінального провадження : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 192 с.
5. Кожевніков Г. Заходи забезпечення кримінального провадження. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2012. № 3 (27). С. 68–70.
6. Захарко А. В. Неізоляційні запобіжні заходи в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Дніпропетровськ, 2010. 229 с.
7. Трунова Л. К. Современные проблемы применения мер пресечения в уголовном процессе : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.09. М., 2003. 419 с.
8. Очередин В. Т. Юридическая природа мер пресечения в уголовном процессе. *Уголовно-процессуальное принуждение и ответственность, их место в решении задач предварительного следствия* : Сб. научн. тр. Волгоград, 1987.
9. Коврига З. Ф. Уголовно-процессуальное принуждение. Воронеж : Воронеж. ун-т, 1984. 190 с.
10. Смоков С. М. Види обмежень конституційних прав громадян у новому кримінальному процесуальному кодексі України. *Репозитарій наукових публікацій Одеського державного університету внутрішніх справ : Головна сторінка.* URL: http://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/1595.
11. Горбачевський В. Я. Запобіжні заходи у сучасному правосудді. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* К., 2013. № 1. С. 215–219.
12. Рожнова В. В. Застосування заходів процесуального примусу, пов'язаних з ізоляцією особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. К., 2003. 215 с.
13. Звирбуль В., Кудрявцев В., Михайлов А. и др. Выявление причин преступления и принятие предупредительных мер по уголовному делу. М. : Юрид. лит., 1967. 152 с.
14. Глизнуца С. И. Применение мер пресечения в отношении несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Тюмень, 2011. 224 с.
15. Данченко Т. В. Застава в системі запобіжних заходів у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Ірпінь, 2007. 198 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с.

Husak A. Legal norms of crime prevention of juvenile offenders

The purpose of the article is to draw attention of our scientists and practitioners to the problems related to legal norms for the prevention of juvenile delinquency in modern conditions, because this problem is extremely urgent. The problem of juvenile delinquency should be considered as a component of general crime in Ukraine, since it is influenced by the same factors. Juvenile delinquency is the large-scale social phenomenon which can be considered as the indicator of the sustainable development of a transitional society. Thefts, brawl, car thefts, alcohol and drug abuse, cruelty, posterity, rape and murder have become the norm for many teenagers A special attention is paid to the precautions which are the most severe measures of procedural correction. They limit the constitutional rights of citizens without violating the principle of presumption of innocence and are applied to suspects and accused persons by the investigating judges and courts at the request of the investigators. Successful implementation of pre-trial and criminal proceedings, execution of procedural duties by suspects fand accused persons, as well as protection against assassination attempts, is carried out on the basis of the article 177 Criminal Procedure Code of Ukraine. Juvenile delinquency prevention system should be considered not only as an active subject of prevention, but also cover the level and form of prevention, preventive measures and objects of prevention. Prevention of juvenile delinquency depends not only on legal means, but also from social, psychological, cultural-educational and medical measures. The prevention of criminal offences by minors is an important part of comprehensive work on fighting crime.

Key words: *juvenile delinquency, preventive measures, measures of procedural influence, criminal proceeding, object of prevention, prevention concept.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.22

І. В. Іваньков
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Національного університету «Чернігівська політехніка»

М. В. Целуйко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕСУ ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ У ВИПРАВНИХ УСТАНОВАХ КАНАДИ

Стаття присвячена висвітленню досвіду законодавчого врегулювання порядку і умов відбування покарання у виді позбавлення волі у Канаді. Україна, як і будь-яка країна, стикається із проблемою злочинності та шукає способи її вирішення. Один із традиційних способів, що використовується для стримування злочинності, це позбавлення волі найнебезпечніших злочинців. Свободи позбавляють у якості покарання тих, хто вже визнаний винним, або у якості запобіжного заходу для тих, хто отримав підозру у скоєнні тяжких та особливо тяжких злочинів. Тюрми чи інші тюремні установи (у разі України – це слідчі ізолятори та виправні установи) є практично у кожній країні світу. При цьому в різних державах у національних пенітенціарних системах відзначаються спільні проблеми, які влада та суспільство намагаються вирішувати, реалізуючи різноманітні за масштабом реформи. Пенітенціарна система України проходить нелегкий шлях реформування. У затвердженій урядом Стратегії реформування пенітенціарної системи до 2026 року зазначається про необхідність вирішення проблем структурного характеру у пенітенціарній системі. Для того, щоб знайти оптимальні рішення проблем української пенітенціарної системи, у першу чергу треба спиратися на дані про те, як вона працює зараз, а також на аналіз досвіду її попереднього реформування. Разом з тим корисно розуміти, які проблеми є в пенітенціарних системах інших країн, які заходи застосовувалися для їх вирішення, які з них виявилися успішними, а які ні. Пенітенціарна система з точки зору канадського суспільства розвивалася в умовах, які постійно змінювались – від репресивних методів до концепцій реабілітації та реінтеграції. Сучасне позбавлення волі базується на трьох принципах: покарання, відплата і стримування. Метою канадської виправної системи є виконання вироків щодо всіх засуджених осіб та забезпечення громадської безпеки і реабілітації правопорушників. Дослідження досвіду законодавчого закріплення нових підходів до умов ув'язнення в Канаді стане у нагоді у пошуках оптимальної моделі виконання покарання у вигляді позбавлення волі.

Ключові слова: *пенітенціарна система, тюрма, стягнення, позбавлення волі, дисципліна, покарання.*

Постановка проблеми. Сучасна історія Канади свідчить, що головним завданням Міністерства громадської безпеки Канади та її Служби виправних установ (CSC) у XXI столітті було визначено створення безпечного суспільства, справедливого для всіх його членів, складовою якого постало запобігання злочинам, справедливе і гуманне ставлення до ув'язнених, забезпечення реабілітації та реінтеграції правопорушників. Саме це завдання сьогодні є актуальним і для Міністерства юстиції України, що опікується проблемами пенітенціарної системи.

© Іваньков І. В., Целуйко М. В., 2023

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Законодавче забезпечення функціонування установ виконання покарань в Канаді досліджувалось М.С. Пузирьовим [1]; А.В. Чугаєвська вивчала питання канадського досвіду формування і розвитку інституту звільнення від відбування покарання [2]; І.М. Режапова та Ю.М. Заборовська розглядали особливості роботи з ув'язненими у Канаді з метою їх подальшої ресоціалізації [3]; К.Б. Марисюк у межах історичної ретроспективи кодифікації кримінального законодавства розглядав еволюцію системи покарань у Канаді [4].

Мета статті – здійснити аналіз законодавчої регламентації процесу класифікації засуджених до позбавлення волі в Канаді та їх розподілу між виправними установами, а також порядку й правил їх залучення до дисциплінарної відповідальності за вчинені під час відбування покарання правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Виправна система Канади є дворівневою: перший рівень – федеральний, другий – провінційний (10 провінційних систем; 3 територіальні системи). Система органів і установ Виправної служби Канади складається з федерального агентства, підзвітного міністру громадської безпеки (Minister of Public Safety) – Виправної служби Канади (Correctional Service of Canada – далі CSC) і п'яти федеральних округів (Атлантичне узбережжя, Квебек, Онтаріо, Тихоокеанське узбережжя, Провінція району прерій). Національна штаб-квартира знаходиться у столиці Канади – Оттаві і займається загальним плануванням та розробкою стратегії CSC, тоді як кожне із п'яти регіональних відділень забезпечує діяльність CSC у регіональних установах [5].

CSC відповідає за управління установами з різними рівнями безпеки та нагляд за умовно-достроково звільненими правопорушниками у суспільстві. У федеральних тюрмах та інших установах, що перебувають під федеральною юрисдикцією, утримуються дорослі особи від 18 років, засуджені до двох або більше років позбавлення волі. У провінціальних (територіальних) виправних установах та тюрмах засуджені відбувають покарання у виді позбавлення волі на строк до двох років, а також утримуються особи, які перебувають під вартою, та неповнолітні засуджені.

CSC діє відповідно до верховенства закону. Кожен співробітник повинен бути ознайомлений із Законом про виправні установи та умовно-дострокове звільнення [6], Правилами виправлення та умовного звільнення COP /92-620 [7] та всіма письмовими директивними вказівками, що стосуються їх обов'язків; виконувати посадові обов'язки неупереджено, сумлінно та відповідно до принципів, викладених у Законі та в Місії виправної служби Канади, що опублікована CSC. Керівник установи перебуває у підпорядкуванні Комісара (керівник CSC) і есе відповідальність за турботу, опіку та контроль над усіма засудженими у пенітенціарній установі; управління, організацію та безпеку пенітенціарної установи; якість керівництва та умови роботи співробітників.

Ефективною в Канаді є регламентація участі громадськості у контролі за процесом відбування/виконання покарань – керівник пенітенціарної установи може заснувати Громадський консультативний комітет, що складається з членів громади, де знаходиться пенітенціарна установа, однак до числа його членів не можуть бути призначеними співробітники чи правопорушники. Члени Комітету можуть консультувати керівництво установи з будь-якого питання, що входить до їхньої компетенції, а також обговорювати їх з громадськістю, правопорушниками, співробітниками та керівництвом CSC. У свою чергу, керівництво установи має забезпечити, щоб члени Комітету мали доступ до всіх частин пенітенціарної установи, до будь-якого співробітника установи, будь-якого засудженого або ув'язненого, який утримується в установі, а також могли брати участь у будь-якому слуханні щодо правопорушника у пенітенціарній установі, якщо останній надав згоду на такий доступ.

Ще одна важлива новела, що заслуговує на увагу, це можливість керівника установи дозволити тимчасове перебування засудженого під наглядом за межами установи. Це відбувається обов'язково

із врахуванням тяжкості вчиненого злочину за наступних причин: а) за медичними показниками – для проходження медичного огляду чи лікування, які не можуть бути надані у пенітенціарному закладі; б) з адміністративних причин – для заняття важливими особистими справами чи юридичними питаннями, пов'язаними з виконанням вироку, який відбуває засуджений; в) з метою виконання суспільно-корисних робіт – для заняття добровільною діяльністю у некомерційній громадській установі, організації чи агентстві або на користь громади загалом; г) з метою встановлення контактів із сім'єю – для підтримки та зміцнення сімейних зв'язків під час утримання під вартою та після звільнення; д) для виконання батьківського обов'язку – для заняття питаннями, пов'язаними з підтриманням відносин батько-дитина, включаючи догляд, виховання, навчання та лікування; є) для особистого розвитку з реабілітаційною метою – для участі у конкретних лікувальних заходах (коригувальних програмах) з метою зниження ризику повторного вчинення злочину та сприяння реінтеграції засудженого у суспільство як законослухняного громадянина; ж) з міркувань співчуття – для заняття невідкладними справами, що стосуються найближчих родичів чи інших осіб, із якими засуджений підтримує близькі особисті відносини [7].

У питаннях прийому засудженого до виправної установи CSC вимагає, щоб керівник установи забезпечував інформацію засудженого у письмовій формі про причини його поміщення до конкретної пенітенціарної установи і надання йому можливості оскаржити це рішення протягом двох тижнів після переведення.

У якості основних чинників, що впливають на присвоєння засудженому рівня безпеки, CSC розглядаються: а) серйозність злочину, скоєного засудженим; б) будь-які недоведені звинувачення проти засудженого; в) дії та поведінка засудженого під час відбування покарання; г) соціальний та кримінальний досвід засудженого, особливо у молодому віці, а також будь-яке правопорушення, вчинене ним відповідно до Кримінального кодексу; д) будь-які фізичні або психічні захворювання або розлади, на які страждає засуджений; є) схильність засудженого до агресивної поведінки; ж) бажання засудженого продовжити участь у злочинній діяльності. Отже, після оцінювання поведінки засудженого та врахування всіх вищеперерахованих чинників засуджений має бути направлений до установи:

а) максимального рівню безпеки, коли засуджений оцінюється Службою як такий, що має високу ймовірність втечі та високий ризик для безпеки населення у разі втечі, вимагає високого рівня нагляду та контролю у пенітенціарній установі;

б) середнього рівню безпеки, коли засуджений оцінюється Службою як такий, що має низьку або помірну ймовірність втечі та помірний ризик для безпеки населення у разі втечі, вимагає помірного рівня нагляду та контролю у пенітенціарній установі;

в) мінімального рівню безпеки, коли засуджений оцінюється Службою як такий, що має низьку ймовірність втечі та низький ризик для безпеки населення у разі втечі, вимагає низького рівня нагляду та контролю у пенітенціарній установі.

Таким чином, класифікація засуджених і, відповідно, розподіл між установами виконання покарань, відбувається в Канаді за трьома параметрами: а) схильність до втечі; б) ризик для населення у разі втечі; в) потреба у встановленні підвищеного рівня нагляду та контролю у пенітенціарній установі.

Метою дисциплінарної системи, відповідно до Закону «Про виправні установи та умовне звільнення», є заохочення засуджених поводитися таким чином, щоб це відповідало умовам належного порядку в пенітенціарній установі за допомогою процесу, що сприяє реабілітації засуджених та їх успішній реінтеграції до спільноти [6].

Видами дисциплінарних правопорушень CSC вважає: а) не виконання обґрунтованого наказу працівника; б) перебування без дозволу у приміщеннях та на території, забороненій для засуджених; в) умисне або через необережність пошкодження або знищення майна, що не належить засудженому; г) крадіжка; д) володіння вкраденим майном; є) прояв неповаги до будь-якої особи таким чином, що це може спровокувати її на насильство, або

по відношенню до співробітника – таким чином, що може принизити його авторитет чи авторитет працівників загалом; ж) образа особи чи залякування її загрозами застосування насильства чи спричинення травм або покарання; з) бійка, напад чи загроза нападу на іншу особу; і) володіння чи заняття контрабандою; к) володіння без попереднього дозволу забороненими предметами; л) вживання наркотиків; м) відмова надати зразок сечі для контролю на вживання наркотиків; н) організація порушень або участь у них або будь-якій іншій діяльності, яка може загрожувати безпеці пенітенціарної установи; о) здійснення втечі або підготовки до неї або допомога іншому засудженому у здійсненні втечі; п) пропозиція, надання чи прийняття хабаря чи незаконної винагороди; р) відмова від роботи або її припинення без поважної причини; с) участь у азартних іграх; т) умисне непокора письмовому правилу, що регулює поведінку засуджених; у) свідомо хибне вимагання компенсації від уряду; ф) кидання екскрементів чи інших виділень в іншу людину; х) спроба вчинити інше правопорушення. Отже перелік дисциплінарних правопорушень засуджених у Канаді значно ширший, ніж перелік злісних порушень встановленого порядку відбування покарання, передбачених ст. 133 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК), однак всі вони практично тотожні заборонам, які покладаються на засуджених до позбавлення волі в Україні (ч. 4 ст. 107 КВК України) [8] і лише в окремих випадках передбачені кримінальним законодавством України.

Якщо співробітник вважає, що засуджений вчинив чи вчиняє дисциплінарне порушення, він повинен застосувати всі заході для його попередження. Якщо це неможливо, керівник установи може, залежно від передбачуваної негативної поведінки та будь-яких інших обтяжуючих або пом'якшуючих обставин, надати звинувачення у незначній або суттєвій дисциплінарній провині. Кожен засуджений, звинувачений у дисциплінарному порушенні, повинен бути письмово повідомленим про надане звинувачення та його зміст. Звинувачення в дисциплінарному проступку розглядається в установленому порядку в присутності засудженого, за винятком випадків, коли засуджений відсутній за власним бажанням, або особа, яка проводить розслідування, вважає, що присутність засудженого поставить під загрозу безпеку будь-якої особи, яка присутня при розгляді, або засуджений суттєво заважає проведенню розслідування. Особа, яка проводить розслідування, не повинна визнавати засудженого винним, якщо у неї не буде впевненості, що провина ґрунтується на доказах, поданих на розгляд, або що саме цей засуджений вчинив вказане дисциплінарне порушення. Порядок розслідування порушень, вчинених засудженими у Канаді, є практично тотожним тому, що передбачений пп. 3, 4 Розділу XXI «Заходи заохочення і стягнення, що застосовуються до засуджених, порядок їх застосування» Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [9].

Засуджений, визнаний винним у дисциплінарному правопорушенні, відповідно до пенітенціарного законодавства Канади, може бути підданим наступним стягненням, перелік яких є вичерпним: а) попередженню чи догані; б) втраті привілеїв; в) наказу про реституцію, у тому числі щодо будь-якого майна, яке було пошкоджене або знищене внаслідок правопорушення; г) штрафу; д) виконанню додаткових обов'язків [7]. Цей перелік є меншим, ніж перелік, передбачений ст. 132 КВК України, у ньому відсутнє покарання у виді поміщення засуджених у дисциплінарний ізолятор або карцер [8], однак у законодавстві України не існує покарання у виді наказу про реституцію.

Перед накладенням санкції, передбаченої у Законі «Про виправні установи та умовне звільнення», особа, яка проводить розслідування у справі про дисциплінарну провину, зобов'язана оцінити і встановити: а) тяжкість правопорушення та ступінь відповідальності засудженого за його вчинення; б) найменш обмежувальний захід, який був би доречним у цих обставинах; в) всі відповідні обставини, що обтяжують і пом'якшують діяння, включаючи поведінку засудженого в пенітенціарній установі; г) санкції, накладені на інших засуджених за аналогічні дисциплінарні провини, скоєні за аналогічних обставин;

д) характер та тривалість будь-якої іншої санкції, описаної у статті 44 Закону «Про виправні установи та умовне звільнення», яка була накладена на засудженого, щоб гарантувати, що комбінація санкцій не є надмірною; є) будь-які заходи, вжиті CSC Канади, у зв'язку із правопорушенням до винесення дисциплінарного стягнення; ж) будь-які рекомендації щодо відповідної санкції, зроблені під час розслідування [6]. У цьому переліку, практично тотожному діям, передбаченим національним законодавством України, викликає певну зацікавленість застосування прецеденту для визначення можливої санкції за правопорушення.

Максимальна кількість днів привілеїв, які можуть бути втрачені засудженим відповідно до Закону «Про виправні установи та умовне звільнення», становить сім днів для дрібної дисциплінарної провини і тридцять днів для серйозної дисциплінарної провини. Санкція позбавлення привілеїв обмежується втратою доступу до діяльності, що має рекреаційний характер, однак не застосовується, якщо позбавлення привілеїв суперечить плану виправлення засудженого. Максимальна сума реституції, яка може бути призначена засудженому відповідно до Закону, становить 50 доларів за незначне дисциплінарне порушення; 500 доларів за серйозне дисциплінарне порушення. Наказ про реституцію обмежується грошовою компенсацією встановленої вартості будь-якої втрати чи пошкодження майна внаслідок дисциплінарного проступку. Максимальний штраф, який може бути призначений відповідно до Закону, становить 25 доларів за незначне дисциплінарне порушення і 50 доларів за серйозне дисциплінарне порушення.

Вважається доцільним застосування у Законі про виправні установи та умовно-дострокове звільнення норм про те, що а) санкція реституції або штрафу не може бути накладена, коли фінансові можливості засудженого не були прийняті до уваги або коли санкція реституції чи штраф будуть не найкращими санкціями; б) у випадку, коли обмежені кошти засудженого дають змогу застосувати лише одну з цих санкцій, застосовується санкція реституції; в) при застосуванні санкції реституції або штрафу можливе надання часу для оплати (відкладеної оплати) або періодичних часткових платежів (розстрочки); г) санкція реституції чи штрафу відшкодовується шляхом відрахувань із чистого затвердженого заробітку засудженого [6]. Вважаємо за доцільне залучити ці норми повністю або виокремлено до національного законодавства України.

Якщо засудженого визнано винним у дисциплінарній провині, виконання санкції може бути призупинено: а) у разі незначної дисциплінарної провини – керівником установи або співробітником, призначеним керівником установи, за умови, що засуджений не буде визнаний винним у вчиненні іншої дисциплінарної провини, вчиненої протягом певного строку, який не може перевищувати 21 день з дня накладення стягнення; б) у разі серйозної дисциплінарної провини - керівником установи або співробітником, призначеним начальником установи, за умови, що засуджений не буде визнаний винним у вчиненні іншої дисциплінарної провини, скоєної протягом певного терміну, який не може перевищувати 90 днів з дня накладення стягнення. Також розумним вважається застосування норми, відповідно до якої начальник установи може з гуманітарних міркувань або з метою реабілітації скасувати санкцію, накладену на законних підставах.

Висновки і пропозиції. Дослідження досвіду відображення у пенітенціарному законодавстві Канади правил класифікації засуджених до позбавлення волі та особливостей їх притягнення до кримінальної відповідальності дає можливість запропонувати залучити до кримінально-виконавчого законодавства України наступні положення: а) щодо участі громадськості у контролі за процесом відбування/виконання покарань; б) щодо дозволу на тимчасове перебування засудженого під наглядом за межами установи; в) щодо використання у якості дисциплінарного стягнення наказу про реституцію; г) щодо застосування прецеденту для визначення можливої санкції за правопорушення; д) щодо визначення можливості відкладеної оплати дисциплінарного штрафу або розстрочки його оплати.

Список використаної літератури:

1. Пузирьов М.С. Фундаментальні засади виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк у Канаді: порівняльно-правовий аналіз. *Підприємство господарство і право. Кримінальне право.* 2017. № 8. С. 160-164.
2. Чугаєвська А.В. До питання щодо зарубіжного досвіду формування і розвитку інституту звільнення від відбування покарання на прикладі Канади. *Вісник кримінального судочинства.* 2017. № 1. С. 122–127.
3. Режапова И.М., Заборовская Ю.М. Зарубежный опыт работы с заключенными с целью их дальнейшей ресоциализации (на примере законодательства Соединенных Штатов Америки и Канады). Человек: преступление и наказание. 2019. Т 27(1-4). № 1. С. 40–46.
4. Марисюк К.Б. Кодифікація кримінального законодавства Канади історія і сучасність. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Кримінальне право і кримінологія*. 2003. № 1. С. 134–141.
5. Correctional Service Canada. National facility directory. URL: https://www.csc-scc.gc.ca/institutions/001002-0001-en.shtml (дата звернення: 21.02.2023).
6. Justice Laws Website. Corrections and Conditional Release Act (S.C. 1992, c. 20). Act current to 2023-02-08 and last amended on 2022-06-23. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-44.6/ (дата звернення: 24.02.2023).
7. Justice Laws Website. Corrections and Conditional Release Regulations (SOR/92-620). Regulations are current to 2023-02-08 and last amended on 2019-11-30. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-92-620/page-1.html#docCont (дата звернення: 24.02.2023).
8. Кримінально-виконавчий кодекс : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. Редакція від 09.02.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#top (дата звернення: 27.02.2023).
9. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 № 2823/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18#top (дата звернення: 27.02.2023).

Ivankov I., Tseluiko M. Separate issues of legal regulation of the process of serving a sentence in correctional institutions of Canada

The article is dedicated to enlightening the experience of legislative regulation of the order and conditions of serving a sentence in the form of deprivation of liberty in Canada. Ukraine, like any country, faces the problem of crime and is looking for ways to solve it. One of the traditional methods used to deter crime is the imprisonment of the most dangerous criminals. Those who have already been found guilty are freed as a punishment, or as a measure of restraint for those who are suspected of having committed serious and especially serious crimes. There are prisons or other prison facilities (in the case of Ukraine, these are detention facilities and correctional facilities) in almost every country in the world. At the same time, common problems are noted in the national penitentiary systems in different states, which the authorities and society are trying to solve by implementing reforms of different scales. The penitentiary system of Ukraine is going through a difficult path of reform. In the Strategy for reforming the penitentiary system until 2026 approved by the government, the need to solve structural problems in the penitentiary system is noted. To find optimal solutions to the problems of the Ukrainian penitentiary system, first of all, it is necessary to rely on the data on how it works now, as well as on the analysis of the experience of its preliminary reformation. At the same time, it is useful to understand what problems there are in the penitentiary systems of other countries, what methods were used to solve them, which of them turned out to be successful, and which were not. From the point of view of Canadian society, the penitentiary system developed in constantly changing conditions: from repressive methods to concepts of rehabilitation and reintegration. Modern imprisonment in Canada is based on three principles: punishment, retribution and deterrence. The purpose of the Canadian correctional system is the execution of sentences for all convicts, and the provision of public safety and rehabilitation of offenders. The study of the experience of the legislative consolidation of new approaches to the conditions of imprisonment in Canada will be useful in the search for an optimal national model of execution of a sentence in the form of deprivation of liberty.

Key words: *penitentiary system, prison, penalty, imprisonment, discipline, punishment.*

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.23

О. Г. Колб
https://orcid.org/0000-0003-1792-4739
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
голова робочої групи волонтерів Волинської обласної організації
Всеукраїнської громадської організації інвалідів
«Союз Чорнобиль України»

О. В. Пирожик
https://orcid.org/0000-0001-5793-7433
депутат Волинської обласної ради,
уповноважений з антикорупційної діяльності
комунального підприємства «Волинський обласний фтизіопульмонологічний
медичний центр»
Волинської обласної ради

СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У даній науковій статті здійснено аналіз змісту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України щодо особливостей несення військової служби в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці» від 13.12.2022 № 2839-IX, який прийнятий Верховною Радою України та передбачає посилення кримінальної відповідальності військовослужбовців.

Виходячи з результатів, отриманих у ході дослідження, констатовано, що у сьогоднішніх умовах війни України проти російської федерації прийняття такого типу і виду законів є необхідною та об'єктивною умовою забезпечення національної безпеки нашої держави, тобто прийнятий Верховною Радою України вказаний вище закон є актуальним та таким, що має прикладне значення.

Поряд з цим, звернута увага на той факт, що законодавець допустив при цьому порушення низки конституційних положень, що стосуються принципів діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану.

Такий підхід, крім цього, суперечить вимогам ратифікованої Україною Конвенції про захист прав та основоположних свобод, зокрема тих її норм, що стосуються забезпечення будь-якою державою правових гарантій рівності громадян чи будь-якої особи перед законом.

Більш того, при дотриманні у законопроекті тих правових конструкцій і позицій, що посягають на права, законні інтереси і свободи особи, це може привести не тільки до численних звернень громадян України до Європейського суду з прав людини, але й негативно вплине на міжнародний імідж нашої держави, як кандидата на вступ до Європейського Союзу та НАТО.

Враховуючи зазначене, у цій роботі науково доведена необхідність усунення у вказаному законопроекті існуючих правових проблем, прогалин і колізій.

Ключові слова: *сфера оборони, військовослужбовець, правові гарантії, принципи права, кримінальна відповідальність, умовно-дострокове звільнення, призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.*

© Колб О. Г., Пирожик О. В., 2023

Постановка проблеми. Як свідчить практика, з часу відкритої військової агресії російської федерації (РФ) проти України у лютому 2022 року і дотепер постійно збільшуються кількісно-якісні показники злочинності, пов'язаної з посяганням на встановлений порядок несення військової служби (ст. ст. 402-435 Кримінального кодексу (КК). Зокрема, тільки за І півріччя поточного року їх кількість по зрівнянню з аналогічним періодом 2021 року зросла у 2,8 рази, а в структурі всіх зареєстрованих в Україні кримінальних проваджень – збільшилась від 0,8% до 2,7% [1]. При цьому суспільна небезпека зазначеного виду кримінальних правопорушень полягає на тільки у тому, що вони посягають на встановлений порядок несення військової служби, але й на національну безпеку України в умовах воєнного стану [2, с. 64–70].

Без сумніву, в такій ситуації держава зобов'язана вживати адекватні заходи, спрямовані як на запобігання, так і на протидію в цілому зазначеному суспільно небезпечному явищу, особливе місце серед яких займають ті, що стосуються посилення кримінальної відповідальності.

Саме з цих міркувань, як видається, 13 грудня 2022 року Верховна Рада України й прийняла Закон України № 2839-IX «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України щодо особливостей несення військової служби в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці» (далі ЗУ № 2839-IX), у якому передбачено низку норм, спрямованих на випадки порушення військовослужбовцями Збройних Сил України (ЗСУ) встановленого порядку несення військової служби [3].

І, такий підхід законодавця можна визнати актуальним та таким, що спрямований на вирішення конкретного практичного завдання, детермінованого війною РФ проти України [4, с. 274–280].

Поряд з цим вивчення змісту вказаного вище Закону показало, що у ньому є низка положень, які суперечать не тільки вітчизняному законодавству, але й ратифікованим Україною нормам міжнародного права, а також викликають жваві дискусії практиків і науковців щодо можливості реалізації нашою державою його у правозастосовній сфері без відповідних негативних для неї суспільно небезпечних наслідків [5].

Мова, у першу чергу, у зв'язку з цим ведеться про порушення законодавцем як принципів нормотворчості (законності, професіоналізму, демократизму, технічної досконалості, системності тощо) [6, с. 212–214], так і принципів права, у цілому (верховенства права, рівності перед законом, справедливості, т. ін.) [6, с. 123–124].

Отже, у наявності складна прикладна проблема, що потребує вирішення на всіх рівнях (законодавчому, доктринальному, правозастосовному тощо), позаяк вони стосуються не тільки і не стільки встановленого порядку несення військової служби, а змісту національної безпеки, посягання на яку в умовах воєнного стану в Україні є реальною загрозою щодо її існування, державного суверенітету та незалежності.

Виходячи з цього, метою даної наукової статті є з'ясування змісту сутності та соціально-правової спрямованості прийнятого Верховною Радою України ЗУ № 2839-IX з питань оборони, а головним завданням – обґрунтування необхідності його доопрацювання з урахуванням вимог нормотворчої техніки [6, с. 216–220], принципів права та нормотворчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати вивчення наукової літератури показали, що досить активно та предметно розробкою зазначеної вище проблематики займаються у сьогоденні такі учені, як: А. М. Бабенко, О. М. Бандурка, В. С. Батиргареєва, В. І. Борисов, В. В. Василевич, А. А. Вознюк, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, О. М. Джужа, О. О. Дудоров, М. В. Карчевський, О. О. Кваша, В. Я. Конопельський, І. М. Копотун, М. В. Корчевський, С. А. Мозоль, Є. С. Назимко, О. Н. Ярмиш та ін.

Поряд з цим, у силу неоднозначності, суперечливості та правової недосконалості окремих правових норм досліджуваного у цій роботі законопроекту, вибрана тема, потребує більш активної позиції та обґрунтованості його оцінок з боку науковців, що й стало вирішальним при виборі теми цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Більш того, як це витікає із змісту вказаної норми Основного закону, утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави.

Показовими у цьому сенсі та в контексті досліджуваної у даній роботі проблематики можна назвати вимоги ч. 2 ст. 64 Конституції України, у якій зазначено, що в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені, зокрема, ст. 24, а саме – щодо рівності прав і свобод та рівності громадян перед законом.

У той самий час, автори та розробники прийнятого ЗУ № 2839-IX всупереч змісту принципу рівності, запропонували у ньому наступні положення, що стосуються:

а) заборони для засуджених-військовослужбовців за певні види кримінальних правопорушень з питань несення військової служби застосування умовно-дострокового звільнення від покарання або його подальшого відбування (ст. 81 КК);

б) заборони щодо вказаної категорії осіб застосування ст. 69 КК, що передбачає призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом;

в) інші заборони для зазначених суб'єктів протиправної поведінки [5].

Такий підхід, навіть в умовах реальних воєнних загроз для національної безпеки України та об'єктивної необхідності їх усунення, блокування, нейтралізації тощо, навряд чи можна вважати обґрунтованим, законним і справедливим.

Зокрема, якщо буквально тлумачити зміст ст. 41 КК [6, с. 228], то законним може бути тільки такий законодавчий акт, який за змістом не суперечить чинному законодавству та не пов'язаний з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. З огляду цього, ЗУ № 2839-IX таким вимогам не відповідає, позаяк порушує конституційний принцип рівності громадян перед законом (ст. ст. 24, 60 Основного закону України).

Посудіть самі: право на заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК), а в подальшому – на умовно-дострокове звільнення (ст. 81 цього ж Кодексу) останнім часом отримали й особи, засуджені за вчинення особливо тяжких (ч. 5 ст. 12 КК) кримінальних правопорушень до довічного позбавлення волі (ст. 64 даного Кодексу).

То, як же тоді позбавляти такого права засуджених військовослужбовців, які вчинили, хоча й у військовий час чи бойовій обстановці, значно легші за тяжкістю суспільно небезпечні діяння (середньої тяжкості чи тяжкі кримінальні правопорушення (ст. 12 КК))?

Як видається, таке законодавче «свавілля» є наслідком низької правової свідомості та культури суб'єктів законодавчої ініціативи (ст. 33 Конституції України) [6, с. 147–157] і не може бути оправдано як з точки зору сьогоднішньої «доцільності» та справедливості у воєнній обстановці, так і з урахуванням вимог Конвенції про захист прав і основоположних свобод, відносно до вимог якої заборонена дискримінація особи за будь-якою ознакою (ст. 14) та не допускається відступ щодо цього навіть під час надзвичайних ситуацій, включаючи війну (ст. 15) [8].

Знову ж таки, не таким однозначним є зазначений Закон, якщо до його розгляду підійти через призму принципу справедливості, який в теорії права розглядається у трьох аспектах: формальному, змістовному та процедурному [6, с. 125–126].

Зокрема, формальна справедливість передбачає, що до однакового слід ставитись однаково [6, с. 125] (у розглядуваній у цій науковій статті це означає, що не можна притягати до кримінальної відповідальності військовослужбовців, порушуючи їх рівність перед законом та перед іншими категоріями засуджених).

Більш того, у Законі, що досліджується, порушені не тільки принципи юридичної відповідальності (справедливості, доцільності, законності тощо) [6, с. 261–262], але й аналогічні принципи кримінального права [9, с. 611–663].

У свою чергу, змістовно справедливість втілюється в такому загальному принципі права, як пропорційність (незмінне і постійне прагнення держави надати кожному належне йому право (у даному

випадку – рівності військовослужбовців перед законом) [6, с. 126]).

І, на кінець, процедурна справедливість вимагає додержання процедурних правил на забезпечення справедливості результату, незалежно від інших обставин (тобто, від війни у тому числі) [6, с. 126].

Це означає, що закріпивши у чинному КК інститут звільнення від покарання та його відбування (розділ XII Загальної частини), у тому числі право на умовно-дострокове звільнення (ст. 81 цього Кодексу), а також відповідні процесуальні процедури застосування відповідних його норм (розділ VIII Кримінального процесуального кодексу (КПК)), зокрема в ст. 539, законодавець не вправі скасовувати це право й для засуджених-військовослужбовців шляхом внесення змін до чинних законів та затвердження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції України).

Важливість дотримання законодавцем усіх зазначених принципів (права, нормотворчості, юридичної відповідальності) обумовлена ще й тим, що обравши сьогодні шлях до вступу у Європейський Союз (ЄС) та НАТО, Україна зобов'язана на всіх рівнях своєї діяльності, включаючи й законотворчу, дотримуватись тих критеріїв, які є визначальними при оцінці готовності будь-якої держави до членства у вказаних міжнародних об'єднаннях.

Тим більше, що відповідно до положень ст. 19 Конвенції про захист праву і основоположних свобод, для забезпечення дотримання зобов'язань, взятих на себе державами-учасниками, створений Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), рішення якого для України є обов'язковими [10].

Саме тому, пройшовши трагічну історію репресій і свавілля, які мали місце щодо Українського порядку в часи «радянщини» (ленінізму, сталінізму, хрущовщини, т. ін.), у тому числі з використанням таких позасудових органів, як «трійки», «військово-польові суди», т. ін. [11, с. 88–112], сьогодні Україна не вправі ні морально, ні юридично опускатись до рівня помсти, немотивованої жорстокості та порушення соціальної і правової справедливості навіть у часи лихоліття (зокрема, й війни), бо це не цивілізовано, не по-європейськи, не по-людські, в кінці-кінців.

Бо, як по-іншому дати характеристику діяльності державних органів в Україні, коли вона займає третє місце серед Європейських країн, громадяни якої звертаються за захистом своїх прав до ЄСПЛ [12]. А, у даному випадку (затвердження зазначеного вище Закону), як видається, кількість таких звернень колишніх військовослужбовців ЗСУ зросте у рази.

Висновки і пропозиції. Отже, і з огляду вимог нормотворчої техніки [6, с. 216–219], принципів права, нормотворчості та юридичної відповідальності, і з точки зору положень загальновизнаних норм міжнародного права, приймати у запропонованому виді вказаний Закон з питань посилення кримінальної відповідальності військовослужбовців у військовий час не можна було, бо це може привести до суспільної напруженості та підвищення рівня загроз і посягань на національну безпеку України.

Як з цього приводу зазначено в ст. 7 Загальної декларації прав людини, усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації [13], що варто завжди пам'ятати суб'єктам законотворчої ініціативи при прийнятті нових законів.

Поряд з цим, цілком очевидним є й інший висновок з означеної проблематики, а саме: дезертирство, непокора командиру або насильство щодо нього чи інші військові кримінальні правопорушення аналогічного характеру мають жорстоко каратись на всіх рівнях і формах юридичної відповідальності, позаяк ці суспільно небезпечні діяння посягають не лише на встановлений у законі порядок несення військової служби, але й у першу чергу, на національну безпеку України [14, с. 33–47].

Саме цей аспект, як видається, мають враховувати й ті суб'єкти дискусій з означеної тематики дослідження, які взагалі або заперечують необхідність посилення кримінальної відповідальності військовослужбовців у військовий час, або зводять її до інших видів юридичної відповідальності, переймаючись тим, що ЗУ № 2839-IX створює умови для зловживання та інших протиправних діянь з боку військових

командирів, враховуючи, що ст. 28 Статуту внутрішньої служби ЗСУ передбачає у відносинах з підлеглими принцип «єдиноначальності».

Список використаної літератури:

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2
2. Кваша О. О., Ониськів А. М. Кримінальна відповідальність за злочини проти порядку проходження військової служби : порівняльно-правове дослідження. *Вісник Національної академії прокуратури.* 2017. № 2(48). С. 64–70.
3. Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів України щодо особливостей несення військової служби в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці : Закон України від 13 грудня 2022 року № 2839-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
4. Головкін Б. М. Про детермінацію злочинності. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 1. С. 274–280.
5. Для чого Рада посилила кримінальну відповідальність військових і чому це викликало обурення. *NEWS Україна* : ввс.сом.
6. Теорія держави : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини : Закон України від 18.10.2022 № 2689-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) : ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
9. Грищук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини : монографія. 2-ге вид., переробл. і доповн. Хмельницький : Хмельн. ун-т управ. та права, 2013. 768 с.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 02.12.2012 № 3477-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
11. Кримінально-виконавче право України : підручник : ТОМ 1 (у 2-х т.) / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Є. Ю. Бараша. Київ : Нац. акад. внутр. справ; ФОП Кандиба Т. П., 2018. 364 с.
12. Україна та Європейський суд з прав людини. URL: https://coe.mja.gov.ua.
13. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua.
14. Луценко Ю. В. Поняття та зміст воєнної безпеки у світлі сучасних викликів та загроз. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2018. Вип. 137. С. 33–47.

Kolb O., Pirozhik O. Modern legislative approaches in the field of defense of Ukraine and their impact on the state of ensuring national security

This scientific article analyzes the content of the draft law «On Amendments to the Criminal Code of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other legislative acts of Ukraine regarding the peculiarities of military service in conditions of martial law or in a combat situation» dated 13.12.2022 No. 8271, which was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine and provides for strengthening the criminal liability of military personnel.

Based on the results obtained in the course of the research, it was established that in today's conditions of Ukraine's war against the Russian Federation, the adoption of this type and type of laws is a necessary and objective condition for ensuring the national security of our state, that is, the above-mentioned draft law adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine is relevant and such that it has an applied value.

Along with this, attention was drawn to the fact that the legislator allowed a violation of a number of constitutional provisions relating to the principles of the activities of state authorities in the conditions of martial law.

Such an approach, in addition, contradicts the requirements of the Convention on the Protection of Rights and Fundamental Freedoms, ratified by Ukraine, in particular those of its norms concerning the provision by any state of legal guarantees of equality of citizens or any person before the law.

Moreover, if the draft law contains those legal structures and positions that encroach on the rights, legitimate interests and freedoms of individuals, this may lead not only to

numerous appeals by citizens of Ukraine to the European Court of Human Rights, but also negatively affect the international image of our state , as a candidate for joining the European Union and NATO.

Taking into account the above, this work scientifically proves the need to eliminate the existing legal problems, gaps and conflicts in the specified draft law.

Key words: *sphere of defense, serviceman, legal guarantees, principles of law, criminal liability, parole, imposition of a lighter punishment than provided by law.*

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.24

О. І. Хороновський
кандидат юридичних наук,
здобувач відділу аспірантури і докторантури
Національної академії Служби безпеки України

СИСТЕМА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІЙ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ НА ШКОДУ ЕКОНОМІЧНИМ ІНТЕРЕСАМ ДЕРЖАВИ

В статті пропонується побудова 5-рівневої системи національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, яка складається з наступних рівнів: Конституція України, закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств і відомств. Зроблено висновок, що закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» не може бути визнаний таким, що відповідає сучасним політичним, економічним та правоохоронним потребам у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави. Зазначено, що цей закон «не встигає» за динамікою національних та світових суспільних процесів, динамікою реформування багатьох напрямів розвитку держави та суспільства в Україні, насамперед системи правоохоронних та судових органів, прийняття низки нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів, пов'язану з протидією організованій злочинності, корупції, легалізації (відмиванню) незаконних доходів тощо. Акцентовано увагу на законі України «Про протидію торгівлі людьми», який вперше на законодавчому рівні легалізує термін «транснаціональна організована злочинність», як окремий вид злочинності. Виділено основні напрямки удосконалення системи національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, зокрема: чітка регламентація в нових законах повноважень спеціалізованих суб'єктів протидії без зайвого дублювання положень іншого законодавства; формування термінологічного апарату, концепції спеціально-кримінологічного та профілактичного впливу на злочинні суб'єкти; визначення засад державного та громадського контролю за діяльністю з протидії даному виду злочинності; обмеження зовнішньої нормотворчої діяльності суб'єктів протидії.

Ключові слова: *законодавство, нормативно-правові акти, правоохоронні органи, суб'єкти протидії, державні органи влади, контроль за діяльністю.*

Постановка проблеми. Запорукою ефективної протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави та іншим явищам, які її супроводжують та сприяють її розвитку, є наявність стабільного та системного законодавства, яке має відповідати сучасним соціально-політичним та соціально-економічним реаліям, а також міжнародним практикам. Побудова дієвих та ефективних заходів протидії даному виду злочинності потребує глибокого аналізу норм чинного законодавства, їх ретельної оцінки та структурування. Чітке розуміння системи національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави дозволить визначити основні напрямки його удосконалення, та, як наслідок, значно покращити ефективність роботи правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі в останні роки дослідженню питань нормативно-пра-

© Хороновський О. І., 2023

вових основ протидії транснаціональній організованій злочинності приділяли увагу такі науковці, як: М.Г. Вербенський, В.О. Глушков, В.В. Голіна, О.М. Джужа, О.Ф. Долженков, В.М. Дрьомін, Г.П. Жаровська, А.П. Закалюк, С.Ф. Здоровко, Н.А. Зелінська, О.В. Козаченко, В.П. Корж, І.В. Шадрової, Г.П. Пожидаєва, В.С. Полянська, І.В. Пшеничний, В.І. Сідоров, Є.Д. Скулиш, Є.Л. Стрельцов та інші. Незважаючи на наявні дослідження, в науковому доробку відсутні комплексні дослідження проблематики нормативно-правового регулювання протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави.

Метою статті є визначення та характеристика нормативно-правових актів, які входять в систему національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, а також виділення можливих напрямків удосконалення даної системи.

Виклад основного матеріалу. Сам термін «законодавство» є фундаментальною категорією загальної теорії права. Незважаючи на те, що цей термін характеризується традиційністю та усталеністю його використання, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці, на жаль, не існує.

У цьому контексті особливе значення має рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство». У рішенні від 09.07.1998 № 12-рп/98 Конституційний Суд України зазначив, що термін «законодавство», який використовується у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України, необхідно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України [1]. Відмітимо, що дане рішення Конституційного Суду України можна оцінювати двозначно. З однієї сторони, воно було першим офіційним тлумаченням цього терміну. Як зазначає Г.І. Дутка, «слід зауважити, що це рішення має величезне значення не тільки для законодавства про працю, але й для інших галузей, а також для української юридичної науки…» [2]. З іншого боку, дане рішення Конституційного Суду України фактично стало на позицію розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади, проте дає підстави для неоднозначного розуміння цього терміну.

Так, в Україні поняття «законодавство» трактують як: 1) систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору; 2) в широкому значенні – систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами державної влади, – постанови Верховної Ради, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій [3, с. 8–9].

З урахуванням вищевикладеного, запропонуємо власне бачення стосовно системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави.

Зазначимо, що в Україні єдиним джерелом права є нормативно-правовий акт, судового прецеденту та звичаю в українській юридичній практиці не існує. Таким чином, пропонуємо розглядати систему нормативно-правових актів у сфері про-

тидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави на п'яти рівнях, яку можна представити наступним чином:

- Конституція України;
- закони України;
- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти міністерств і відомств.

На першому рівні, безумовно, знаходиться Конституція України, яка являється основоположним нормативно-правовим актом у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави [4].

Так, відповідно до ст. 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [4].

Що стосується власне протидії злочинності, то в ст. 116 Конституції України знаходимо лише посилання, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [4]. Слід зазначити, що в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України діяли схожі за змістом норми [5]. Також, аналогічна норма закріплена і в законі України «Про Кабінет Міністрів України» [6].

На другому рівні системи нормативно-правових актів України у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави знаходяться закони України – нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України, в яких відображені основні норми діяльності державних органів і структур, їх завдання, напрями діяльності, функції та повноваження.

За останні роки в Україні розроблено чимало актів стратегічного планування, спрямованих на протидію злочинності. Тим не менш, попри очевидну ефективність держави у забезпеченні стратегічних засад контролю за злочинністю, питання розробки нової стратегії протидії організованій злочинності, в тому числі транснаціонального характеру, а також нового закону, який би не тільки формулював окремі організаційні та правові основи такої протидії, а й конкретно визначав її сферу та принципи, систему загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів, а також інші концептуальні засади запобігання та протидії організованій злочинності з урахуванням сучасних тенденцій, викликів та загроз, все ще залишаються невирішеними. Чинний закон України № 3341-XII від 30 червня 1993 року «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (далі – Закон) [7], поряд із кримінальним, кримінальним процесуальним, оперативно-розшуковим, антикорупційним та іншим законодавством, є складовою частиною системи нормативно-правового забезпечення діяльності з протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави. Однак, натепер цей Закон, неодноразово змінюваний та доповнюваний, не може бути визнаний таким, що відповідає сучасним політичним, економічним та правоохоронним потребам у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави. Він «не встигає» за динамікою національних та світових суспільних процесів, динамікою реформування багатьох напрямів розвитку держави та суспільства в Україні, насамперед системи правоохоронних та судових органів, прийняття низки нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів, пов'язану з протидією організованій злочинності, корупції, легалізації (відмиванню) незаконних доходів тощо.

Відповідно до ст. 4 Закону, законодавство про боротьбу з організованою злочинністю базується на Конституції України і включає цей Закон, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», інші закони, міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна [7]. Водночас, в приписах Закону відсутні будь-які посилання на транснаціональну організовану злочинність.

В Кримінальному та Кримінальному процесуальному кодексах України, законах України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність» також відсутні норми, в яких застосовується термін «транснаціональна організована злочинність», проте вказані акти є основою для здійснення правоохоронними органами діяльності з протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави [8; 9; 10; 11].

В свою чергу, закон України «Про Національну поліцію» до завдань органів поліції відносить протидію злочинності [12]. Закон України «Про Службу безпеки України» до завдань Служби безпеки України відносить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [13], а закон України «Про прокуратуру» до завдань органів прокуратури відносить координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності [14].

В законах України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Бюро економічної безпеки України» визначено організаційно-правові основи діяльності цих правоохоронних органів в сфері протидії кримінальним правопорушенням, які віднесені до їх підслідності [15; 16; 17]. Безумовно, що кримінальні правопорушення, підслідні вказаним органам, можуть вчинятися в організованих формах на шкоду економічним інтересам держави та мати транснаціональний характер. Таким чином, такі нормативно-правові акти ми впевнено можемо віднести до складових елементів системи національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави.

Особливе значення для дослідження даної проблематики має Закон України «Про протидію торгівлі людьми», прийнятий 13.04.2012, згідно з яким центральні органи виконавчої влади відповідно до визначених у встановленому порядку повноважень у сфері протидії торгівлі людьми здійснюють заходи, спрямовані на попередження, виявлення та розкриття злочинів торгівлі людьми, у тому числі тих, що мають характер транснаціональної організованої злочинності [18]. Так, вперше на законодавчому рівні легалізується термін «транснаціональна організована злочинність», як окремий вид злочинності.

Заслуговує на увагу також закон України «Про розвідувальні органи України», який втратив чинність у 2020 році, в якому констатувалося, що розвідувальні органи беруть участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією у порядку, визначеному законом. Крім того, вони мають право проникати в міжнародні терористичні, злочинні групи чи організації, а також організації, що здійснюють підривну діяльність проти України, з метою запобігання чи припинення їхньої протиправної діяльності та встановлення осіб, які їм сприяють [19]. Зазначимо, що у цьому законі вживався термін «міжнародна організована злочинність», який по суті є синонімічним до транснаціональної організованої злочинності.

В новому законі України «Про розвідку» знаходимо схожі за змістом норми. Так, серед основних функцій розвідувальних органів України є участь у боротьбі з тероризмом, протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності та іншій злочинній діяльності, що становлять зовнішню загрозу національній безпеці України. Також, при виконанні розвідувальних (спеціальних) завдань, співробітники

кадрового складу та особи, залучені до конфіденційного співробітництва, в інтересах забезпечення національної безпеки і оборони можуть виконувати заздалегідь затверджені керівником розвідувального органу розвідувальні (спеціальні) завдання, у тому числі перебуваючи у складі терористичних чи інших злочинних організацій, транснаціональних організованих злочинних груп, інших організацій, що створюють зовнішні загрози національній безпеці України [20]. Констатуємо, що у даному законі уже застосовуються терміни «транснаціональна організована злочинність» та «транснаціональні організовані злочинні групи».

До вказаної групи нормативно-правових актів також відносимо закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України», в якому зазначено, що Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони [21] та закон України «Про національну безпеку України», де визначено, що Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері протидії злочинності; Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує протидію злочинності; Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, призначеним для виконання завдань із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій; Служба безпеки України здійснює контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, інформаційної безпеки держави, об’єктів критичної інфраструктури [22].

На третьому рівні знаходяться нормативно-правові акти Президента України, які є обов’язковими для виконання на всій території України. В якості предмета регулювання виступають основні напрями забезпечення протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави.

Одним із таких нормативно-правових актів є Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 «Про Стратегію національної безпеки України»», відповідно до якого для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна забезпечить системність реформування Національної поліції України, посилить кримінальну поліцію та органи досудового розслідування, зокрема у сфері боротьби з організованою і транснаціональною злочинністю [23]. Отже, у даному указі акцентується увага на необхідності покращення роботи органів поліції в напрямку протидії транснаціональній злочинності.

Також, в Указі Президента України «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік» констатується, що продовжується перетворення колишньої моделі підрозділів боротьби з кіберзлочинністю на новітній орган правозахисного призначення – Департамент кіберполіції Національної поліції України, який за своїми технічними та професійними можливостями матиме змогу миттєвого реагування на кіберзагрози, а також відповідно до кращих європейських та світових стандартів проводитиме міжнародну співпрацю зі знешкодження транснаціональних злочинних угруповань у цій сфері. Крім того, зазначено, що метою розвитку Державної прикордонної служби України є посилення її ролі у протидії транскордонній і транснаціональній злочинності [24]. Зауважимо, що у вказаному указі вживається конструкція «транснаціональні злочинні угруповання», яка на даний час не має законодавчого тлумачення, оскільки чинний Кримінальний кодекс України визначає лише дві форми організованої злочинності – організована група та злочинна організація [8].

Схожа конструкція застосовувалась в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони

України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 121/2021 від 25.03.2021), в якому зазначалось, що серед основних завдань Служби безпеки України у секторі безпеки та оборони є викриття і протидія транснаціональним та міжрегіональним організованим злочинним угрупованням, боротьби з проявами організованої злочинності у різних сферах (з подальшою поетапною оптимізацією у визначеному законодавством порядку повноважень Служби безпеки України у цій сфері) [25].

До вказаної групи нормативно-правових актів також прямо відноситься Указ Президента України від 26.02.2007 № 144/2007 «Про Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю». Відповідно до вказаного положення, серед головних завдань Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю є виявлення та дослідження основних тенденцій щодо транснаціональної організованої злочинності, загроз і ризиків у цій сфері для розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в Україні [26].

Цікавим з точки зору дослідження даної проблематики є також Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24.04.2009 «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України», в якому констатується, що серед загроз міжнародній безпеці і миру є діяльність транснаціональної організованої злочинності [27].

Отже, в указах Президента України містяться лише окремі посилання на явище «транснаціональна організована злочинність», без його тлумачення, специфіки злочинної діяльності, в тому числі на шкоду економічним інтересам держави, а лише акцентується увага на його небезпеці, тенденціях розвитку у різних сферах та необхідності вжиття відповідних заходів реагування.

До четвертого рівня відносяться нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, видає обов'язкові для виконання постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави видаються у формі постанов, з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень.

Слід зазначити, що постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, які в тій чи іншій мірі регламентують або мають вплив на організацію протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, незважаючи на відсутність в їх текстах дефініції «транснаціональна організована злочинність», є доволі багато.

Так, наприклад, заслуговує на увагу постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220 «Про Національне центральне бюро Інтерполу», відповідно до якої взаємодія правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо вирішення питань боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, здійснюється лише через Національне центральне бюро Інтерполу [28].

Також, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126-р «Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю» визначено напрями розвитку системи боротьби з організованою злочинністю, в тому числі транснаціонального характеру та механізми реалізації державної політики у відповідній сфері в сучасних умовах [29].

До п'ятого рівня нормативно-правових актів у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави відносимо нормативно-правові акти міністерств і відомств, в тому числі міжвідомчі.

Зауважимо, що чисельність таких нормативно-правових актів є надзвичайно великою, а їх переважна більшість видається правоохоронними органами. Крім того, частина з таких актів мають гриф обмеженого доступу до інформації, оскільки, в основному, стосуються внутрішньої службової діяльності відповідних органів та підрозділів.

Особливість даного виду нормативно-правових актів полягає у тому, що міністерства та відомства й інші органи виконавчої влади можуть видавати власні акти, які містять норми права, у випадках і в межах, передбачених законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України. Саме тому відомчі нормативно-правові акти не усувають недоліків нормативно-правового забезпечення протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, а лише конкретизують наявні положення, що містяться в актах вищої юридичної сили.

Призначенням відомчої нормотворчої діяльності у даній сфері є: детальне правове регулювання існуючих в конкретній сфері життєдіяльності суспільних відносин; формування нових відносин, які є неврегульованими на даний момент, але бажані і необхідні для забезпечення діяльності; ліквідація правових відносин, які є застарілими та ускладнюють забезпечення діяльності.

Ще однією характеристикою відомчих нормативно-правових актів є їхня подвійна спрямованість: зовнішня і внутрішня. Перша полягає у тому, що відомчі нормативно-правові акти адресуються громадянам та громадським організаціям у конкретній сфері життєдіяльності, а друга передбачає регулювання відносин зсередини суб'єкта забезпечення протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави. На наше переконання, в процесі становлення правової держави зовнішня нормотворча діяльність зазначених суб'єктів забезпечення повинна поступово обмежуватися і скорочуватися, оскільки це сприяє посиленню гарантій захисту від можливого свавілля відомчих амбіцій.

Спробуємо розглянуто окремі з вказаних нормативно-правових актів, які, на нашу думку, є найбільш практично застосовувані.

Так, заслуговує на увагу Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України від 10.06.2011 № 317/235 «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю», який визначає порядок взаємодії підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України під час виконання покладених на них законодавством завдань у сфері боротьби з організованою злочинністю. Відповідно до вказаного наказу основними формами взаємодії між вказаними органами є: проведення спільного аналізу стану, структури організованої злочинності, причин і умов, що сприяють діяльності організованих груп, прогнозування тенденцій поширення організованої злочинності; обмін оперативною інформацією, що становить інтерес для боротьби з організованою злочинністю; розроблення й реалізація спільних програм, планів у сфері боротьби з організованою злочинністю; проведення узгоджених оперативно-розшукових, профілактичних та інших заходів; підготовка й проведення спільних колегій, нарад тощо [30].

Також, важливим з практичної точки зору є міжвідомчий наказ від 17.08.2020 № 613/380/93/228/414/510/2801/5 «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол», який визначає порядок використання правоохоронними органами інформаційної системи Інтерпол. Однією із цілей міжнародного співробітництва з використанням інформаційної системи Інтерполу є ідентифікація загроз, організованих груп та злочинних організацій, тенденцій розвитку злочинності [31].

Висновки і пропозиції. Необхідно констатувати, що існує беззаперечна актуальність в удосконаленні системи національного законодавства у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності на шкоду економічним інтересам держави, яка потребує уваги законодавців, правоохоронців та представників наукової спільноти до цього процесу. Дослідницька перспектива має бути зосереджена, серед іншого, на таких важливих проблемах, як:

- чітка регламентація в нових законах повноважень спеціалізованих суб'єктів

протидії без зайвого дублювання положень іншого законодавства;

- формування термінологічного апарату, концепції спеціально-кримінологічного та профілактичного впливу на злочинні суб'єкти;
- визначення засад державного та громадського контролю за діяльністю з протидії даному виду злочинності;
- обмеження зовнішньої нормотворчої діяльності суб'єктів протидії.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text (дата звернення 20.01.2023).
2. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2003. 185 с.
3. Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення: монографія. Харків : Право, 2016. 228 с.
4. 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#Text (дата звернення 20.01.2023).
5. Конституційний договор між Верховною Радою України та Президентом України : конституційний договір від 08.06.1995 № 1к/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 20.01.2023).
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення 20.01.2023).
7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1996 № 3341-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text (дата звернення 20.01.2023).
8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2005 № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення 20.01.2023).
9. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення 20.01.2023).
10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text (дата звернення 20.01.2023).
11. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 № 374-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text (дата звернення 20.01.2023).
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення 20.01.2023).
13. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text (дата звернення 20.01.2023).
14. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата звернення 20.01.2023).
15. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text (дата звернення 20.01.2023).
16. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text (дата звернення 20.01.2023).
17. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text (дата звернення 20.01.2023).
18. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17#Text (дата звернення 20.01.2023).
19. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22.03.2001 № 2331-III (втратив чинність 24.10.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14#Text (дата звернення 20.01.2023).
20. Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 № 912-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20 (дата звернення 20.01.2023).

21. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 20.01.2023).
22. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення 20.01.2023).
23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037 (дата звернення 20.01.2023).
24. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік : Указ Президента України від 08.04.2017 № 103/2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017#Text (дата звернення 20.01.2023).
25. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 04.03.2016 № 92/2016 (втратив чинність 27.03.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text (дата звернення 20.01.2023).
26. Про Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 26.02.2007 № 144/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144/2007#Text (дата звернення 20.01.2023).
27. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України» : Указ Президента України від 24.04.2009 № 435/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435/2009#Text (дата звернення 20.01.2023).
28. Про Національне центральне бюро Інтерполу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF#Text (дата звернення 20.01.2023).
29. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 1126-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text (дата звернення 20.01.2023).
30. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю : Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України від 10.06.2011 № 317/235. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11#Text (дата звернення 20.01.2023).
31. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол : Наказ МВС, ОГП, НАБУ, СБУ, ДБР, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 17.08.2020 № 613/380/93/228/414/510/2801/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0849-20#Text (дата звернення 20.01.2023).

Khoronovskyi O. System and characteristics of national legislation in the field of countering transnational organized crime to the harm of the state economic interests

The article proposes the construction of a 5-level system of national legislation in the field of combating transnational organized crime to the harm of the state economic interests of the, which consists of the following levels: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, decrees and orders of the President of Ukraine, resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, normative acts of ministries and departments. It was concluded that the Law of Ukraine «On the organizational and legal basis of combating organized crime» cannot be recognized as meeting modern political, economic and law enforcement needs in the field of countering transnational organized crime to the harm of the state economic interests. It is noted that this law «does not keep up» with the dynamics of national and global social processes, the dynamics of reforming many areas of development of the state and society in Ukraine, primarily the system of law enforcement and judicial bodies, the adoption of a number of normative legal acts that regulate the activities of state bodies, associated with combating organized crime, corruption, legalization (laundering) of illegal income, etc. Attention is focused on the Law of Ukraine «On combating human trafficking», which for the first time at the legislative level legalizes the term «transnational organized

crime» as a separate type of crime. The main areas of improvement of the system of national legislation in the field of combating transnational organized crime to the harm of the state economic interests of the are highlighted, in particular: clear regulation in the new laws of the powers of specialized countermeasures subjects without unnecessary duplication of the provisions of other legislation; formation of the terminological apparatus, the concept of special criminological and preventive influence on criminal subjects; determination of the principles of state and public control over activities to combat this type of crime; restrictions on the external legal-making activity of counteraction subjects.

Key words: *legislation, normative legal acts, law enforcement bodies, subjects of combating, state authorities, activity control.*

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

УДК 343.985.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.25

А. О. Антощук
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

Б. А. Замула
доктор філософії,
заступник начальника Святошинського управління поліції
Головного управління Національної поліції у місті Києві

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОПИТУ НЕПОВНОЛІТНЬОГО ПІДОЗРЮВАНОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті розглядаються окремі аспекти допиту неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні, як однієї із основних слідчих (розшукових) дій та відповідний засіб доказування. Визначено, що допит передбачає собою комплекс всіх необхідних організаційних, процесуальних, криміналістичних, психологічних та етичних аспектів. Звертається увага на те, що ці аспекти відіграють ключову роль при допиті неповнолітнього підозрюваного, який користується додатковими гарантіями.

Окремо звернута увага на участі захисника, як основного гаранта захисту прав неповнолітнього підозрюваного. Окрім цього, акцентується увага на необхідності залучення слідчим, дізнавачем інших передбачених законодавством осіб для допиту неповнолітнього з обов'язковим встановленням їх зв'язку з допитуваним, зокрема розкрито особливості залучення педагога, психолога та законного представника.

Визначено, що не менш важливою складовою дотримання процесуальних гарантій допиту є питання щодо часу проведення допиту неповнолітнього підозрюваного. В результаті чого запропоновано внести зміни до статті щодо часу проведення допиту, враховуючи при цьому фізіологічні особливості неповнолітнього.

Звернута увага на те, що поряд із процесуальним аспектом проведення допиту важливого значення при розслідуванні кримінальних правопорушень, вчинених неповнолітніми, відіграє тактика проведення допиту.

Обґрунтовується важливість процесуального та тактичного забезпечення допиту неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні, що не лише гарантує отримання показань, а й впливає на результати подальшого розслідування. Обґрунтовано, що вибір тактичних прийомів під час проведення допиту неповнолітніх залежить від конкретних обставин провадження та особи неповнолітнього допитуваного.

Ключові слова: *неповнолітній, кримінальне провадження, розслідування, слідчі (розшукові дії), допит, тактичні прийоми, захисник, психолог, педагог, законний представник.*

© Антощук А. О., Замула Б. А., 2023

Постановка проблеми. Злочинність серед неповнолітніх завжди була і залишається актуальною, навіть, у наші дні, що підтверджується офіційною статистикою. Так, відповідно до офіційної статистичної звітності Офісу Генерального прокурора, у 2019 році обліковано – 4088 кримінальних правопорушень вчинених неповнолітніми або за їх участю, у 2020 році – 3708 кримінальних правопорушень, у 2021 році – 3247 кримінальних правопорушень, у 2022 році – 1824 [1]. Враховуючи той факт, що у лютому 2022 року російська федерація розпочала повномасштабну війну проти України, відповідно і кількість кримінальних правопорушень скоєних неповнолітніми, скоротилося вдвічі, але залишається досить високою. Негативним моментом також є той факт, що найчастіше неповнолітні скоюють злочини насильницького характеру. Разом із цим, неповнолітні є спеціальними суб'єктами, щодо яких у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) передбачено спеціальні правила, щоб забезпечити найбільший обсяг гарантій даних осіб. Як показує практика розслідування, що вимоги, які містяться в КПК України щодо проведення окремих слідчих (розшукових) дій, а зокрема допиту неповнолітніх вимагають перегляду та доопрацювання. Але, на жаль, навіть існуючими правилами слідчі нерідко нехтують. Порушуються розроблені криміналістичні тактики та процесуальні норми, які призводить до визнання недопустимими результати приведення окремих слідчих (розшукових) дій. Особливо гостро це питання стоїть при допиті неповнолітнього підозрюваного. Саме тому, такий стан речей вказує на недостатню належність існуючих криміналістичних тактик та методик допиту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання допиту неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні розглядалися у публікаціях таких науковців, як: В.П. Бахіна, В.І. Боярова, В.К. Весельського, А.Ф. Волобуєва, В.А. Журавля, Л.І. Казміренко, В.О. Коновалової, В.М. Тертишника, Л.Д. Удалової, В.Ю. Шепітька та багато інші.

Мета статті – провести наукове дослідження окремих аспектів проведення допиту неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні та визначити проблемні аспекти у його проведенні.

Виклад основного матеріалу. Варто відмітити, що допит є найефективнішим засобом досудового розслідування. Сучасна доктрина містить безліч трактувань поняття допиту. Ми не будемо вступати у полеміку щодо поняття допиту, адже це не є метою нашої статті. Однозначно можна стверджувати, що допит – слідча (розшукова) дія, яку найчастіше проводять слідчі, прокурори чи дізнавачі, адже без проведення допиту не можна уявити жодне кримінальне провадження. Саме завдяки допиту у слідчого, прокурора, дізнавача є можливість отримати більшу кількість інформації про скоєне кримінальне правопорушення. Допит передбачає собою комплекс всіх необхідних організаційних, процесуальних, криміналістичних, психологічних та етичних аспектів. Особливо ці аспекти відіграють ключову роль при допиті неповнолітнього підозрюваного, який користується додатковими гарантіями.

Якщо говорити про процесуальні аспекти, то необхідно зазначити, що одним із основних гарантій неповнолітнього підозрюваного є участь у забезпеченні цих гарантій захисника. Так, відповідно до вимог ст. 490 КПК України допит неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого здійснюється згідно з правилами, передбаченими цим Кодексом, у присутності захисника [2]. Тобто участь захисника є обов'язковою. Це положення закріплене і у п. 1, ч. 2. ст. 52 «Обов'язкова участь захисника». Крім цього, на обов'язковості участі захисника для захисту прав неповнолітнього підозрюваного вказується і в п. b ст. 40 Конвенції ООН про права дитини. Так, кожна дитина, яка, як вважається, порушила кримінальне законодавство чи звинувачується в його порушенні, мала принаймні такі гарантії [3].

Крім цього, про додаткові гарантії неповнолітніх підозрюваних мова йде і листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання здійснення криміналь-

ного провадження щодо неповнолітніх», відповідно до якого у ч. 4 неповнолітньому підозрюваному (обвинуваченому) має бути реально забезпечено його право на захист, у тому числі шляхом забезпечення обов'язкової участі захисника, як із моменту встановлення факту неповноліття, так і з часу виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою (пункти 1–2 ч. 2 ст. 52 КПК) [4].

Проте, досить часто у практичній діяльності доводиться стикати із тим, що захисники не можуть найти спільної мови із підзахисним та встановити між собою належний контакт, який потрібен для ефективного захисту прав неповнолітнього підозрюваного. Саме тому, доцільним було б унормувати закріплення спеціалізації захисників по роботі з неповнолітніми. Це потрібно в першу чергу для успішного досягнення завдань кримінального провадження. Захисник неповнолітнього відіграє важливу роль під час проведення допиту, оскільки з однієї сторони він надає правову допомогу підзахисному, а з іншої – забезпечує додержання вимог закону щодо порядку проведення слідчої дії та підвищує ефективність її результатів. Його активність, кваліфікація та досвід юриста здатні позитивного впливати на неповнолітнього підзахисного і на поведінку слідчого, який проводить допит, а конструктивні зауваження, клопотання, пропозиції – на тактику його проведення, а відтак – і на його результати [5, с. 9].

Окрім обов'язкової участі захисника, одним із важливіших організаційних моментів є забезпечення участі інших осіб під час допиту неповнолітнього підозрюваного. За загальним правилом, закріпленому у ч. 1 ст. 227 КПК України при проведенні слідчих (розшукових) дій за участю малолітньої або неповнолітньої особи забезпечується участь законного представника, педагога або психолога, а за необхідності – лікаря [2]. Думки вчених про важливість та значення участі цих осіб при допит розділилися. Одні вважають, що присутність сторонніх осіб на допиті зазвичай заважає створенню довірчої атмосфери, сковує неповнолітнього допитуваного, а інші вважають, що доцільність участі педагога у допиті неповнолітнього випливає з того, що педагог виконує виховну функцію у процесі допиту, законний представник зацікавлений у результаті розслідування, може створювати перешкоди, а педагог – незацікавлена особа. На нашу думку, позитивний чи негативний вплив участі педагога чи психолога при допиті неповнолітнього підозрюваного залежить багато в чому від слідчого. Якщо він підійде формально до цього питання під час підготовки, то ніякої користі очікувати не варто, а швидше за все навіть ці особи негативно вплинуть на неповнолітнього, створять певні перешкоди для допиту.

У ч. 1 ст. 227 КПК України законодавець дає органам досудового розслідування вибір між педагогом і психологом. Однак на нашу думку, дані учасники виконують не тотожні функції, оскільки вони мають різні професійні знання, тому участь одного з них не повинна виключати участі іншого. І це все буде залежати від конкретної ситуації та матеріалів кримінального провадження. Коли при допиті неповнолітнього братимуть участь педагог та психолог, їх функції будуть чітко розмежовані та конкретизовані. Так, наприклад, педагог допомагає слідчому встановити всі особливості неповнолітнього (його захоплення, хобі, ставлення до навчання, відносини з однокласниками тощо). Педагог є не лише помічником слідчого, дізнавача, але й гарантом захисту та справедливості для допитуваного. А психолог, володіючи спеціальними знаннями в галузі дитячої та юнацької психології, допоможе виявити наявність психічних розладів та особливостей, а також допоможе вирішити питання про призначення судово-психологічної експертизи, допоможе встановити наявність у неповнолітнього здатності правильно сприймати факти та відтворювати інформацію. Але все-таки, якщо участь двох осіб неможливо, то нам здається, що пріоритетну участь при допиті повинен мати психолог, тому що коли неповнолітній вчиняє кримінальне правопорушення – це вже є ознакою наявності у нього психологічного відхилення та участь педагога в даному випадку буде менш доцільною. Про пріоритет участі психолога над педагогом вка-

зують науковці та практичні працівники. Знайома особа буде сковувати та створювати дискомфорт для неповнолітнього підозрюваного, що перешкоджатиме допиту. При цьому під час прийняття рішення про залучення педагога до такої процесуальної дії потрібно враховувати сформовані відносини між цими двома суб'єктами. В разі залучення педагога з навчального закладу, в якому навчається неповнолітній підозрюваний, з яким склалися конфліктні відносини, такий педагог матиме лише негативний вплив на допит [6, с. 664].

Водночас, доводиться констатувати, що на жаль, правовий статус психолога та педагога жодним чином не закріплений в КПК України, немає ні їх поняття, не закріплені їхні права, у нормі закону лише визначено про обов'язковість їхньої присутності при допиті неповнолітнього. Саме тому, на нашу думку в КПК України варто приділити більше уваги їх процесуальному статусу та закріпити, хто такий педагог та психолог у кримінальному провадженні, яка мета участі кожного з них у слідчих (розшукових) діях. Надалі це буде лише сприяти більш активному залученню слідчими, дізнавачами даних учасників у процес розслідування.

Також не варто забувати, що ч. 1 ст. 227 КПК України передбачає можливість участі законного представника під час допиту неповнолітнього. Присутність такого учасника має бути додатковою гарантією дотримання прав неповнолітніх під час допиту. На жаль, слідчі, дізнавачі часто цим нехтують, достатньо недбало ставляться до вибору даних осіб, що прямо негативно позначається на результативності допиту. Правильний вибір законного представника сприяє налагодженню психологічного контакту з неповнолітнім, що відіграє велику роль при допиті, тому варто приділяти цьому значну увагу при підготовку до допиту неповнолітнього. Тільки щире прагнення допомогти неповнолітньому допоможе у вирішенні завдань, що стоять перед законним представником. Якщо ж законний представник гратиме пасивну роль у допиті, якому все одно на долю неповнолітнього чи він негативно налаштований проти нього, що ще гірше, якщо його змусили брати участь у процесі, користі від такого учасника буде мало, а лише додаткові проблеми. В такому разі, якщо слідчий вбачає що дії законного представника завдають шкоди інтересам неповнолітнього підозрюваного (наприклад, він намагається змусити неповнолітнього давати свідомо неправдиві показання або веде антигромадський спосіб життя), слідчий, дізнавач має право усунути його від участі у допиті та залучити іншого законного представника.

Не менш важливою складовою дотримання процесуальних гарантій допиту є питання щодо часу проведення допиту неповнолітнього підозрюваного. У ч. 2 ст. 226 КПК України встановлено вимогу, згідно з якою допит малолітньої або неповнолітньої особи не може продовжуватися без перерви понад одну годину, а загалом – понад дві години на день [2]. Проте вже давно підтверджено загальновідомий факт, що підлітки здатні утримувати свою увагу протягом 40–45 хвилин, тому доцільніше було б внести зміни до статті щодо часу проведення допиту, враховуючи при цьому фізіологічні особливості неповнолітнього.

Не менш важливим аспектом, який може відіграти ключову роль при розслідуванні і подальшому опрацюванні його результатів є застосування аудіо- та/або відеозапису під час допиту. Так, у ст. 226 КПК, яка регламентує особливості допиту малолітньої або неповнолітньої особи немає згадки про використання відеозапису, на відміну від ч. 5 ст. 224 КПК України, де закріплено, що під час допиту може застосовуватися фотозйомка, аудіо- та/або відеозапис. Звідси випливає, що використовувати аудіо- та/або відеозапис під час допиту неповнолітнього підозрюваного – рішення самого слідчого чи дізнавача. Однак, із судової практики та матеріалів кримінальних проваджень з'ясовується, що під час допиту неповнолітніх учасників кримінального судочинства відеозйомка застосовується дуже рідко. Це зумовлено такими факторами, як: недостатня кількість технічних засобів; емоційна напруга при веденні відеозйомки; страх допустити технічні помилки; невмотивовані відмови допитуваними особами через законних представників та захисників застосування відеозйомки під час їх допиту. Проте, на наше переконання, застосування відеозйомки під час допиту неповнолітнього

підозрюваного може надати значну допомогу, а також буде мати доказове значення, оскільки на практиці трапляються випадки, коли неповнолітній підозрюваний відмовляється від своїх показань. У таких випадках, при наявності відеозапису допиту, він може бути надалі пред'явлений повторному допиті неповнолітнього підозрюваного в судовому засідання. Також, за допомогою відеозапису, можна зафіксовано спроби психологічного впливу законного представника на неповнолітнього в процесі дачі показань. Саме тому, вважаємо за необхідне, внести зміни до ст. 226 КПК України, передбачивши обов'язковість застосування аудіо- та/або відеозапису.

Поряд із процесуальним аспектом проведення допиту важливого значення при розслідуванні кримінальних правопорушень, вчинених неповнолітніми, відіграє тактика проведення допиту останніх. Слідчий повинен добре знати психологічні особливості особистості неповнолітніх та враховувати їх при виборі тактичних прийомів проведення допиту. Однак на практиці дуже рідко зустрічаються слідчі, які мають навички спілкування з неповнолітніми підозрюваними. Це зумовлено кількома факторами, найчастіше суб'єктивними, наприклад, недостатністю часу для вивчення відповідної літератури, невеликим досвідом роботи та ін. Тактика допиту неповнолітнього повинна відповідати його психологічному розвитку, відповідно до його віку.

Криміналістикою розроблено широкий спектр тактичних прийомів спрямованих на отримання правдивих та повних показань. Застосовуватися вони можуть як окремо, так і в комплексі. Ці прийоми мають тактичний, логічний, психологічний та комплексний характер. Для того, щоб вибрати з них найбільш доцільний і ефективний необхідно враховувати наявність чи відсутність у допитуваної особи злочинного досвіду, даних, що компрометують його, ставлять під сумнів доброчесність або, навпаки, свідчать про позитивні якості його особи, сумлінності, статеві, фізичні, психологічні та вікові характеристики. Особливість допиту неповнолітніх полягає не в передчасній оцінці достовірності розказаного ними, а в тих методах, прийомах, які, враховуючи особливості розвитку неповнолітнього, можуть бути отримані від нього найбільш повні та достовірні дані.

Найважливіше для слідчого – встановити психологічний контакт. І починати його встановлення потрібно вже на стадії підготовки, врахувати всі аспекти, які впливають на позитивний результат: виборі місця, збирання якнайбільше детальної інформації про особистість, правильне формулювання питань. Про це вказують і С.О. Циганій та Є.В. Кузьмічова-Кисленко, які зазначають, що насамперед, слідчий повинен встановити зв'язок з допитуваним, здійснивши розмову на вільну тему. Такий тактичний хід дасть зрозуміти неповнолітньому обстановку в якій він перебуває, а слідчому – налаштованість допитуваного давати відповідну інформацію [7, с. 42].

Варто зауважити те, що рекомендується починати допит навіть не з вільної розповіді, а зі звичайної розмови. Враховуємо, що неповнолітні, викликані на допит, у більшості випадків перебувають у стані психічної напруги, отже важливо визначити зовнішні ознаки напруги та спробувати зняти її. А зняти її можна, наприклад, застосуваннями таких тактичних прийомів: залучення в бесіду на тему, яка цікава і слідчому, і неповнолітньому і звернення до позитивних якостей неповнолітнього.

На стадії запитань-відповідей слід дотримуватися спокійного, впевненого та доброзичливого тону з необхідною наполегливістю та твердістю. Ми вважаємо, що перевага має віддаватися прийомам, заснованим на методах переконання. І лише у разі великих прогалин у системі доказів що наявні у провадженні, використовувати тактику направлену на емоційний стан неповнолітнього, адже при застосуванні таких тактичних прийомів достатньо легко перейти від психологічного впливу до психологічного насильства, що категорично неприпустимо.

Якщо доказова база обґрунтована та переконливо демонструє винну неповнолітнього допитуваного, доцільно перейти до тактичних прийомів логічного впливу. І тут щодо неповнолітніх ефективні такі прийоми: пред'явлення доказів, припущення легенди, прийом «вичікування».

Варто відмітити, що ми не намагалися розкрити всі тактичні прийоми, які можуть використовуватися при допиті неповно-

літніх підозрюваних, адже їх надзвичайно багато. Вибір тактичних прийомів під час проведення допиту неповнолітніх залежить від конкретних обставин провадження та особи допитуваного.

Окремо необхідно зауважити, що виокремлені нами проблемні аспекти в організації та проведенні допиту неповнолітнього підозрюваного визнані і державними органами. Так, відповідно до «Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року», яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1027-р визначені основні проблеми, що існують у цій сфері:

– відсутність чітких положень щодо процесуальних прав дітей, які не досягли віку кримінальної відповідальності, що не відповідає не лише міжнародним стандартам кримінальної юстиції щодо дітей, а і загальним стандартам, які застосовуються до повнолітніх осіб;

– відсутність обов'язкового спеціального навчання слідчих, прокурорів у провадженнях щодо неповнолітніх;

– низький рівень розвитку альтернативних судовим провадженням механізмів;

– відсутність чітко визначених прав законного представника дитини у кримінальному процесуальному законодавстві;

– недостатній рівень правової визначеності статусу педагога, психолога, лікаря, представника служби у справах дітей, відсутність критеріїв їх вибору та залучення;

– недостатня ефективність участі захисника неповнолітнього підозрюваного, обвинуваченого у досудовому розслідуванні внаслідок відсутності єдиних стандартів спеціалізованого навчання захисників, які залучаються для надання правової допомоги [8].

Висновки і пропозиції. Вважаємо, дана проблематика має не тільки теоретичне, а й переважно практичного значення. Для того щоб допит неповнолітнього було проведено не лише відповідно до закону, але й мав успішний результат, слідчому, дізнавачу необхідно володіти знаннями не тільки у кримінальному процесуальному законодавстві, але й досконало володіти тактичними навичками допиту, знати основи педагогіки та дитячої та юнацької психології.

Список використаної літератури:

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування : наказ Генерального прокурора від 30 черв. 2020 р. № 299 / Офіс Генерального прокурора. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 .
3. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року. Ратифіковано Постановою ВР № 789-XII від 27.02.91 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text
4. Про деякі питання здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх. Лист Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 18.07.2013 № 223-1134/0/4-13. *ZakonOnline*. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/345736___345801
5. Юсупова К. Тактичні особливості участі захисника у допиті неповнолітньої особи на досудовому розслідуванні. *Studia Prawnoustrojowe*. Nr 55 (2022). URL : https://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/sp/article/view/7578/5844
6. Білоус І.М., Журавська Д.А. Особливості проведення допиту неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2021. С. 662–664.
7. Циганій С.О., Кузьмічова-Кисленко Є.В. Тактика допиту неповнолітнього підозрюваного під час досудового розслідування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. *Серія економічна. Серія юридична.* Випуск 32/2022. С. 37–43.
8. Розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1027-р «Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року» / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-р#Text

Antoshchuk A., Zamula B. Certain aspects of the interrogation of a juvenile suspect in criminal proceedings

The article examines certain aspects of the interrogation of a minor suspect in criminal proceedings, as one of the main investigative (search) actions and the corresponding means of proof. It was determined that interrogation involves a complex of all necessary organizational, procedural, forensic, psychological and ethical aspects. Attention is drawn to the fact that these aspects play a key role in the interrogation of a juvenile suspect who enjoys additional guarantees.

Particular attention is paid to the participation of the defense attorney, as the main guarantor of the protection of the rights of a minor suspect. In addition, attention is focused on the need for the investigator, the inquirer to involve other persons provided by the law for the interrogation of the minor, with the obligatory establishment of their connection with the interrogated person. The features of the involvement of a teacher, a psychologist and a legal representative are revealed.

It was determined that an equally important component of compliance with procedural guarantees of interrogation is the question of the time of interrogation of a minor suspect. As a result, it is proposed to make changes to the article regarding the time of the interrogation, taking into account the physiological characteristics of the minor.

Attention is drawn to the fact that, along with the procedural aspect of interrogation, the tactics of interrogation play an important role in the investigation of criminal offenses committed by minors.

The importance of procedural and tactical provision of interrogation of a minor suspect in criminal proceedings is substantiated, which not only guarantees obtaining testimony, but also affects the results of further investigation. It is substantiated that the choice of tactics during the interrogation of minors depends on the specific circumstances of the proceedings and the identity of the minor interrogated.

Key words: *minor, criminal proceedings, investigation, investigators (search actions), interrogation, tactical techniques, defender, psychologist, teacher, legal representative.*

УДК 351.745.7
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.26

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

СПЕЦИФІКА ЗАЛУЧЕННЯ КОНФІДЕНТІВ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

В статті автор визначає особливості залучення конфідентів до проведення негласних слідчих (розшукових) дій, як однієї з форм конфіденційного співробітництва. Так, автор зазначає, що використання конфіденційного співробітництва не повинно обмежуватись лише негласними слідчими (розшуковими) діями, адже конфіденційне співробітництво – це в першу чергу інструмент, а порядок застосування такого інструменту повинна вирішувати та особа, яка проводить відповідну процесуальну дію. Тому аналіз даної форми співробітництва повинен відбуватися нерозривно з аналізом відповідної процесуальної дії або оперативно-розшукового заходу. Перелік осіб, які можуть залучатися до конфіденційного співробітництва, в першу чергу буде залежати від форми такої взаємодії. Однак факт будь-якого співробітництва повинен бути належним чином зафіксований. Але порядок такої фіксації кримінальним процесуальним законодавством не визначено. Наявний в літературі перелік ключових умов контракту є досить детальним і обґрунтованим, проте автор з таким рівнем деталізації не погоджується. В даному випадку такий контракт більше схожий на посадову інструкцію, а не на юридичне оформлення взаємовідносин між уповноваженим працівником правоохоронного органу та конфідентом. Автор вважає, що забюрократизованість даного документу не дозволить краще забезпечити права осіб, які залучаються до конфіденційного співробітництва, а лише налякає потенційного конфідента підписувати такий «складний» документ в умовах конспірації. Більшість питань, які пропонується вирішувати в такому документі, мають або вирішуватися іншими нормативними документами, або обговорюватися усно без фіксації. Очевидно, що укладення контракту краще забезпечує права всіх учасників конфіденційного співробітництва, проте такий контракт не може врегулювати всі питання, пов'язані з конфіденційним співробітництвом.

Ключові слова: *конфідент, конфіденційне співробітництво, негласні слідчі (розшукові) дії, угода, контракт, працівник оперативного підрозділу.*

Постановка проблеми. Однією з форм конфіденційного співробітництва є залучення конфідентів до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених КПК України. Перелік НС(Р)Д, до яких можуть бути залучені конфіденти, законодавцем не визначено, і такий перелік повинен в першу чергу залежати від специфіки самої процесуальної дії та завдань, які ставить перед собою слідчий або інша уповноважена на те особа. В той же час необхідно підкреслити, що чинне кримінальне процесуальне законодавство досить погано нормативно регулює можливість залучення до конфіденційного співробітництва осіб при проведенні необхідних процесуальних дій. Як слушно зазначає О.І. Козаченко, «жодна із статей, які регламентують проведення НС(Р)Д, не містить вказівки про можливість залучення до їхнього проведення на конфіденційній основі «інших осіб», окрім єдиного випадку – ч. 1 ст. 272 КПК України… Отже, буде логічним припустити, що залучення на конфіденційній основі «інших осіб» до проведення всіх інших НС(Р)Д буде незаконним. Але цей висновок суперечить нормі ч. 6 ст. 246 КПК України, де зазначено, що за рішенням слідчого чи прокурора до проведення

© Шишацька Ю. О., 2023

негласних слідчих (розшукових) дій можуть залучатися також інші особи. У цій нормі законодавець не встановлює жодних обмежень щодо випадків, у яких до проведення НС(Р)Д можуть залучатися інші особи» [1, с. 246]. При цьому необхідно ще раз підкреслити, що використання конфіденційного співробітництва не повинно обмежуватись лише негласними слідчими (розшуковими) діями, адже конфіденційне співробітництво – це в першу чергу інструмент, а порядок застосування такого інструменту повинна вирішувати та особа, яка проводить відповідну процесуальну дію. Тому аналіз даної форми співробітництва повинен відбуватися нерозривно з аналізом відповідної процесуальної дії або оперативно-розшукового заходу.

При здійсненні конфіденційного співробітництва залучаються конфіденти. В той же час необхідно підкреслити, що саме процесуальний та правовий статус таких осіб і визначає характеристику конфіденційного співробітництва, а тому такий аналіз також є критичним фактором при оцінці конфіденційного співробітництва як правового явища.

Мета статті – дослідити особливості залучення конфідентів до проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також виокремити особливості умов укладання контракту між конфідентом та працівником оперативного підрозділу.

Аналіз наукових досліджень, публікацій та виклад основного матеріалу. М.В. Багрій та В.В. Луцик зазначають, що особи, які залучені до конфіденційного співробітництва, мають наступні права: «одержувати від працівників правоохоронних органів роз'яснення про свої завдання, права та обов'язки; знати правові наслідки своїх дій під час виконання завдань, у т.ч. передбачені кримінальним законодавством; знати обставини, що виключають злочинний характер діяння; відмовитись від виконання завдань, які, на їх думку, суперечать закону або можуть нести загрозу для їх здоров'я чи життя; укладати контракт про конфіденційну співпрацю, у т.ч. такий, що передбачає можливість включення періоду їх співпраці як основного роду занять до трудового стажу, що дає право на отримання пенсії; використовувати з метою конспірації документи, які зашифровують особу; одержувати винагороди та інші компенсації, у т.ч. обумовлені контрактом; одержувати у встановленому порядку кошти на відшкодування матеріальних витрат, понесених ними під час виконання завдань, а також компенсації за шкоду, спричинену їх здоров'ю або нанесену їх майну у зв'язку зі співпрацею; оскаржувати неправомірні дії правоохоронного органу або його працівників. До основних обов'язків відносяться наступні: виконувати (якщо вони не суперечать закону) завдання правоохоронного органу щодо сприяння протидії злочинам; дотримуватися за умов контракту або співпраці у разі безконтрактної форми; не розголошувати інформацію, що стала їх відома у процесі співпраці» [2, с. 119–120].

В.Г. Уваров за статусом осіб, конфіденційне співробітництво з якими може використовувати слідчий, диференціював на «осіб, що сприяють на конфіденційній основі діяльності уповноважених оперативних підрозділів, осіб, які одноразово конфіденційно співробітничають у межах конкретного кримінального провадження (свідки, фахівці тощо)» [3, с. 164].

А. Савченко, аналізуючи конфідентів, щодо яких може застосовуватися ст. 43 КК України («Виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття кримінально протиправної діяльності організованої групи чи злочинної організації), виокремив шість груп конфідентів:

«1) негласні співробітники оперативних підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

2) співробітники інших підрозділів органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, яка відповідно до ч. 4 ст. 8 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» залучені до виконання певних доручень у ході проведення оперативно-розшукової діяльності;

3) співробітники розвідувальних органів України, які згідно із Законом України «Про розвідувальні органи України» мають право застосовувати методи й засоби оперативно-розшукової діяльності в порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»,

для виконання покладених на них завдань з отримання розвідувальної інформації та гарантування безпеки своїх співробітників;

4) штатні і нештатні негласні співробітники спеціальних підрозділів у боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України, яких укорінено на підставі письмового доручення під легендою прикриття в організовані злочинні групи та злочинні організації для розкриття організованої злочинності і притягнення винних до відповідальності;

5) учасники організованих злочинних груп чи злочинних організацій, котрі погодилися на співробітництво з працівником оперативного підрозділу;

6) інші особи, які погодились на проникнення в злочинну групу для виконання спеціального завдання» [4, с. 25].

Н.Я. Маньковським запропоновано доповнити ст. 272 КПК України інформацією наступного змісту: «5. До виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації можуть бути залучені:

1) гласні та негласні працівники оперативних підрозділів органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

2) співробітники розвідувальних органів України;

3) члени організованої злочинної групи чи злочинної організації, які погодилися співробітничати з працівником оперативного підрозділу;

4) інші особи, які погодилися на впровадження в організовану злочинну групу чи злочинну організацію для виконання спеціального завдання» [5, с. 41].

Відповідно до ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність», в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності можуть залучатися гласні і негласні штатні та позаштатні працівники. Очевидно, що в межах нашого дослідження нас будуть цікавити лише негласні позаштатні працівники, адже саме їх залучають до конфіденційного співробітництва. З цього приводу В.П. Климчук зазначає, що «негласні позаштатні працівники оперативних підрозділів – це особи, з якими оперативні працівники встановили конфіденційне співробітництво, відповідно до зазначених вище норм права» [6, с. 330].

В цілому необхідно зазначити, що на даний момент відсутні чіткі обмеження щодо можливості чи неможливості залучення окремої категорії осіб до конфіденційного співробітництва. Аналізуючи це питання, в черговий раз необхідно підкреслити, що перелік осіб, які можуть залучатися до конфіденційного співробітництва, в першу чергу буде залежати від форми такої взаємодії. Однак факт будь-якого співробітництва повинен бути належним чином зафіксований. Але порядок такої фіксації кримінальним процесуальним законодавством не визначено.

В процесуальній доктрині присутня позиція, що в процесі проведення негласних слідчих (розшукових) діях мають місце три види оформлення такої співпраці: «усна домовленість (застосовується, коли отримання згоди про співробітництво в письмовій формі неможливо або недоречно); розписка (підписка про співпрацю) як акт одностороннього волевиявлення громадянина; контракт» [7, с. 3]. К.В. Антонов зазначає, що «перелік умов, що мають бути закріплені в контракті, визначається індивідуально і залежить від характеру виконуваної роботи, особистих і ділових якостей особи, яка приймає зобов'язання сприяти органам досудового розслідування, його реальних можливостей брати участь у певних заходах. У контракті можуть передбачатися особливі умови, пов'язані з результатами участі у проведенні негласної слідчої (розшукової) дії, зокрема зі збереження інформації, що становить державну таємницю. У зв'язку з цим контрактом можуть встановлюватися вимоги до конфідента, наприклад, пов'язані з обмеженням його права виїзду за кордон у межах встановленого терміну після закінчення дії контракту» [7, с. 5]. С.М. Салтиков виділяє такі «документи, необхідні для залучення особи до конфіденційних відносин за ст. 275 КПК України:

- письмова згода особи-конфідента;
- постанова слідчого про залучення до конфіденційного співробітництва;
- протокол попередження про недопустимість розголошення відомостей досудового розслідування та/або пам'ятка про процесуальні права та обов'язки конфідента;

- постанова слідчого про забезпечення конфіденційних відомостей про особу;

- повідомлення прокурора про факт залучення особи до конфіденційного співробітництва [8, с. 131].

Н.В. Неледва, аналізуючи можливу структуру та умови такого контракту, зазначає, відносить до особливих умов контракту наступні умови:

1) персональна гарантія. «Інформація про конфідента має зберігатися у тайні, у зв'язку з конспіративною сутністю такої роботи та його бажанням забезпечити власне життя і здоров'я та його найближчого оточення. Контракт може зумовлювати умови безпеки особи, яка надає допомогу, і членів його сім'ї, включаючи як загальні, так і індивідуальні умови (зміна зовнішності; видача нових документів, що засвідчують особу; переїзд в іншу місцевість тощо)» [9, с. 140]. Науковець погоджується з К.В. Антоновим, який зазначає, що «виокремлення нових пріоритетів у кримінальному провадженні держава має враховувати особисту безпеку суб'єктів їх забезпечення, а саме осіб, укорінених у злочинне середовище, бо їхньому життю та здоров'ю загрожує особлива небезпека. Необхідність забезпечення безпеки осіб, які на конфіденційної основі залучалися до проведення НС(Р)Д, постало перед правоохоронними органами протягом останніх років, коли багато учасників процесу стали ухилятися від участі у С(Р)Д під час досудового розслідування та судового провадження для надання свідчень. Такі відмови були пов'язані з побоюванням розкриття факту конфіденційної співпраці з правоохоронними органами та виникненням у зв'язку із цим реальної загрози для життя та здоров'я як свого, так й близьких родичів» [10, с. 370];

2) конфіденційність. «Якщо конфідент отримав інформацію, зокрема не захищену законом, а також відомості, які можуть розглядатися як державна або комерційна таємниця, то він не має права повідомляти її третім особам без згоди замовника. Щодо окремих видів інформації можуть бути встановлені особливі обмеження, зокрема, обмеження його права виїзду за кордон» [9, с. 140];

3) інструктаж. «Конфідент має бути ознайомлений не тільки з можливими варіантами розвитку подій під час виконання предмета контракту, але й про механізми та сталі технології здійснення такої діяльності, зокрема про всі можливі ризики такого виконання. У процесі встановлення та підтримання відносин конфіденційного співробітництва уповноваженим законом суб'єктам необхідно враховувати не лише відповідність особи, яка залучається до негласного співробітництва, вимогам, поставленим до не й закріпленим у відповідних підзаконних нормативно-правових актах, але й деякі етико-правові складники цієї діяльності» [9, с. 140];

4) оплата – «усна або письмова домовленість між замовником та конфідентом щодо передачі та отримання узгодженого розміру матеріальних, або інших персонально визначених благ» [9, с. 140];

5) форс-мажор – «виникнення обставин, за які жодна сторона не відповідає або навіть, якщо і несе відповідальність, але з об'єктивних причин не має можливості їх виконати, або нести відповідальність» [9, с. 140];

6) верифікація. «Замовник має право в будь-який час перевірити хід і якість роботи, виконуваної конфідентом, не втручаючись у його діяльність. Неякісне виконання завдань конфідентом є підставою одноособової та безапеляційної відмови замовника від прийнятих зобов'язань. Приймання замовником роботи, виконаної конфідентом, підтверджується внесенням отриманих замовником даних до кримінального провадження» [9, с. 140];

7) індивідуальні умови. «Контракт містить як загальні, так і індивідуальні умови співпраці. Всі окремі умови співпраці мають бути деталізовані з урахуванням вимог сторін» [9, с. 140];

8) відмова. «Замовник та конфідент мають змогу в односторонньому порядку відмовитися від виконання договору (контракту). Одностороння відмова від контракту може бути зроблена в будь-який час, окрім часу фактичного виконання конфіденційного співробітництва» [9, с. 140];

9) строки. «У контракті вказується тільки початковий термін виконання робіт або послуг. Конфідент не несе відпові-

дальності за порушення як початкового, так і кінцевого термінів виконання робіт. За усним погодженням між сторонами обговорюються проміжні терміни завершення окремих завдань» [9, с. 140].

У висновку слід зазначити, що такий перелік ключових умов контракту є досить детальним і обґрунтованим, проте ми з таким рівнем деталізації не погоджуємося. В даному випадку такий контракт більше схожий на посадову інструкцію, а не на юридичне оформлення взаємовідносин між уповноваженим працівником правоохоронного органу та конфідентом. Ми вважаємо, що забюрократизованість даного документу не дозволить краще забезпечити права осіб, які залучаються до конфіденційного співробітництва, а лише налякає потенційного конфідента підписувати такий «складний» документ в умовах конспірації. Більшість питань, які пропонується вирішувати в такому документі, мають або вирішуватися іншими нормативними документами, або обговорюватися усно без фіксації. Очевидно, що укладення контракту краще забезпечує права всіх учасників конфіденційного співробітництва, проте такий контракт не може врегулювати всі питання, пов'язані з конфіденційним співробітництвом. У зв'язку з цим ми вважаємо, що такий документ повинен містити такі ключові умови:

1) сторони. Очевидно, що контракт має бути засекреченим, а тому в ньому мають бути зазначені відомості, які дозволять ідентифікувати учасників конфіденційного співробітництва. При цьому важливо, щоб такі відомості стосувалися не лише конфідента, а і уповноважену особу відповідного правоохоронного органу, на якого також прямо покладаються обов'язки і який відповідає за організацію конфіденційного співробітництва.

2) предмет співробітництва. Тут необхідно описати, що саме має зробити конфідент для того, щоб таке співробітництво відповідало меті його проведення. Цей пункт також в першу чергу виступає гарантією для конфідента, що в межах співробітництва у нього не вимагатимуть виконання специфічних завдань, на які він не погоджувався і які можуть стати загрозою конфіденційного співробітництва. Очевидно, що в повній мірі описати всі деталі такого співробітництва в контракті неможливо, проте тут мають бути зазначені ключові напрямки: участь у проведенні окремих процесуальних дій, передача інформації тощо;

3) строк. Н.В. Неледва абсолютно правильно зазначає, що строк є важливою умовою контракту про конфіденційне співробітництво. В той же час ми хочемо звернути увагу не на початок конфіденційного співробітництва, а на момент його завершення, який має бути чітко зазначений в такому контракті. В залежності від обставин момент закінчення співробітництва може визначатися або певною датою, або подією, у зв'язку з настанням якої в подальшому конфіденційне співробітництво може бути завершене (наприклад, повідомлення про підозру особам, які залучені в діяльність злочинного угрупування або затримання особи, відносно якої конфідент надає інформації). В даному випадку не має значення, в якій саме формі буде виражено факт закінчення дії контракту про конфіденційне співробітництво, проте вкрай важливо, щоб контракт не був безстроковий, адже це дозволить працівникам правоохоронних органів вимагати від конфідента виконувати обов'язки навіть тоді, коли фактично буде досягнуто завдання, які ставилися перед уповноваженою на те особою з самого початку.

4) винагорода. Якщо конфідент погоджується на укладення контракту, то це означає, що таке конфіденційне співробітництво буде максимально «офіційним», а тому можна стверджувати, що таке співробітництво повинно забезпечуватися наданням певних благ особі, яка на нього погодилась. Винагорода може бути виражена як у грошовій, так і будь-якій іншій формі. Крім того, винагорода може бути виражена і у формі здійснення (чи нездійснення) певний дій на користь конфідента чи інших осіб, які будуть зазначені в контракті. Власне форма винагороди в даному випадку не має значення, проте ми переконані, що відсутність згадки про будь-яку винагороду вказує на фіктивність такого контракту або його підписання під примусом. У зв'язку з цим

підкреслюємо, що винагорода є важливою умовою контракту, без якого такий документ існувати не може.

5) заходи безпеки щодо конфідента. І останньою ключовою умовою контракту з конфідентом є перелік заходів безпеки, які можуть та (або) будуть застосовані до особи, яка погодилась на конфіденційне співробітництво. Важливість даного пункту досить складно переоцінити, адже конфідент, приймаючи участь у конфіденційному співробітництві, ризикує своїм майновим статком, здоров'ям, а в деяких випадках і життям. У зв'язку з цим особа має бути переконана, що в ході всього конфіденційного співробітництва, а також по його завершенню під час всього кримінального провадження (а в деяких випадках – і протягом певного періоду часу після його завершення) до неї в обов'язковому порядку будуть застосовані відповідні заходи, які дозволять гарантувати безпеку як самому конфіденту, так і його близьким родичам чи членам сім'ї (за необхідності). Значення саме даного пункту в контракті також підкреслюється значною увагою серед науковців та практиків саме до питання забезпечення безпеки осіб, які залучені до конфіденційного співробітництва. Так, забезпечення безпеки осіб, залучених до виконання завдань ОРД під час негласного і конфіденційного співробітництва розглядають як «процес, під час якого правоохоронні органи здійснюють комплекс правових, організаційно-технічних та інших заходів, які спрямовані на забезпечення захисту від протиправних посягань життя і здоров'я, житла і майна цих осіб, з метою створення необхідних умов для належного здійснення кримінального судочинства» [11, с. 12].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» підставою застосування заходів забезпечення безпеки є дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, зазначених у ст. 2 Закону. Оцінюючи цю нормативну конструкцію, Д.М. Ценов констатує, що «її змістовне наповнення не зовсім відповідає реаліям практики. Так, наголошення законодавцем на тому факті, що вжиття заходів безпеки може мати місце лише за наявності «реальності загрози» благам особи, спонукає до висновку, що винесення відповідного рішення можливе тільки за умови, що на момент його прийняття вже існують певні конкретні дані про зазіхання на життя, житло, майно або здоров'я особи» [12, с. 290]. В даному випадку слід погодитися з Б. Качмаром, який зауважує, що «передбачена в Законі мета застосування заходів забезпечення безпеки до осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, свідчить про те, що відповідні заходи повинні мати превентивний характер, здійснюватися попередньо, а не по факту бути реальною перешкодою протиправному посяганню на блага учасників кримінального провадження, створювати необхідні умови для належного відправлення правосуддя» [13, с. 86–88]. «Отже, вплив зацікавлених осіб на свідків, потерпілих, осіб, з якими встановлено конфіденційне співробітництво та інших учасників кримінального судочинства спрямований не лише на заподіяння останнім шкоди у будь-якому виді, а ґрунтується на досягненні головної мети – схилити їх до відмови давати показання або іншим чином сприяти правосуддю, припинити сприяння правосуддю або помститися за вже здійснене сприяння. Тобто вплив може бути вираженим у різних формах: і протиправних, і таких, які не містять у собі протиправності, вплив може бути виражений як прямо, так і завуальовано, але головним чинником виступає мета, з якою він здійснюється» [14, с. 262–263]. Така позиція ще раз підтверджує необхідність внесення відомостей про застосування заходів безпеки в контракті, адже особа, яка погоджується на конфіденційне співробітництво, повинна ще до початку такого співробітництва знати про гарантії її безпеки.

Якщо проаналізувати Закони України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», то В.Ф. Усенко виділяє наступні форми заходів безпеки, які можуть бути застосовані до конфідентів: забезпечення конфіденційний відомостей про особу; поміщення до дошкільної виховної установи або установи

органів соціального захисту населення; заміна документів та зміна зовнішності; переселення в інше місце проживання; особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; зміна місця роботи або навчання [15].

В даному випадку ми вважаємо, що всі заходи безпеки доцільно поділити на дві окремі групи: ті, які повинні бути застосовані з самого початку конфіденційного співробітництва, та ті, які можуть бути застосовані для надання додаткових гарантій конфіденту у випадку, якщо життю чи здоров'ю особи загрожує небезпека. До першої групи повинні залежати всі заходи безпеки, які забезпечують конфіденційність осіб, які залучаються до такого співробітництва: вилучення відомостей про конфідентів з матеріалів кримінального провадження, проведення процесуальних дій з такими особами поза візуальним контролем, проведення закритого судового засідання тощо. Ми вважаємо, що такі заходи повинні застосовуватися з самого початку співробітництва незалежно від того, чи загрожує особі небезпека. Така вимога в першу чергу пов'язана з самою специфікою конфіденційне співробітництво, яке передбачає негласних порядок взаємодії працівників правоохоронних органів та конфідентів. Тому в даному конкретному випадку можна вважати такі заходи те стільки заходами безпеки відносно особи, скільки заходами конспірації відповідно до вимог проведення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій.

Відповідно, друга категорія заходів буде стосуватися тих випадків, коли життю чи здоров'ю конфідента чи членів його сім'ї загрожує конкретна небезпека, на яку відповідним чином повинні зреагувати уповноважені правоохоронні органи. Доцільним буде передбачити в контракті, які саме заходи безпеки можуть бути застосовані до конфідентів, щоб у них була переконаність у тому, що представники правоохоронних органів будуть активно реагувати на будь-які загрози.

Список використаної літератури:

1. Шинкаренко І.Р., Мороз С.М. Проблеми правового регулювання використання слідчим конфіденційного співробітництва з іншими особами. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск.* 2017. ч. 1. С. 243–246.
2. Багрій М.В., Луцик В.В. Процесуальні аспекти негласного отримання інформації: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія. Харків : Право, 2017. 376 с.
3. Уваров В.Г. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми юридичної визначеності та ефективності. *Правова позиція.* 2016. No 2 (17). С. 163–170.
4. Савченко А.В., Матвійчук В.В., Никифорчук Д.Й. Міжнародний досвід використання агентури правоохоронних органів країн Європи і США; за ред. Я.Ю. Кондратьєва. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. 60 с.
5. Маньковський Н.Я. Теоретичний та правовий аспект виконання спеціального завдання з розкриття організованого злочинного угруповання. *Законодавство України та ЄС у світлі сучасних активних реформаційних процесів* : зб. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лют. 2016 р.). К., 2016. С. 38–42.
6. Климчук В.П. Правовий статус фізичних осіб, упроваджених у злочинне середовище оперативними підрозділами України і слідчими, та забезпечення їх безпеки у процесі кримінального судочинства. *Наука і правоохоронна.* 2018. № 1 (39). С. 328–336.
7. Антонов К., Гольдберг Н. Контракт як форма закріплення конфіденційного співробітництва при здійсненні негласних слідчих (розшукових) дій. Університет митної справи та фінансів. 2016. С. 1–11.
8. Салтиков С.М. До питання процесуального оформлення слідчим конфіденційного співробітництва в кримінальному провадженні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 6. Том 1. С. 128–132.
9. Неледва Н.В. Особливості офіційного оформлення *відносин про конфіденційне співробітництво за законодавством України. Прикарпатський юридичний вісник.* 2021. Випуск 5 (40). С. 138–143.
10. Антонов К.В. Проблеми нормативно-правового регулювання використання конфіденційного співробітництва під час досудового розслідування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 3. С. 369–371.

11. Гордін Л.Я. Кримінально-процесуальні проблеми створення та діяльності слідчо-оперативних груп : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Ч., 2008. 23 с.
12. Ценов Д.М. Забезпечення безпеки осіб, залучених до конфіденційного співробітництва під час досудового розслідування злочинів корисливо-насильницького спрямування. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка.* 2018. Вип. 4 (84). С. 287–295.
13. Качмар Б. М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (кримінальний процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 198 с.
14. Карпов Н. С., Габро О. І. Державний захист та забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судочинстві за законодавством України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 17. С. 254–266.
15. Усенко В.Ф. Правовий захист конфіденційних співробітників, як напрям удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3179/%D3

Shyshatska Yu. Involvement of confidential for the conduct of hidden investigative (search) actions

In the article, the author defines the specifics of the involvement of confidential informants in the conduct of hidden investigative (search) actions, as one of the forms of confidential cooperation. Thus, the author notes that the use of confidential cooperation should not be limited to hidden investigative (search) actions, because confidential cooperation is primarily a tool, and the procedure for using such a tool should be decided by the person who conducts the relevant procedural action. Therefore, the analysis of this form of cooperation should be carried out inseparably with the analysis of the corresponding procedural action or operational search measure. The list of persons who can be involved in confidential cooperation will primarily depend on the form of such cooperation. However, any cooperation must be properly recorded. But the procedure for such fixation is not defined by the criminal procedural law. The list of key terms of the contract available in the literature is quite detailed and justified, but the author does not agree with this level of detail. In this case, such a contract is more like a job description, and not a legal document of the relationship between an authorized employee of a law enforcement agency and a confidant. The author believes that the bureaucratic nature of this document will not allow to better ensure the rights of persons involved in confidential cooperation but will only scare a potential confidant into signing such a "difficult" document in the context of a conspiracy. Most of the issues proposed to be resolved in such a document should either be resolved by other normative documents or be discussed orally without fixation. It is obvious that the conclusion of a contract better ensures the rights of all participants of confidential cooperation, but such a contract cannot settle all issues related to confidential cooperation.

Key words: *confidant, confidential cooperation, hidden investigative (search) actions, agreement, contract, operational unit employee.*

УДК 351.773
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.27

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

В. М. Огаренко,
доктор наук з державного управління, професор,
ректор Класичного приватного університету

ЧИННИКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В РЕАБІЛІТАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ЗМІСТ ТА ЗАХОДИ УСУНЕННЯ

Стаття присвячена визначенню змісту чинників корупційних ризиків в реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я. Тема актуальна, тому що внаслідок корумпованості частини службовців громадяни витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Це негативне соціальне явище породжує несправедливий розподіл та витрачання бюджетних коштів, погіршення якості надання державних і муніципальних послуг, зростання соціальної нерівності.

Специфіка корупції у сфері охорони здоров'я взагалі та у реабілітаційній діяльності зокрема полягає в тому, що використовується як безпосередньо службове становище, так і засновані на ньому авторитет, можливості, зв'язки. Це треба враховувати при визначенні чинників корупційних ризиків.

У статті надано загальну характеристику змісту, особливостей здійснення реабілітаційної діяльності, окреслені її складові та безпосередньо пов'язані з нею види діяльності для подальшого аналізу в них потенційних (а часто і реальних) корупційних ризиків. У результаті визначено, що до них відносяться: 1) нормативно-правова база щодо організації та здійснення реабілітаційної діяльності; 2) діяльність органів публічної влади щодо організації реабілітаційних закладів; 3) державні закупівлі; 4) діяльність посадових осіб реабілітаційних закладів; 5) діяльність медичного та іншого персоналу реабілітаційних закладів тощо. Щодо кожної позиції сформульовані потенційні корупційні ризики, розкрито їх зміст, визначені чинники та запропоновані заходи з усунення корупційних ризиків на підставі чинного національного законодавства у сфері протидії корупції, охорони здоров'я та реабілітаційної діяльності, напрацювань науковців та фахівців-практиків. Ефективним напрямом вбачається розширення співпраці спеціалізованих антикорупційних органів з іншими заінтересованими сторонами.

Ключові слова: *корупція, корупційні ризики, чинники, реабілітація, охорона здоров'я.*

© Аніщенко М. А., Огаренко В. М., 2023

Постановка проблеми. У сучасному світі прояви корупції характерні в різних сферах державного та громадського життя багатьох країн. Корупція негативно позначається на розвитку економіки та соціальної інфраструктури, «роз'їдаючи», насамперед, органи державної влади та місцевого самоврядування. Внаслідок корумпованості частини державних службовців громадяни витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, тобто безкоштовні послуги стають для них платними. Це негативне соціальне явище породжує несправедливий розподіл та витрачання бюджетних коштів, погіршення якості надання державних та муніципальних послуг, зростання соціальної нерівності. Основна небезпека корупції полягає у її негативному впливі на основи державного устрою, реалізацію прав і свобод людини та громадянина, розвиток демократичних інститутів суспільства. Невипадково Стратегія національної безпеки України «БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ», затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020, визначає, що корупція перешкоджає виведенню української економіки з депресивного стану, унеможливлює її стале і динамічне зростання, підвищує уразливість до загроз, підживлює кримінальне середовище [1]. Безумовно, саме у тих сферах, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність людини: охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство тощо – корупція представляє особливу небезпеку, створюючи нестерпні умови життя, а іноді і призводячи до трагічних наслідків. У цьому сенсі реабілітаційна діяльність у сфері охорони здоров'я займає особливе місце, тому що вкрай важливо, щоб людина після гострої стадії хвороби, операції, травм, поранення могла повернутися до повноцінної активної діяльності.

Фактори корупції є очевидними і дуже згубними для суспільства, що актуалізує необхідність проведення ефективної, антикорупційної реформи, із залученням громадськості та незалежних експертів.

На думку В. Голіної, корупція – це соціальне явище, різновид правового цинізму, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання владних повноважень або службового становища особами всупереч інтересам держави і суспільства [2, с. 5]. Якщо застосувати дане визначення до сфери охорони здоров'я взагалі, та реабілітації зокрема, то корупція як соціальне явище полягає у корисливому використанні службового становища представником сфери охорони здоров'я для особистого збагачення. Однак слід звернути увагу, що специфіка корупції у вказаній сфері полягає в тому, що використовується як безпосередньо службове становище, так і засновані на ньому авторитет, можливості, зв'язки. Це треба враховувати при визначенні чинників корупційних ризиків.

Публікації про чинники корупційних ризиків в реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я відсутні, тому ми спираємося на чинне вітчизняне законодавство та напрацювання фахівців щодо проблемних питань реалізації антикорупційної політики, чинників корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я, освіти, діяльності органів державної влади та управління тощо таких авторів як: вчена в галузі права В. В. Голіна [2], вчені в галузі медичних наук Є. Л. Михалюк [3], вчені в галузі державного управління О. І. Білик, О. В. Новікова [4], вчений в галузі медичних наук В. Москаленко [5], вчений в галузі права М. І. Хавронюк [6] та ін.

Мета статті. Визначити чинники корупційних ризиків в реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я, окреслити їх зміст, запропонувати заходи щодо усунення.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження корупційних ризиків в реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я, насамперед, треба визначити зміст та особливості цієї діяльності. Реабілітація у сфері охорони здоров'я (health-related rehabilitation) визначається як надання якісної реабілітаційної допомоги безпосередньо в закладах охорони здоров'я із самого початку захворювання або травми. Термін «реабілітація» був запозичений з юриспруденції і означає

«відновлення судом або в адміністративному порядку у попередніх правах неправильно звинуваченого». У медицині цей термін почав використовуватись з початку XX-го сторіччя: в 1903 році Франц Йозеф Раттер фон Бус вперше користується поняттям «реабілітація» у книзі «Система загального піклування над бідними», маючи на увазі благодійну діяльність. Стосовно осіб з фізичними вадами слово «реабілітація» почало вживатись з 1918 року, що пов'язано з організацією в Нью-Йорку Інституту Червоного Хреста для інвалідів. Розвитку фізичної реабілітації в сучасному тлумаченні цього терміна сприяли дві основні історичні події: епідемії поліомієліту з 1890-х до 1950-х років та наслідки двох світових воєн [7].

Фахівець-реабілітолог Запорізького державного медичного університету (ЗДМУ) Є. Михалюк у своєму практикумі визначає, що термін «реабілітація» (від латинського «rehabilis» – «відновлення здатності») – це відновлення здоров'я, функціонального стану та працездатності, порушених хворобами, травмами або фізичними, хімічними і соціальними факторами [3, с. 5]. Реабілітація використовується у всіх сферах діяльності людини – політичної, юридичної, розумової, спортивної та ін. У медицині реабілітація окреслюється процесом відновлення здоров'я і працездатності хворих та інвалідів.

Медична реабілітація спрямована на відновлення здоров'я, усунення патологічного процесу, запобігання ускладнень, відновлення або часткову компенсацію порушень функцій, протидію інвалідності, підготовку тих, які одужують, та інвалідів до побутових і трудових навантажень. У переважній більшості медична реабілітація завершується у медичних закладах [3, с. 4].

Для нормативно-правової регламентації реабілітаційної діяльності Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» від 03.12.2020 р. [8]. Закон визначає правові, організаційні та економічні засади проведення реабілітації осіб з обмеженнями життєдіяльності в сфері охорони здоров'я. Законом термінологічний апарат реабілітації в сфері охорони здоров'я узгоджується з термінологією, яку використовує ВООЗ, європейські та світові професійні органи фахівців основних реабілітаційних професій (стан здоров'я, фізична та реабілітаційна медицина, фізична терапія, ерготерапія, терапія мови мовлення тощо).

Також, Законом визначаються принципи здійснення реабілітації громадян України, дається визначення системи реабілітації та її складових, зокрема суб'єктів реабілітації, якими є особи, які потребують реабілітації, а також їх законні представники; члени сімей осіб, які потребують реабілітації; фахівці реабілітації; мультидисциплінарні реабілітаційні команди; реабілітаційні заклади, відділення, підрозділи; громадські об'єднання осіб з обмеженнями життєдіяльності, осіб з інвалідністю та фахівців реабілітації; органи професійного самоврядування фахівців з реабілітації; суб'єкти, які здійснюють кадрове на наукове забезпечення системи реабілітації [9].

На виконання нормативних положень цього закону Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я» від 03.11.2021 р., якою затвердив: 1. Порядок організації надання реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я. 2. Типове положення про реабілітаційне відділення, підрозділ. 3. Типове положення про мультидисциплінарну реабілітаційну команду [10].

Сучасну практику організації реабілітації в медичних закладах України обговорено на воркшопі 20-21.12.2022 р. у Львові, у якому взяли участь представники влади, міжнародних організацій, керівники медичних закладів. Констатовано, що головна мета реабілітаційної діяльності у отриманні українцями ефективної реабілітаційної допомоги, щоби вони мали можливості вести самостійний спосіб життя і всебічно брати участь у всіх аспектах суспільного життя. В умовах воєнних дій медична реабілітація набуває колосальної актуальності. «Під час війни, яка створює величезну кількість постраждалих, потреба в реабілітації збільшується. Захисники та захисниці, яким було врятоване життя, не мають набувати ускладнень від знерухомлення та отримувати реабілітаційну допомогу

якомога раніше, з перших днів після травм та хвороб», – зауважив Олександр Комаріда, перший заступник Міністра охорони здоров'я України [11]. Серед основних завдань державної політики щодо реабілітації у сфері охорони здоров'я, що є потенційними для існування корупційних ризиків, можна виділити: створення умов для якісного матеріально-технічного, фінансового, кадрового та науково-методичного забезпечення реабілітації; створення рівних умов для всіх осіб, залучених до надання реабілітаційної допомоги, виробників та постачальників допоміжних засобів реабілітації [11].

Узагальнюючи інформацію щодо змісту, особливостей здійснення реабілітаційної діяльності можемо окреслити її складові та безпосередньо пов'язані з нею види діяльності для подальшого аналізу в них потенційних (а часто і реальних) корупційних ризиків. До них відносяться: 1) нормативно-правова база щодо організації та здійснення реабілітаційної діяльності; 2) діяльність органів публічної влади щодо організації реабілітаційних закладів; 3) державні закупівлі; 4) діяльність посадових осіб реабілітаційних закладів; 5) діяльність медичного та іншого персоналу реабілітаційних закладів тощо. Як вбачається, слід розкрити зміст кожної позиції, сформулювати та описати потенційні ризики, визначити чинники кожного корупційного ризику.

Що стосується нормативно-правової бази, то корупційні прояви можуть провокуватись самим законодавством у галузі охорони здоров'я. Ця гіпотеза можлива через те, що ймовірність виникнення ризиків, у тому числі корупційних, ще більше зростає в умовах вибору, передбаченому в правових нормах, що потенційно містять ризик у ході прийняття різних рішень. По суті, якісно складені закони повинні все регламентувати, і навіть залишати мінімум можливостей для свавілля. Однак ця умова, наразі, не виконується. Звичайно правові норми містять свободу розпорядження правами, що називається диспозитивністю, яка і є джерелом корупційних ризиків. Розсуд, дискреційність – це все елементи диспозитивності, які виступають плацдармом корупціогенності норм законодавства. Також до корупціогенних проявів можна віднести неналежне визначення функцій, прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Тому необхідна антикорупційна експертиза, що передбачена ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [12] і регламентована у Наказі Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи [13].

У межах антикорупційної експертизи мають бути виявлені корупціогенні фактори, оцінені корупційні ризики, створювані цими факторами, та сформовані пропозиції щодо внесення змін для зниження та нейтралізації корупційних ризиків. Однак ця процедура, незважаючи на існуюче антикорупційне законодавство, та наявну практику її проведення, має суттєві недоліки, насамперед те, що в основному антикорупційну експертизу проводять у рамках правової експертизи нормативно-правових актів (їх проектів), що надає формальності експертизі на корупціогенність.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» до суб'єктів, що здійснюють організацію реабілітації або сприяють їй, належать: органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління системою реабілітації або реалізують державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій, та органи місцевого самоврядування [8]. Статті 13–16 вказаного закону визначають повноваження органів публічної влади в реабілітаційній галузі: Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я); інших центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику в реабілітаційній галузі (Міністерство соціальної політики, Державна служба України з питань праці (Держпраці) та ін.); місцевих органів виконавчої влади (обласних та районних державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування (місцевих рад депутатів). При формулюванні корупцій-

них ризиків базуємося на їх переліку, що наданий у Роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців». Зокрема, визначені: 1) недоброчесність державних службовців, тобто відсутність доброчесності (чесності, моральності, добропорядності) – моральної риси, що має бути основною при доборі осіб на посаду державного службовця для сумлінності державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі; 2) виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень; 3) безконтрольність з боку керівництва, тобто відсутність систематичного, всебічного, неупередженого за всіма підлеглими державними службовцями. Він розглядається як самостійний ризик та такий, внаслідок якого можуть виникнути й інші корупційні ризики, зокрема, конфлікт інтересів, недоброчесність державних службовців; 4) наявність дискреційних повноважень, що проявляється у дозволі на власний розсуд: оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини; обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії; визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання [14].

До корупційних ризиків при проведенні процедур державних закупівель для реабілітаційних закладів (медичні матеріали, фармацевтична продукція, енергоресурси, електронне обладнання тощо) можна віднести: встановлення дискримінаційних вимог до учасників процедури закупівлі під час підготовки тендерної документації; розголошення посадовою особою замовника конфіденційної інформації щодо пропозицій учасників; ймовірність недоброчесної поведінки посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування при визначення постачальників товарів, робіт та послуг при здійсненні допорогових закупівель. За даними ВООЗ, щорічно у всьому світі на охорону здоров'я витрачається 4,1 трлн. дол., і 10–25% витрат на державні закупівлі (включаючи фармацевтичні засоби) губляться через корупцію [5].

У діяльності посадових осіб реабілітаційних закладів (реабілітаційний центр, відділення, підрозділ) можна окреслити перелік корупційних ризиків на підставі досліджень в інших видах діяльності у сфері охорони здоров'я з урахуванням специфіки реабілітації. Узагальнюючи напрацювання фахівців, до них можна віднести: імовірність виникнення конфлікту інтересів; спільна робота близьких осіб; використання своїх службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди; ризики, пов'язані з наданням стимуляційних виплат працівникам; недоброчесність при виконанні службових обов'язків; неналежне виконання законодавства; наявність корупціогенних факторів у організаційно-розпорядчих документах; можливі зловживання при користуванні та розпорядженні матеріальними ресурсами; відсутність персональної відповідальності посадових осіб закладу; проблеми форму-

вання кадрового потенціалу, набір некваліфікованих або недоброчесних працівників; неудосконалена система повідомлень про корупцію на офіційному веб-сайті; відсутність антикорупційної програми та нормативного регулювання затвердження антикорупційних програм у закладі; Ризик порушення антикорупційного законодавства в частині фінансового контролю посадовими особами тощо.

Що стосується діяльності медичного та іншого персоналу реабілітаційних закладів, то проведені аналогічні дослідження в інших сферах життєдіяльності держави і

Таблиця 1

Ідентифікація корупційних ризиків у реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я та заходи з їх усунення

Сфера ідентифікації	Корупційний ризик	Чинник корупційного ризику	Заходи з усунення корупційного ризику
нормативно-правова база щодо організації та здійснення реабілітаційної діяльності	неналежне визначення функцій, прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування; нормативне закріплення свободи розпорядження правами	неможливість виявлення корупціогенних чинників при прийнятті нормативно-правових актів; нечітке визначення правових норм сприяє наданню дискреційних повноважень; наявність прогалин та колізій при регулюванні функціонування системи реабілітації тощо	необхідна антикорупційна експертиза, в межах якої мають бути виявлені корупціогенні фактори, оцінені корупційні ризики, створювані цими факторами, та сформовані пропозиції щодо внесення змін для зниження та нейтралізації корупційних ризиків; проведення плідної правотворчої роботи для усунення колізій, прогалин та інших корупціогенних факторів, що зумовлюють неоднозначне тлумачення норм
діяльність органів публічної влади щодо організації реабілітаційних закладів	недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень	нечітке визначення завдань та функціональних обов'язків або їх дублювання у положеннях про органи, структурні підрозділи, посадових інструкціях; недоброчесність члена конкурсної комісії, а також наявність приватного інтересу при призначенні на посаду державної служби, зокрема, при наявності конфлікту інтересів; вплив сторонніх осіб на процес прийняття та оформлення документів з різних питань діяльності органу тощо	удосконалення нормативно-правової бази, яка врегульовує діяльність відповідних посадових осіб; забезпечення належної нормативно-правової, організаційної і фінансової бази для скоординованих дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на спрощення процедур надання послуг з реабілітації
державні закупівлі	встановлення дискримінаційних вимог до учасників процедури закупівлі під час підготовки тендерної документації; розголошення посадовою особою замовника конфіденційної інформації щодо пропозицій учасників; ймовірність недоброчесної поведінки посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування при визначення постачальників товарів, робіт та послуг при здійсненні допорогових закупівель	не проведення попереднього аналізу цінових пропозицій посадовими особами замовника; приватний інтерес посадових осіб замовника щодо надання переваг певним учасникам процедури закупівлі; недостатній рівень контролю з боку членів тендерних комітетів над умовами тендерної документації; фальсифікація документів працівниками органу; розголошення посадовою особою одному з учасників процедури закупівлі конфіденційної інформації щодо пропозицій інших учасників тощо	використання стандартних каталогів та вимог до продукції, яка закуповується; впровадження електронної системи обліку лікарських засобів та медичних виробів, на основі якої розроблені прозорі та детальні методики і системи обрахунку потреб за всіма напрямами закупівель

Продовження таблиці 1

діяльність посадових осіб реабілітаційних закладів	імовірність виникнення конфлікту інтересів; спільна робота близьких осіб; використання своїх службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди; ризики, пов'язані з наданням стимуляційних виплат працівникам; недоброчесність при виконанні службових обов'язків; неналежне виконання законодавства; наявність корупціогенних факторів у організаційно-розпорядчих документах; можливі зловживання при користуванні та розпорядженні матеріальними ресурсами; відсутність персональної відповідальності посадових осіб закладу; проблеми формування кадрового потенціалу, набір некваліфікованих або недоброчесних працівників; неудосконалена система повідомлень про корупцію на офіційному веб-сайті; відсутність антикорупційної програми та нормативного регулювання затвердження антикорупційних програм у закладі; Ризик порушення антикорупційного законодавства в частині фінансового контролю посадовими особами тощо	недоброчесність державних службовців; необґрунтоване затягування часу проведення спеціальної перевірки може призвести до отримання неправомірної вигоди посадовою особою, яка організовує таку перевірку або бере участь у її проведенні; неможливість виявлення корупціогенних чинників при прийнятті організаційно-розпорядчих та нормативних документів; відсутність відомчих стандартів (правил) етичної поведінки; відсутність належного контролю за використанням матеріальних та фінансових ресурсів тощо	удосконалення нормативно-правової бази, яка врегульовує діяльність відповідних посадових осіб; формування конкурсних комісій для добору на керівні посади закладу з обов'язковим представництвом громадськості та згідно із встановленим переліком необхідних навичок, компетенцій і критеріїв оцінки; удосконалення законодавчої процедури повідомлення про конфлікт інтересів та механізми його врегулювання, системи правил самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів
діяльність медичного та іншого персоналу реабілітаційних закладів	прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди працівником закладу; неправомірне одержання подарунків; порушення вимог щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	непрофесіоналізм; наявність у працівника особистого майнового (немайнового) інтересу; недостатнє матеріально-технічне забезпечення; недостатній рівень правових знань, що створює передумови для вчинення порушень тощо	запровадження єдиного веб-порталу вакантних посад у державних та комунальних закладах охорони здоров'я з відкритим доступом; планування спеціалізованими органами заходів консультування, навчання персоналу

суспільства, інших видах діяльності у сфері охорони здоров'я дозволяють окреслити такі основні корупційні ризики: прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди працівником закладу; неправомірне одержання подарунків; порушення вимог щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності тощо.

Аналіз сформульованих потенційних ризиків дозволяє визначити їх чинники. Так, до чинників щодо корупціогенних факторів нормативно-правової бази про організацію та здійснення реабілітаційної діяльності можна віднести: неможливість виявлення корупціогенних чинників при прийнятті нормативно-правових актів; нечітке визначення правових норм сприяє наданню дискреційних повноважень; наявність прогалин та колізій при регулюванні функціонування системи реабілітації тощо.

До чинників потенційних ризиків у діяльності органів публічної влади щодо організації реабілітаційних закладів відносяться: нечітке визначення завдань та функціональних обов'язків або їх дублювання у положеннях про органи, структурні підрозділи, посадових інструкціях; недоброчесність члена конкурсної комісії,

а також наявність приватного інтересу при призначенні на посаду державної служби, зокрема, при наявності конфлікту інтересів; вплив сторонніх осіб на процес прийняття та оформлення документів з різних питань діяльності органу тощо.

Окреслимо чинники потенційних ризиків у сфері державних закупівель. Це – не проведення попереднього аналізу цінових пропозицій посадовими особами замовника; приватний інтерес посадових осіб замовника щодо надання переваг певним учасникам процедури закупівлі; недостатній рівень контролю з боку членів тендерних комітетів над умовами тендерної документації; фальсифікація документів працівниками органу; розголошення посадовою особою одному з учасників процедури закупівлі конфіденційної інформації щодо пропозицій інших учасників тощо, табл. 1.

Чинниками потенційних ризиків у діяльності посадових осіб реабілітаційних закладів можуть бути: недоброчесність державних службовців; необґрунтоване затягування часу проведення спеціальної перевірки може призвести до отримання неправомірної вигоди посадовою особою, яка організовує таку перевірку або бере участь у її проведенні; неможливість виявлення корупціогенних чинників при прийнятті організаційно-розпорядчих та нормативних документів; відсутність відомчих стандартів (правил) етичної поведінки; відсутність належного контролю за використанням матеріальних та фінансових ресурсів тощо.

У діяльності медичного та іншого персоналу реабілітаційних закладів чинниками потенційних ризиків є: непрофесіоналізм; наявність у працівника особистого майнового (немайнового) інтересу; недостатнє матеріально-технічне забезпечення; недостатній рівень правових знань, що створює передумови для вчинення порушень тощо.

Ідентифікацію корупційних ризиків у реабілітаційній діяльності у сфері охорони здоров'я та заходи з їх усунення узагальнено нами у Таблиці 1. Деякі із зазначених заходів закріплені як очікувані стратегічні результати щодо вирішення проблем, визначених у Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 р. [15], деякі сформульовані науковцями та фахівцями-практиками у сфері охорони здоров'я, у тому числі реабілітації.

Висновки та пропозиції. Проведений аналіз корупційних ризиків у складових та безпосередньо пов'язаних з реабілітацією видів діяльності дозволив сформулювати для кожної позиції чинники корупційних ризиків. Для завершеності, теоретичної та практичної значущості дослідження запропонуємо заходи щодо усунення корупційних ризиків, що містяться у таблиці 1.

Під час реалізації вказаних заходів важливо, щоб виконавці відповідних заходів мали належну підтримку з боку спеціальних антикорупційних органів, методичне забезпечення, а за потреби навчання.

Проте, наявність у затвердженій Антикорупційній стратегії декларативних норм за відсутності програми щодо їх реалізації є одним із чинників, який негативно впливає на прогрес у зниженні рівня корупції в Україні. Тому наразі розробляється Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії, в якій, сподіваємось будуть враховані максимально повно чинники корупційних ризиків, в тому числі і в реабілітаційній діяльності, а також будуть розроблені та втілені в державній антикорупційній політиці ефективні заходи щодо усунення як зазначених ризиків, так і їх чинників.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86#Text (дата звернення 15.01.2023).
2. Голіна В. Нові підходи до запобігання корупції в Україні. *Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції* : матеріали наук.-практ. семінару, 24 квіт. 2014 р. / НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад. В. В. Сташиса ; редкол.: В. І. Борисов (голов. ред.) [та ін.]. Х. : НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад. В. В. Сташиса, 2014. С. 5–10.
3. Михалюк Є. Л. Фізична реабілітація : практикум для практичних занять та самостійної роботи студентів IV курсу медичних факультетів спеціальностей

«Лікувальна справа», «Педіатрія», «Стоматологія». Запоріжжя, ЗДМУ. 2018. 74 с.
4. Білик О. І., Новікова О. В. Обґрунтування шляхів подолання корупції у сфері охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2016. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1008
5. Москаленко В. Актуальні проблеми здоров'я та охорони здоров'я у ІІІ тисячолітті. *Офіційний сайт Національної академії медичних наук України.* Публікація від 04.07.2019 р. URL: http://amnu.gov.ua/aktualni-problemy-zdorov-ya-ta-ohorony-zdorov-ya-u-iii-tysyacholitti/
6. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лємєнов, Б. Малишев та ін.]; за заг. ред. М. Хавронюка. Київ, 2021. 234 с.
7. Види, етапи і періоди реабілітації. URL: https://knowledge.allbest.ru/medicine.html
8. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я: Закон України від 03.12.2020 р. № 1053-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 8. Ст. 59. Редакція від 19.08.2022 р.
9. Рада прийняла закон про реабілітацію у сфері охорони здоров'я. *Юридична газета online.* 03.12.2021. URL: https://yur-gazeta.com/golovna/rada-priynyala-zakon-pro-reabilitaciyu-u-sferi-ohoroni-zdorovya.html
10. Питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 р. № 1268. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1268-2021-%D0%BF#Text
11. Обговорено сучасну практику організації реабілітації в медичних закладах України. *Урядовий портал.* Міністерство охорони здоров'я. Опубліковано 21.12.2022 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/obhovoreno-suchasnu-praktyku-orhanizatsii-reabilitatsii-v-medychnykh-zakladakh-ukrainy-moz
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1707-VII. *Відомості Верховної Ради України. 2014.* № 49. Ст. 2056. Редакція від 01.01.2023 р.
13. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text
14. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11#Text (Дата звернення 23.01.2023).
15. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. Від 22.07.2022 2022 р., № 56, стор. 66, стаття 3272, код акта 112455/2022

Anishchenko M., Oharenko V. Factors of corruption risks in rehabilitation activities in the field of healthcare: content and remedial measures

The article is devoted to determining the content of factors of corruption risks in rehabilitation activities in the field of healthcare. The topic is relevant, because due to the corruption of some servants, citizens are being forced out of the sphere of free mandatory services in the spheres of education, healthcare, and social security. This negative social phenomenon gives rise to an unfair distribution and spending of budgetary funds, a deterioration in the quality of the provision of state and municipal services, and an increase in social inequality.

The specificity of corruption in the field of healthcare in general and rehabilitation activities in particular lies in the fact that both the official position and the authority, opportunities, and connections based on it are used. This should be taken into account when determining corruption risk factors.

The article provides a general description of the content, features of rehabilitation activities, outlines its components and activities directly related to it for further analysis of potential (and often real) corruption risks in it. As a result, it was determined that its include: 1) regulatory framework for the organization and implementation of rehabilitation activities; 2) activities of public authorities regarding the organization of rehabilitation institutions; 3) state procurement; 4) activities of officials of rehabilitation institutions; 5) activities of medical and other personnel of rehabilitation institutions, etc. For each position, potential corruption risks are formulated, their content is revealed, factors are identified and measures to eliminate corruption risks are proposed on the basis of current national legislation in the field of anti-corruption, healthcare and rehabilitation activities, and the work of scientists and specialists-practitioners. Expanding the cooperation of specialized anti-corruption bodies with other interested parties is seen as an effective direction.

Key words: *corruption, corruption risks, factors, rehabilitation, healthcare.*

УДК 351:65:37
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.28

І. І. Долуда
https://orcid.org/0000-0003-4336-4034
аспірант Інституту права та інтелектуальної власності
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПОДВІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

В статті розкрито зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні. Доведено, що це сукупність визначених законодавством України адміністративних обов'язків та прав Кабінету міністрів України, Міністерство економіки України та Державної служби експортного контролю України з метою забезпечення національної безпеки, Збройних Сил та інших сил безпеки і оборони України зброєю та товарами військового призначення для Перемоги. Кабінет Міністрів України здійснює публічне адміністрування шляхом видання спеціальних підзаконних нормативно-правових актів та прийняття індивідуальних актів. Міністерство економіки України, шляхом прийняття індивідуальних рішень та здійснення контролю за діяльністю Державної служби експортного контролю України. Головним суб'єктом публічної адміністрації, який безпосередньо здійснюють публічне адміністрування експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення є Державна служба експортного контролю України. До основних її адміністративних обовязків відноситься узагальнення практики, розробка проєктів нормативно-правових актів, ведення автоматизованої системи державного експортного контролю, здійснення контролю за суб'єктами мілітарної зовнішньоекономічної діяльності. До основних адміністративних прав Державної служби експортного контролю України відноситься компетенції щодо реєстрація суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів та видача дозволів на здійснення міжнародних передач товарів, видачі міжнародних імпортних сертифікатів, які містять державні гарантії та проводення відповідних розслідувань.

Ключові слова: *адміністративний орган, адміністративні обовязки, адміністративні права, адміністративно-правовий статус, експорт, зброя, імпорт, правове регулювання, суб'єкт публічного, адміністрування, товари військово призначення, товари подвійного призначення.*

Актуальність дослідження. Питання забезпечення національної безпеки України здійснюється певними суб'єктами публічної адміністрації. В умовах повномасштабного російсько-терористичного вторгнення, що розпочалося 24 лютого 2022 р. воно піднялось з новою гостротою. Українське військо необхідно забезпечити якісною та технологічної зброєю яка в рази має перевищувала за ефективністю рашиську. Це неможливо здійснити без виваженого правового регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення. Так як невиправдано суворі правила імпорту зброї та товарів військового призначення може привести до штучного дефіциту їх на полі бою. Що є неприпустимим. З іншого боку не можливо допустити експорт зброї та товарів подвійного призначення з України без нагальної обґрунтованої необхідності та тільки у виключних випад-

© Долуда І. І., 2023

ках. Іншими словами питання правового регулювання експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного призначення в умовах сьогодення підкреслюється більш рельєфно.

Публічне адміністрування аналізованої нами сфери здійснюється чітко визначеними законодавством України суб'єктами публічної адміністрації. Їх правовий статус в умовах повномасштабного російсько-теররестичного вторгнення потребує як теоретичного так і практичного вдосконалення. Усе вище наведене і обгрунтовує актуальність цієї статті.

Огляд останніх досліджень. До питання загальнотеоретичних та деяких спеціальних аспектів проблеми правового регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні звертали свою увагу вчені праники В. Галунько, С. Гусарєв, Н. Коваль, А. Калімбет, М. Кочеров, О. Коротун, О. Павліченко, О. Панфілов, І. Підберезних, Л. Ржеутська, А. Чемодурова, Ю. Швець, Є. Ярусевич та ін. Проте, безпосередньо аналізовану нами проблематику вони не аналізували, а засаджувати свої наукові пошуки на дотичних суспільних відносинах.

Формулювання цілей статті. *Мета статті* полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, діючого законодавства, практики діяльності публічної адміністрації розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні.

Виклад основних положень. В попередніх наших працях ми довели, що правове регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні – це адміністративна діяльність спеціальних та загальних суб'єктів публічної адміністрації на основі реалізації норм права, прописаних в спеціального профільному законі та підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, які здійснюється да допомогою спеціального публічного інструментарію (дозволів) з метою забезпечення Збройних сил інших сил безпеки і оборони України усім необхідним для відбиття збройної агресії російсько-терористичних військ, звільнення усіх тимчасово окупованих територій. Зроблено висновок, що головним спеціальним суб'єктом публічно адміністрації який здійснює державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів є Державна служба експортного контролю України [1].

Реалізацію державної політики в галузі державного експортного контролю забезпечують центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, розвідувальні органи України, уповноважені згідно із законодавством здійснювати заходи в галузі державного експортного контролю. Зазначені органи виконавчої влади можуть також залучати до участі в здійсненні заходів державного експортного контролю інші центральні органи виконавчої влади, представництва України за кордоном та юридичних осіб, діяльність яких безпосередньо не пов'язана з державним експортним контролем, за згодою їх керівників [2].

Проте, верхне за ієрархією місце в системі органів виконавчої влади, як в цілому у системі адміністративного права так й в аналізованій нами сфері займає Кабінет Міністрів України. Так наприклад, Уряд України може встановлювати перелік товарів, на міжнародні передачі яких не поширюється дія Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використанняу» період дії воєнного стану на території України [2].

Згідно з однойменним законом Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою

України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [3].

О. Панфілов та А. Калімбет структуру адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України розкриває шляхом детермінування таких елементів, як: нормативно-правова основа; принципи функціонування; мета та завдання; компетенція; порядок формування; порядок ухвалення рішень. Нормативну основу діяльності Кабінету Міністрів України становлять акти загального характеру, які встановлюють основні положення про органи виконавчої влади, і акти спеціального характеру, які конкретизують усі важливі аспекти діяльності Уряду України. Метою функціонування Кабінету Міністрів України як суб'єкта публічної адміністрації виділено забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями. Завдання як елемент адміністративно-правого статусу спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативному рівні. Компетенція Кабінету Міністрів України складається з таких трьох елементів, як: повноваження, предмет відання, функції. Повноваження є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено вищий орган виконавчої влади. Як предмет відання визначаються сфери суспільних відносин, у межах яких можуть бути реалізовані закріплені за Кабінетом Міністрів України повноваження [4].

В теорії адміністративного права існують певні тенденції на юридичну природу адміністративно правового статусу. На думку М. Кочерова адміністративно-правовий статус спеціального суб'єкта публічної адміністрації визначаються сферою її державного управлінського впливу яка пов'язана з основними завданнями поліції, а саме: реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку; внесення на розгляд міністру пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з причин ситуацій потребують такої допомоги. Вчений визначає, адміністративно-правовий статус владного суб'єкта публічної адміністрації як загальнотеоретичну категорію, яка характеризує певне положення цього його в державі. Він включає в себе мету, завдання та функції поліції у цій сфері, структурноорганізаційний елемент, який розкриває систему та структуру органів та підрозділів, які реалізують реформи, їх взаємодія, підконтрольність та підзвітність з цих питань. Компетенційний елемент характеризує повноваження, обов'язки, предмети відання по втіленню запланованого [5]. Так зокрема згідно з ст. 49 Закону України 27 лютого 2014р. № 794-VII Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України наділений компетенцією видавати обов'язкові для виконання акти - постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [6]. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2003 р. № 1807 затверджено Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення [7].

О. Коротун акцентує увага на тому, що сучасні тенденції розвитку демократичних засад, трансформаційні процеси політичного, економічного та суспільного розвитку зумовлюють необхідність реформування системи державного управління. Усе це позначається на закріпленні за публічною адміністрацією цілей і завдань, форм та методів діяльності, призводить до зміни прав та обов'язків, функцій, механізму правового регулювання, застосування адміністративно-правових норм, що неминуче пов'язане з адміністративно-правовим статусом публічної адміністрації. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, характеризують через такі юридичні інститути: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; правосуб'єктність; суб'єкти й об'єкти управ-

ління; адміністративно-правові гарантії; державний примус тощо. Акцентовано, що у системі юридичних норм, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації, провідну роль відіграють норми адміністративного права. Вченою констатовано, що функція адміністративного права набуває свого прояву у впливі на суспільні відносини шляхом встановлення правового регулятора, де регулятивна та охоронна функції адміністративного права поряд з іншими функціями управлінської діяльності посідають ключове місце в діяльності публічної адміністрації, що забезпечує охорону прав суб'єктів інтелектуальної власності [8]. В цілому О. Панфілов, А. Калімбет узагальнюють, що адміністративно-правовий статус це сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантовані державою [9].

Найбільший об'єм адміністративної роботи щодо правового регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні безпосередня здійснює Державна служба експортного контролю України. Основними завданнями якої є: реалізація державної політики у сфері державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання, а також внесення на розгляд Першого віце-прем'єр-міністра України - Міністра економіки пропозицій щодо забезпечення її формування; забезпечення захисту національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних з нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях; надання адміністративних послуг у сфері державного експортного контролю [10]. Наприклад, 22 липня 2022р. Голова Державної служби експортного контролю України О. Павліченко провів зустріч з Надзвичайним і Повноважним Послом Республіки Індія Шрі Харш К. Джайном. На якій вони обговорили робочі питання та перспективи вдосконалення співпраці у сфері експортного контролю [11].

Взявши за основу норми адміністративного права з Положення про Державну службу експортного контролю України сформуємо адміністративні обов'язки та права аналізованої служби. До основних адміністративних обов'язків Держекспортконтролю відноситься наступні зобовязання: здійснювати контроль за поданням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів звітів про фактично здійснені експорт та імпорт товарів; розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства та узагальнювати практику застосування законодавства; здійснювати контроль за поданням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів звітів про результати проведення переговорів; проводити атестацію систем внутрішньофірмового експортного контролю; вести облік суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, яким надано повноваження на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю; проводити перевірку щодо відповідності законодавству документів, на підставі яких здійснено міжнародну передачу товарів, доставку товарів до кінцевих споживачів; здійснювати заходи з виконання рішень Ради Безпеки ООН щодо встановлення (скасування) ембарго на експорт товарів; сприяти залученню технічної, фінансової та інших видів допомоги від іноземних держав і міжнародних організацій для вдосконалення національної системи державного експортного контролю; готувати пропозиції щодо укладення та денонсації міжнародних договорів України, укладати у межах своїх повноважень міжвідомчі міжнародні договори України і забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами; забезпечувати щорічне інформування Верховної Ради України про обсяги міжнародних передач окремих категорій озброєнь за формою, що використовується для подання відповідної інформації до ООН та ОБСЄ, а також про загальні обсяги екс-

порту Україною товарів військового призначення; забезпечувати функціонування автоматизованої системи державного експортного контролю [10]. Наприклад, після початку повномаштабного вторгнення російсько-терорестичних військ в Україну 24 лютого 2022р. Держекспортконтроль у співпраці з Мінекономіки і Секретаріатом Кабінету Міністрів України розроблено та забезпечено внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. №174, згідно яких без дозволу Держекспортконтролю можна ввозити в Україну, як благодійну допомогу певні товари, включаючи квадрокоптери, коліматорні приціли та тепловізори, призначені для Збройних сил України та інших законних збройних формувань України [12].

До основних адміністративних прав Держекспортконтролю відноситься: реєстрація суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів; видача дозволів (висновки) на право здійснення міжнародних передач товарів; видавати висновки на право проведення переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) щодо здійснення експорту товарів; видача міжнародних імпортних сертифікатів, які містять державні гарантії щодо використання товарів у заявлених цілях; надавати юридичним особам повноваження на провадження діяльності щодо попередньої ідентифікації товарів у сфері державного експортного контролю; проводити експертизу у сфері державного експортного контролю; проводити розслідування, пов'язані з порушенням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів вимог законодавства у сфері державного експортного контролю, та за їх результатами притягує таких суб'єктів до відповідальності у межах; представляти Кабінет Міністрів України за відповідними дорученнями Уряду України у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів з питань експортного контролю, нерозповсюдження зброї масового знищення і засобів її доставки та обмеження передач звичайних видів озброєння [10].

В системі адміністративних органів які здійснюють правове регулювання неможливо обійти стороною Міністерство економіки України. Яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінекономіки є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС. До його адміністративних обовязків законодавством віднесено: моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; аналіз ефективності експорту та імпорту товарів (робіт, послуг); розробка і забезпечення заходів щодо розвитку та удосконалення структури експорту та імпорту товарів (робіт, послуг); розробка рекомендацій для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку; участь у формуванні державної політики у сфері експортного контролю [13]. Так зокрема по виконанню зазначених завдань 10 лютого 2023 р. Кабінет Міністрів України розширив перелік компаній військово промислового комплексу, яким надано право імпорту товарів військового призначення для потреб власного виробництва та експорту товарів військового призначення власного виробництва. Таке рішення спрямоване на лібералізацію ринку. Також воно дозволить суттєво пришвидшити процеси з виготовлення та постачання на фронт зброї, яка так потрібна зараз нашим захисникам [14].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо адміністративно правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні:

– до основним адміністративних органів в аналізованій сфері відноситься вищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України та Державна служба експортного контролю України;

– Кабінет Міністрів України здійснює публічне адміністрування шляхом видання спеціальних підзаконних норма-

тивно-правових актів та прийняття індивідуальних рішень;

– Міністерство економіки України, шляхом прийняття індивідуальних рішень та здійснення контролю за діяльністю Державної служби експортного контролю України;

– головним спеціальним суб'єктом публічної адміністрації, який безпосередньо здійснює публічне адміністрування експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення є Державна служба експортного контролю України;

– до адміністративних обовязків Державної служби експортного контролю України відноситься узагальнення практики, розробка проєктів нормативно-правових актів, ведення обліку, ведення автоматизованої системи державного експортного контролю, здійснення контролю за суб'єктами мілітарної зовнішньоекономічної діяльності;

– залученню технічної, фінансової та інших видів допомоги від іноземних держав і міжнародних організацій для імпорту зброї в Україну, щорічне інформування Верховної Ради України про передачі озброєнь; забезпечення функціонування автоматизованої системи державного експортного контролю;

– до адміністративних прав Державної служби експортного контролю України відноситься компетенції щодо реєстрація суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів та видача дозволів на здійснення міжнародних передач товарів; видачі міжнародних імпортних сертифікатів, які містять державні гарантії, проводення розслідувань; та притягнення юридичних осіб до адміністративно відповідальності.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військово призначення та подвійного призначення в Україні – це сукупність визначених законодавством України адміністративних обов'язків та прав Кабінету міністрів України, Міністерство економіки України та Державної служби експортного контролю України з метою забезпечення національної безпеки, Збройних Сил та інших сил безпеки і оборони України зброєю та товарами військова призначення для Перемоги.

Список використаної літератури:

1. Долуда І. Поняття правового регулювання експорту та імпорту товарів міського призначення та подвійного призначення в Україні. *Юридичний бюлетень*. Випуск 26. 2022. URL: http://lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2022/26/17.pdf
2. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV. Верховна Рада України. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text
3. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 р. №794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. ст. 222.
4. Панфілов О., Калімбет А. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. При*карпатський юридичний вісник.* № 2. 2021. URL: http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/878
5. Кочеров М. Поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта забезпчення реформ *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2019. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/77.pdf
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради.* 2014. № 13. ст. 222
7. Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2003 р. № 1807. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-2003-%D0%BF#Text
8. Коротун О. Адміністративно правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечить охорону прав інтелектуальної власності. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право.* № 4 (44). 2019. URL: http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/199697
9. Панфілов О., Калімбет А. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. *Прикарпатський юридичний вісник.*

№ 2. 2021. URL: http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/878
10. Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. № 159. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2015-%D0%BF#Text
11. Зустріч Голови Державної служби експортного контролю України Олександра Павліченка з Надзвичайним і Повноважним Послом Республіки Індія Шрі Харш Кумар Джайном. Державна служба експортного контролю України. 2022. URL: https://www.facebook.com/DSECU.gov.ua/
12. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 р. № 362. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2022-%D0%BF#n2
13. Положення про Міністерство економіки України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. № 777. Верховна Рада України. 2022. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/80532731
14. Свириденко Ю. Спрощення процедур імпорту товарів військового призначення посилить українські оборонний комплекс. Міністерство економіки України. 2023. URL: https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=286bc628-7621-4120-813b-4bc4fec5238e&title=OboronniiKompleks

Doluda I. Administrative and legal status of public administration entities that carry out legal regulation of export and import of military and dual purpose goods in Ukraine

The article discloses the content of the administrative and legal status of public administration entities that carry out legal regulation of export and import of military and dual purpose goods in Ukraine. It has been proven that this is a set of administrative duties and rights of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Economy of Ukraine and the State Export Control Service of Ukraine determined by the legislation of Ukraine in order to ensure national security, the Armed Forces and other security and defense forces of Ukraine with weapons and military goods for Victory. The Cabinet of Ministers of Ukraine carries out public administration by issuing special bylaws and adopting individual acts. The Ministry of Economy of Ukraine, by making individual decisions and exercising control over the activities of the State Export Control Service of Ukraine. The main subject of public administration, which directly carries out public administration of export and import of military and dual purpose goods, is the State Export Control Service of Ukraine. Its main administrative duties include the generalization of practice, development of projects of regulatory and legal acts, record keeping, management of the automated system of state export control, and control over subjects of military foreign economic activity. The main administrative rights of the State Export Control Service of Ukraine include the competence to register entities carrying out international transfers of goods and issue permits for carrying out international transfers of goods, issuing international import certificates containing state guarantees and conducting relevant investigations.

Key words: *administrative and legal status, administrative body, administrative duties, administrative rights, dual purpose goods, export, imports, legal regulation, military goods,subject of public administration, weapon.*

УДК 351.83: 353.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.29

В. В. Звірич
кандидат медичних наук, докторант
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Сучасна реформа у галузі охорони здоров'я та децентралізаційна реформа в країні вносять значні зміни в організацію управління персоналом у медичних закладах. У статті проаналізовано основні проблеми, які виникали у сфері управління персоналом у галузі охорони здоров'я на дореформеному періоді. До основних таких проблем віднесено: незадовільний рівень ресурсного забезпечення у галузі; недосконалий механізм державного фінансування досліджуваної сфери; недосконалість структурно-організаційної моделі системи охорони здоров'я; низькій рівень якості надання медичних послуг; низький якісний рівень кадрового забезпечення у галузі охорони здоров'я; недосконалості правового регулювання у галузі.

Проаналізовано тенденції формування кадрового забезпечення у галузі охорони здоров'я в розрізі медичних закладів України: лікарських закладів, станцій швидкої медичної допомоги, станцій переливання крові, диспансерів, психіатричних та наркологічних лікарень, амбулаторно-поліклінічних закладів, санаторіїв та інших медичних закладів. Проведено аналіз рівня комплектації кадрів у розрізі цих медичних закладів.

Досліджено тенденції формування кадрового забезпечення у галузі охорони здоров'я в розрізі регіонів України, зокрема проаналізовано кількість штатних посад та зайнятість їх в межах різних посад (керівників, лікарів, допоміжного медичного персоналу), а також рівень комплектації кадрів по регіонах. За результатами аналізу встановлено, що за загальною кількістю усіх посад найвищий рівень комплектації спостерігається в Львівській області – 94,3%, Чернігівській області – 90,9%, Рівненській – 90,7% та Івано-Франківській області – 90,6%. Найнижчим цей показник є у м. Києві – 80,3% та Київській області – 81,4%. Водночас слід враховувати, що оціночні показники взято на початок 2022 р., тобто до початку війни. Очевидно, що на даний час ситуація змінилась кардинально.

Узагальнено висновки щодо сукупності проблем, які вдалось вирішити за рахунок впроваджених реформаційних заходів та обґрунтовано низку проблем, які залишились невирішеними на даний час.

Ключові слова: *медичні заклади, кадрове забезпечення, аналіз, формування, управлінський персонал, медичний персонал.*

Постановка проблеми. Сучасні реформування галузі охорони здоров'я в Україні забезпечують швидкі і різносторонні зміни одночасно у багатьох аспектах її функціонування. Зміни, що впроваджуються стосуються не тільки організації надання певних медичних послуг, фінансування медичних закладів, але й умов праці медичних працівників. Тому актуальним є дослідження основних особливостей та тенденцій становлення системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних з оцінкою тенденцій розвитку системи управління персоналом у галузі охорони здоров'я присвячено наукові праці таких науковців як: Г. Граціотова, М. Ясіновська [1], С. Кісь, І. Запухляк, О. Яцюк, Г. Малиновська[2], Неугодніков А. [3], В. Якубів, І. Боришкевич, М. Завіцкі [4], Р. Яку-

© Звірич В. В., 2023

бів [5], Носуліч Т. [6], Є. Латишев [7], Б. Логвиненко [8] та деякі інші. Водночас враховуючи багатоаспектність об'єкта дослідження окремі аспекти формування кадрового складу в галузі охорони здоров'я на сучасному етапі залишаються не дослідженими.

Мета статті полягає у детальному аналізі тенденцій формування персоналу у галузі охорони здоров'я в розрізі різних медичних закладів та регіонів України, а також обґрунтуванні основних проблем кадрового забезпечення у галузі на даний час.

Виклад основного матеріалу. Ключовим ресурсом галузі охорони здоров'я були і залишаються працівники: управлінський, медичний та допоміжний персонал. Тому важливо проаналізувати тенденції розвитку системи управління персоналом у процесі реформування та на сучасному етапі в Україні.

Досліджуючи стан та умови організації системи управління персоналом в Україні важливо проаналізувати кількісний та якісний склад працівників. Так, у табл. 1 наведено показники забезпеченості різних типів медичних закладів лікарями та середнім медичним персоналом.

З табл. 1 видно, що станом на початок 2022 р. в усіх медичних закладах України було 757123,7 тис. штатних посад, з яких зайнято працівниками 663 636,05 тис. од. Тобто загальний рівень комплектації становив 87,7%. При цьому це показник відрізняється в межах різних медичних закладів. Так, найвищий рівень комплектації медичних працівників у медичних закладах спостерігається на станціях швидкої медичної допомоги – 98,3%, тобто майже повний комплект. Найнижчим рівень комплектації є в санаторіях – 77,9%.

Аналіз розосередженості працюючих медичних працівників у різних за типом медичних закладів показав, що найбільша чисельність штатних посад є в лікарських закладах – близько 60% та в амбулаторно-поліклінічних закладах – близько 18%.

З метою деталізації оцінки тенденцій розподілу чисельності медичних працівників в розрізі регіонів України наведено табл. 2.

У табл. 2 наведено інформацію про кількість штатних посад і зайнятих працівників в розрізі посад лікарів та інших спеціалістів з вищою немедичною освітою. Так, оцінка розподілу медичних працівників за регіонами показує, що найбільша кількість лікарів зосереджені у м. Києві – 8,8%, Дніпропетровській області – 8,3%, Львівській області – 6,4% та Одеській області – 6,3%. Стосовно посад інших спеціалістів з вищою немедичною освітою в розрізі регіонів, то ситуація є подібною, оскільки найбільша частка їх зосереджена м. Києві – 13,1%, Дніпропетровській області – 8,6%, Львівській області – 6,0% та Одеській області – 7,3%. Ці показники є абсолютно відповідними до кількості медичних закладів у регіонах та кількості місцевого населення.

Аналіз рівня комплектації посад медичних працівників в розрізі регіонів показує,

Таблиця 1

Чисельність медичних працівників у медичних закладах України (станом на початок 2022 р.)

Типи медичних закладах	Кількість штатних посад, од.	Кількість зайнятих посад, од.	Рівень комплектації, %
Лікарські заклади	454 704,90	405 147,75	89,1
Станції швидкої медичної допомоги	29,25	28,75	98,3
Станції і відділення переливання крові	5 456,00	4 602,50	84,4
Стоматологічні поліклініки	10 636,00	9 006,25	84,7
Психіатричні та наркологічні лікарні	25 880,50	22 644,00	87,5
Диспансери	34 197,30	29 575,95	86,5
Амбулаторно-поліклінічні заклади	133 244,50	114 221,60	85,7
Санаторії	9 686,25	7 546,25	77,9
ФАПи	11 199,25	9 394,75	83,9
Інші медичні заклади	72 089,75	61 468,25	85,3
Разом	757 123,70	663 636,05	87,7

**Джерело: розраховано на основі [9]*

що за загальною кількістю посад найвищий рівень комплектації спостерігається в Львівській області – 94,3%, Чернігівській області – 90,9%, Рівненській – 90,7% та Івано-Франківській області – 90,6%. Найнижчим цей показник є у м. Києві – 80,3% та Київській області – 81,4%.

Рівень комплектації посад лікарів, то найвищим цей показник є у Львівській області – 92,5% та Чернівецькій області – 91,6%. Найнижчим – у Київській та Донецькій областях – лише 76,2% та 76,5% відповідно.

Рівень комплектації посад інших спеціалістів з вищою немедичною освітою в межах регіонів України показує, що найвищий рівень спостерігається в Чернігівській області – 91,6%, а найнижчий – в Одеській області – 76,0%.

У табл. 3 наведено інформацію про кількість штатних посад і зайнятих працівників в розрізі посад середнього і молодшого персоналу та іншого персоналу.

Так, оцінка розосередженості середнього медичного персоналу в межах регіонів показує, що найбільша кількість середнього медичного персоналу працює в м. Київ – 8,2% від загальної кількості працюючих у всіх регіонах та Дніпропетровській області – 8,0%. Аналогічна ситуація спостерігається з залученістю молодшого медичного персоналу. Найбільша кількість їх працює в м. Київ – 9,0% та Дніпропетровській області – 8,8%. Щодо посад іншого медичного персоналу, то ситуація має подібну тенденцію: найбільша кількість їх зосереджена у Дніпропетровській області – 7,3% та у м. Київ – 6,7%.

Таблиця 2

Чисельність медичних працівників у медичних закладах в розрізі регіонів України (станом на початок 2022 р.)

	Всього посад		Посад лікарів		Посад інших спеціалістів з вищою немедичною освітою	
	штатних	зайнятих	штатних	зайнятих	штатних	зайнятих
Україна	757 123,70	663 636,05	161 728,70	134 180,45	7 282,50	6 008,00
АР Крим	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Вінницька	29 381,50	26 189,75	6 280,25	5 343,00	252,75	215,75
Волинська	18 759,00	16 968,50	4 080,25	3 473,00	180,00	152,50
Дніпропетровська	62 554,25	54 062,75	13 547,50	10 904,00	615,50	494,00
Донецька	36 285,00	31 127,75	7 361,75	5 609,00	246,00	192,50
Житомирська	24 209,25	21 871,00	4 913,50	4 150,50	225,50	180,00
Закарпатська	18 817,15	16 797,65	4 083,65	3 604,65	75,75	59,75
Запорізька	37 522,75	32 203,25	8 017,00	6 525,00	331,50	273,50
Івано-Франківська	26 851,25	24 336,75	6 094,50	5 389,75	270,75	238,25
Київська	35 328,75	28 761,75	7 283,00	5 573,50	208,00	159,75
Кіровоградська	20 177,75	17 721,75	3 919,25	3 107,75	205,50	177,25
Луганська	12 941,25	11 637,75	2 521,25	2 009,75	102,25	79,25
Львівська	48 138,75	45 372,50	11 063,50	10 234,25	438,75	388,25
Миколаївська	20 590,75	18 433,75	4 170,25	3 411,25	199,75	157,00
Одеська	47 558,00	38 288,75	9 712,25	7 711,50	530,25	402,75
Полтавська	29 478,00	26 292,00	6 205,00	5 229,50	322,50	272,50
Рівненська	22 844,00	20 717,00	4 797,50	4 064,50	169,25	146,00
Сумська	21 355,00	19 433,75	4 390,00	3 656,50	328,75	280,50
Тернопільська	21 412,25	19 181,50	4 641,50	3 940,00	160,50	139,25
Харківська	50 403,75	44 393,25	10 892,50	9 164,00	482,75	392,00
Херсонська	19 460,50	17 612,25	3 822,50	3 109,50	194,25	168,00
Хмельницька	24 050,75	21 732,75	5 288,25	4 555,50	221,00	187,25
Черкаська	24 773,00	22 363,25	4 693,25	3 973,50	249,25	209,75
Чернівецька	16 391,30	15 268,90	4 028,80	3 690,05	116,50	100,00
Чернігівська	21 777,75	19 800,50	4 253,25	3 506,00	202,25	185,25
м.Київ	66 062,00	53 067,25	15 668,25	12 244,50	953,25	757,00
м.Севастополь	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

**Джерело: розраховано на основі [9]*

Аналіз рівня комплектації кадрів показує, що середній по Україні рівень комплектації середнього медичного персоналу становить 88,8%, молодшого медичного персоналу – 90,9%, іншого медичного персоналу – 87,5%. Оцінка даного показник по регіонах свідчить, що найвищий рівень комплектації середнього медичного персоналу спостерігається у Чернігівській та Чернівецькій областях – по 9,3%, а найнижчий – у м. Києві – 78,7%.

Рівень комплектації молодшого медичного персоналу є найвищим у Чернівецькій області – 96,7% та Львівській області – 96,0%, а найнижчим – у м. Києві – 8,5%.

Це свідчить про низький рівень забезпеченості середнім та молодшим медичним персоналом у медичних закладах м. Києва, що значно ускладнює роботу лікарів та загальний процес якісного надання медичних послуг.

Крім працівників безпосередніх медичних закладів у галузі охорони здоров'я залучено ще певна чисельність управлінського персоналу на різних рівнях (табл. 4)

На основі детального аналізу даних табл. 3 можна зробити кілька висновків:

1) в апаратах Міністерства охорони здоров'я та обласних відділів охорони здоров'я працює надзвичайно мала кількість лікарів. Так, в апараті Міністерства охорони здоров'я та обласних відділів охорони здоров'я у всій Україні наявно тільки 172 посади лікарів. При цьому є регіони, де вони взагалі відсутні, зокрема: м. Київ та Рівненська область. Однозначно це не є позитивним явищем, оскільки в управлінському персоналу важливо мати певну

Таблиця 3

Чисельність посад середнього та молодшого медичного персоналу у медичних закладах в розрізі регіонів України (станом на початок 2022 р.)

	Посад середнього мед-персоналу		Посад молодшого мед-персоналу		Посад іншого персоналу	
	штатних	зайнятих	штатних	зайнятих	штатних	зайнятих
Україна	290 340,50	257 831,00	140 553,25	127 822,75	157 218,75	137 793,85
АР Крим	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Вінницька	11 780,00	10 672,75	4 983,00	4 560,00	6 085,50	5 398,25
Волинська	7 741,25	7 208,25	3 109,25	2 859,25	3 648,25	3 275,50
Дніпропетровська	23 202,00	20 160,00	12 379,00	11 088,75	12 810,25	11 416,00
Донецька	13 614,25	11 959,25	7 052,50	6 360,50	8 010,50	7 006,50
Житомирська	9 776,00	9 026,50	4 061,50	3 821,00	5 232,75	4 693,00
Закарпатська	7 553,00	6 875,00	3 306,25	3 039,00	3 798,50	3 219,25
Запорізька	13 864,75	11 765,50	7 364,00	6 564,00	7 945,50	7 075,25
Івано-Франківська	10 778,00	10 068,00	4 410,00	3 979,00	5 298,00	4 661,75
Київська	13 484,25	11 075,75	6 517,50	5 594,25	7 836,00	6 358,50
Кіровоградська	7 763,75	6 941,25	3 765,75	3 471,00	4 523,50	4 024,50
Луганська	4 904,25	4 541,00	2 429,50	2 300,00	2 984,00	2 707,75
Львівська	18 767,00	17 879,25	8 913,25	8 559,00	8 956,25	8 311,75
Миколаївська	7 777,50	6 993,50	3 906,50	3 656,75	4 536,75	4 215,25
Одеська	16 733,25	13 697,50	9 177,50	7 859,25	11 404,75	8 617,75
Полтавська	11 749,75	10 621,00	5 506,50	5 090,50	5 694,25	5 078,50
Рівненська	9 097,75	8 431,75	4 193,25	3 892,75	4 586,25	4 182,00
Сумська	8 749,00	8 145,25	3 657,75	3 451,25	4 229,50	3 900,25
Тернопільська	8 734,25	8 031,50	3 777,50	3 446,50	4 098,50	3 624,25
Харківська	18 619,25	16 361,50	9 751,50	8 859,00	10 657,75	9 616,75
Херсонська	7 355,00	6 719,00	3 733,25	3 563,50	4 355,50	4 052,25
Хмельницька	9 721,25	8 958,25	4 420,00	4 064,50	4 400,25	3 967,25
Черкаська	9 933,00	9 055,00	4 520,50	4 249,25	5 377,00	4 875,75
Чернівецька	6 375,00	5 978,75	2 834,75	2 741,00	3 036,25	2 759,10
Чернігівська	8 485,50	7 957,50	4 073,75	3 861,50	4 763,00	4 290,25
м.Київ	23 781,50	18 708,00	12 709,00	10 891,25	12 950,00	10 466,50
м.Севастополь	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

**Джерело: розраховано на основі [9]*

частину працівників, які глибоко з практичної точки зору розуміють особливості практичної життєдіяльності медичних закладів, їх проблеми та резерви розвитку.

2) в апаратах міських, районних відділів охорони здоров'я України працює 145 медичних працівників. При цьому розосередженість по регіонах є різною: від 21 посади у Харківській області та абсолютної відсутності таких посад у Житомирській та Івано-Франківській областях і м. Києві.

3) в медичних інститутах та інститутах удосконалення лікарів працює найбільша кількість медичних працівників – 9490. Стосовно розподілу за регіонами, то найбільше їх працює у м. Києві – 1765 працівників, у Харківській області – 1454 працівники. Очевидно, що це пов'язане з територіальним розміщенням медичних інститутів. Водночас, слід зазначити, що така тенденція є позитивною, оскільки дозволяє розуміти запити і потреби обох категорій медичних закладів.

4) в середніх медичних та фармацевтичних училищах зосереджено 2 092 посад. В Україні функціонує 25 таких закладів, які територіально розміщені майже в усіх областях. Найбільше таких посад зосереджено у Львівській області – 188 од., Дніпропетровській області – 171 од. та м. Києві – 167 од.

Таблиця 4

Кількість посад, зайнятих лікарями в апаратах органів охорони здоров'я, науково-дослідних закладах

Найменування	В апаратах Міністерства охорони здоров'я та обласних відділів охорони здоров'я	В апаратах міських, районних відділів охорони здоров'я	В медичних інститутах та інститутах удосконалення лікарів	В середніх медичних та фармацевтичних училищах	В науково-дослідних закладах
Україна	172,00	145,00	9 490,25	2 092,50	188,00
АР Крим	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Вінницька	10,00	5,00	922,00	104,00	11,00
Волинська	7,00	3,00	0,00	59,00	0,00
Дніпропетровська	14,00	14,00	662,00	171,00	5,00
Донецька	14,00	11,00	221,00	52,00	0,00
Житомирська	5,00	0,00	0,00	74,00	0,00
Закарпатська	6,00	2,00	0,00	57,00	0,00
Запорізька	7,00	8,00	631,00	82,00	0,00
Івано-Франківська	9,00	0,00	647,00	86,00	0,00
Київська	1,00	2,00	0,00	48,00	0,00
Кіровоградська	6,00	3,00	0,00	41,00	0,00
Луганська	5,00	3,00	74,00	34,00	0,00
Львівська	7,00	8,00	661,00	188,00	0,00
Миколаївська	3,00	4,00	0,00	40,00	0,00
Одеська	8,00	9,00	672,25	112,00	22,00
Полтавська	11,00	11,00	608,00	95,00	0,00
Рівненська	0,00	6,00	0,00	95,00	0,00
Сумська	4,00	8,00	0,00	77,00	0,00
Тернопільська	7,00	4,00	574,00	64,00	0,00
Харківська	12,00	21,00	1 454,00	16,00	1,00
Херсонська	5,00	1,00	0,00	65,00	0,00
Хмельницька	12,00	10,00	0,00	159,50	0,00
Черкаська	8,00	4,00	0,00	17,50	0,00
Чернівецька	9,00	5,00	599,00	115,00	0,00
Чернігівська	2,00	3,00	0,00	73,50	0,00
м. Київ	0,00	0,00	1 765,00	167,00	149,00
м. Севастополь	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

**Джерело: розраховано на основі [9]*

5) в науково-дослідних закладах наявно тільки 188 посад медичних працівників, що пов'язано з незначною кількістю таких установ в Україні. Так, відповідні працівники є лише у м. Києві, Вінницькій, Одеській та Дніпропетровській областях.

Кількісний та якісний склад персоналу медичних закладів зазнає певних змін у процесі медичної реформи. Аналіз основних проблем функціонування галузі охорони здоров'я на дореформеному періоді до 2015 р. показує, що науковці і практики, і в т.ч. дослідники Національного інституту стратегічних досліджень дійшли до висновку, що до таких ключових проблем у галузі слід віднести [10]:

1) низький рівень ресурсного забезпечення (зокрема обсягу видатків на охорону здоров'я по відношенню до рівня ВВП) та нераціональне використання наявних ресурсів;

2) недосконалий механізм державного фінансування галузі охорони здоров'я (формування кошторису медичних закладів відбувається залежно від потужності медичного закладу (чисельності ліжок і медичного персоналу), а не від реальних потреб населення в медичній допомозі, що призводить до екстенсивного розвитку галузі) [10];

3) недосконалість структурно-організаційної моделі системи охорони здоров'я (дублювання функцій різними паралельно функціонуючими координаційними організаціями міністерств і відомств);

4) низькій рівень якості медичних послуг;

5) низький рівень кадрового забезпечення у галузі охорони здоров'я;

6) недосконалості правового регулювання у галузі [10].

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що на сучасному етапі реалізації медичних реформувань залишилась частина невирішених питань, зокрема, які пов'язані з низьким рівнем оплати праці, скороченням штатних розписів медичних закладів, трансформацією частини медичних закладів за профільністю функціонування. Але водночас у процесі реформування вирішено частину проблемних питань, що пов'язані з недосконалістю механізму державного фінансування галузі охорони здоров'я, зокрема впровадження механізму «кошти за пацієнтом»; підвищення якості надання медичних послуг через зростання конкуренції у галузі та систематизація системи професійного розвитку персоналу.

Список використаної літератури:

1. Граціотова Г.О., Ясіновська М.О. Управління персоналом та підвищення кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я України в умовах Європейської інтеграції. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал.* 2020. № 6 (52). С. 25–34. URL: https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No6/25.pdf. DOI: 10.15276/ETR.06.2020.3. DOI: 10.5281/zenodo.4564470.
2. Кісь С., Запухляк І., Яцюк О., Малиновська Г. Кадрове забезпечення сфери охорони здоров'я України: новий підхід до розвитку управлінського персоналу. *Економічний аналіз*. Тернопіль. 2019. Том 29. № 4. С. 17-27.
3. Неугодніков А. О. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. Одеса : Гельветика – 2019. № 3. С. 63–69.
4. Boryshkevych I., Yakubiv V., Zawicki M. Methods for Evaluation of the Effectiveness Level of the Territorial Community's Development Strategy. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2022. Vol. 9. № 3. URL: https://journals.pnu.edu.ua/index.php/jpnu/article/view/6328.
5. Yakubiv V., Yakubiv R. System of organizational and economic support of human resources management at enterprises. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 6, 3–4 (Dec. 2019), 88–95. DOI: https://doi.org/10.15330/jpnu.6.3-4.88-95. URL: https://journals.pnu.edu.ua/index.php/jpnu/article/view/1844.
6. Носуліч Т.М. Кадровий потенціал системи охорони здоров'я: проблеми та перспективи розвитку. *Демографія та соціальна економіка*. 2006. № 1/2006. С. 173–179.
7. Латишев Є.Є. Управління кадровими ресурсами вітчизняної галузі охорони здоров'я на шляху до європейської інтеграції. *Одеський медичний журнал*. 2005. № 1 (87). С. 109–115.
8. Логвиненко Б.О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні:

теорія і практика : монографія. К. : «МП Леся», 2017. 344 с.
9. Звіт про мережу та діяльність медичних закладів. Форма N-47. (станом на 1.01.2022) Центр медичної статистики МОЗ України. URL: http://medstat.gov.ua/ukr/statdanMMXIX.html.
10. Аналітична записка «Щодо пріоритетних напрямів вдосконалення вітчизняної сфери охорони здоров'я». Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/schodo-prioritetnikh-napryamiv-vdoskonalennya-vitchiznyanoi-sferi.

Zvirych V. Peculiarities and trends of the formation of the system of public personnel management in the field of health care in Ukraine

Modern reform in the field of health care and decentralization reform in the country bring significant changes to the organization of personnel management in medical institutions. The article analyzes the main problems that arose in the field of personnel management in the field of health care in the pre-reform period. The main such problems include: unsatisfactory level of resource provision in the industry; imperfect mechanism of state funding of the researched area; imperfection of the structural and organizational model of the health care system; low level of quality of medical services; low-quality level of human resources in the field of health care; imperfections of legal regulation in the industry.

The trends in the formation of human resources in the field of health care were analyzed in terms of medical institutions of Ukraine: medical institutions, emergency medical aid stations, blood transfusion stations, dispensaries, psychiatric and narcological hospitals, outpatient polyclinic institutions, sanatoriums and other medical institutions. An analysis of the staffing level in these medical institutions was carried out.

The trends in the formation of human resources in the field of health care across the regions of Ukraine were studied, in particular, the number of full-time positions and their employment within different positions (managers, doctors, auxiliary medical personnel), as well as the level of staffing by region were analyzed. Based on the results of the analysis, it was established that the highest level of staffing in terms of the total number of all positions is observed in Lviv region – 94.3%, Chernihiv region – 90.9%, Rivne region – 90.7% and Ivano-Frankivsk region – 90.6%. This indicator is the lowest in the city of Kyiv – 80.3% and Kyiv region – 81.4%. At the same time, it should be taken into account that the estimated indicators were taken at the beginning of 2022, that is, before the start of the war. It is obvious that currently the situation has changed radically.

The conclusions regarding the set of problems that have been solved due to the implemented reform measures are summarized and a number of problems that remain unresolved at the moment are substantiated.

Key words: *medical institutions, human resources, analysis, formation, management staff, medical staff.*

УДК 351:63:27
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.30

В. В. Марчук
https://orcid.org/0000-0002-8545-9114
аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано сутність принципів належного врядування при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні. Узагальнено, що вони базуються на високій меті щоб посадові та службові особи служили народу України, а не забезпечували приватний чи відомчий інтерес. Досягнути такого стану публічна адміністрування щоб, права та законні інтереси найбільш незахищених верств населення були ефективно забезпечені у публічний спосіб. Принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю характеризується певними особливостями. Принцип відкритості при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях. Проте засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, то у галузі кримінального процесу до певних стадій зберігається таємниця слідства. Принцип відповідальності означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю повинні нести відповідальність за свої дії та бути готовими брати на себе відповідальність за рішення, які вони приймають, що допомагає переконатися, що вони діють обдумано та не приймають рішень, які можуть мати негативні наслідки для прав і свобод громадян.

Ключові слова: *боротьба, відкритість, ефективність, належне врядування, організована злочинність, підзвітність, принципи, субєкт публічної адміністрації, узгодженість, участь.*

Актуальність дослідження. Забезпечення належного правопорядку, безпеки та добробуту громадян не можливе, якщо в державі будуть існувати організовані групи, які діють за межами права. Коли така діяльність прямо порушує норми кримінального закону такі групи отримують назву організованих злочинних груп. Без ліквідації чи максимальній мінімізації їх діяльності будуть грубо порушуватися права і свободи громадян, право власності суб'єктів господарювання, нормальне функціонування публічного апарату. З організованою злочинністю державі треба постійно боротися правовими на організаційними засобами. Така боротьба має базуватися на певних високих цінностях. Щоб правова демократична держава, всіма своїми діями підкреслювала свою правову велеч та нікчемність організованих злочинних груп. Іншими словами боротьба з організованою злочинністю має базуватися та певних принципах.

В адміністративній діяльності суб'єктів публічної адміністрації принципи належного врядування в усіх державах-учасницях ЄС та Україні, яка набуває повноцінного статусу члена ЄС займають своє невід'ємне, похідне від принципу верховенства місце. Принципи належного врядування пронизують усю правову матерію публічного адміністрування, а у сфері боротьби з організованою злочинністю набувають специфічних особливостей. Розкриттю яких і буде присвячена ця стаття.

© Марчук В. В., 2023

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблеми публічного адмініструванні боротьби з організованою злочинністю в Україні звертались вчені правники А. Бова, І. Бородін, М. Гузела, О. Дніпров, Г. Жаровська, О. Іщенко, В. Калиновський, О. Кваша, В. Ковальсткий, О. Користін, М. Корнієнко, Д. Лазарєв, К. Марисюк, І. Марків, А. О. Максименко, Мельниченко, О. Несімко, І. Пшеничний, Є. Скулиш, Ю. Сорочик, Е. Федосов, Т. Чернадчук, С. Черних, О. Ткаля та ін. Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашого дослідження вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства узагальнити об'єктивну сутність принципів належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні.

Виклад основних положень. В профільному Законі України 30 червня 1993 р. № 3341-XII «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» визначено, що основними його завданнями є створення загальних правових і організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, сприяння її попередженню та ліквідації (ст. 3). Визначено, що відносини, що виникають у сфері боротьби з організованою злочинністю між державними органами і фізичними та юридичними особами, будуються на принципах законності, справедливості та максимального забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (ст. 23) [1]. Одночасно, якщо аналізувати адміністративну діяльність субєктів публічної адміністрації в аналізованій сфері то неможливо обійти стороною засади Білої книги принципів належного врядування до них відносить: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і узгодженість. В юридичній літературі з адміністративного права та державного управління виділяють інші додаткові принципи належно врядування. Однак ми здійснимо критичний аналіз саме п'яти названих із врахуванням специфіки нашого дослідження. Кожен принцип виконує свою органічну роль для більш демократичного та ефективного забезпечення публічного адміністрування [2]. Названі принципи можна використовувати на всіх рівнях виконавчої влади – глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому, – вони зміцнюють демократію та верховенство права. Принципи належного врядування стосуються засад і практики, якими керуються суб'єкти публічного адміністрації при прийняття рішень в боротьбі з організованою злочинністю.

Одним із ключових принципів належного управління в контексті публічне адміністрування та боротьби з організованою злочинністю є відкритість. На думку, О. Дніпрова, прозорість передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок; прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. При цьому інформація щодо прийнятих рішень або з приводу реалізації державної політики, а також їх результати мають бути опубліковані на доступних платформах (зокрема в друкованих виданнях або веб-порталах) з метою інформування громадськості, яка має право здійснювати моніторинг та контроль за діяльністю влади [3]. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях та прийнятті рішень, а також мають бути готові розкривати інформацію громадськості та підзвітним органам. Це допомагає переконатися, що суб'єкти владних повноважень мають діяти в найкращих інтересах громадськості та не беруть участі в корупції чи іншій незаконній діяльності.

Проте зазначені засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері боротьби з організованою злочинністю. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства,

то в цій сфері має зберігатися таємниця слідства. Відповідно матеріали кримінального провадження можуть бути розкриті зацікавленим особам (обвинувачуваному та його адвокатам) тільки після пред'явлення обвинувачення, а широкій громадськості в ході судового засідання та після винесення судового рішення. Адже, згідно з вимогами Кримінально процесуального кодексу України за загальним правилом, суд розглядає справи у відкритих засіданнях при громадянах, які не є учасниками процесу, при представниках засобів масової інформації, що мають вільний доступ до залу судового засідання. Крім того, слід зазначити що певні матеріали кримінальної справи не можуть бути публічно оприлюднені, якщо суд прийме рішення про судове засідання у закритій формі. Слухання справ у закритому засіданні суду здійснюється з додержанням усіх правил судочинства, при цьому вироки судів у всіх випадках проголошуються публічно. Закритий судовий розгляд здійснюється у випадках, коли відкрите слухання справи може створювати небезпеку розголошення державної або іншої захищеної законом таємниці. Крім того, з метою запобігання розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, та забезпечення безпеки осіб, взятих під захист, за мотивованою ухвалою суду допускається закритий судовий розгляд у справах про злочини осіб, які не досягли шістнадцятирічного віку, у справах про статеві злочини, а також в інших справах [4].

Іншим важливим принципом належного врядування є підзвітність. Згідно з яким, особи, які відповідно до покладених на них повноважень приймають міністративні рішення, підзвітні громадськості, а також зацікавленим сторонам. Принцип підзвітності базується на прозорості, яка виступає основою даного принципу. Своєю чергою прозорість будується на вільному вибору шляхів надходження інформації [3]. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування повинні нести відповідальність за свої дії перед суспільством. Це допомагає переконатися, що вони діють згідно із законом і не зловживають своєю владою. Так, офіс Генерального прокурора України регулярно звітує перед громадськістю про результати боротьби з організованою злочинністю. Зокрема, у своєму Звіті про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень 2022 р. Доводиться, що кількість організованих злочинних груп та злочинних організацій щодо яких здійснювалися розслідування кримінальних проваджень складало 90, з них за участю неповнолітніх – 1, з корумпованиими зв'язками – 6, за участю влади та управління – 3, з міжрегіональними зв'язками – 13, транснаціональними зв'язками – 1, сформованих на етнічні основі – 6 [5].

Відповідальність є ще одним ключовим принципом належного управління. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування У сфері боротьби з організованою злочинністю повинні нести відповідальність за свої дії та бути готовими брати на себе відповідальність за рішення, які вони приймають. Це допомагає переконатися, що вони діють обдумано та не приймають рішень, які можуть мати негативні наслідки для громадськості [6]. В цьому контексті цікавими для розуміння місця і ролі принципів належного врядування в праві системі України буде доречним навести витяг з Постанова Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. № 460/762/16-ц. Зокрема в якому, колегія суддів зазначає, що при розгляді цієї справи може бути враховано також рішення ЄСПЛ від 24.06.2003 в справі «Стретч проти Сполученого Королівства» та рішення ЄСПЛ від 20.10.2011 в справі «Рисовський проти України» щодо принципів застосування ст. 1 Першого протоколу до конвенції, зокрема щодо необхідності додержання принципу належного врядування при втручанні держави в право особи на мирне володіння своїм майном. Разом з тим у п. 71 рішення у справі «Рисовський проти України» ЄСПЛ зазначив, що принцип належного врядування, як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, inter alia, санкціонуванню неналежного розподілу

обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам. Разом з тим, потреба виправити допущену в минулому помилку не повинна непропорційним чином утручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу. Ризик будь-якої помилки держоргану має покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип належного врядування може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові. Ураховуючи наведене, В дійшов висновку, що намагання виправити допущену в минулому органом влади помилку не може мати наслідком непропорційне втручання в нове право відповідача та перекладати на нього всі негативні наслідки такої помилки, оскільки задоволення позову з формальних підстав покладатиме надмірний індивідуальний тягар на особу, яка володіє ділянкою протягом тривалого часу, а отже, порушить справедливий баланс інтересів сторін [7].

Принцип забезпечення участі громади у прийнятті рішень відноситься до ідеї, що громадськість повинен мати право голосу при прийнятті рішень, які стосуються їх самих та їх спільноти. Цей принцип є важливим у контексті публічне адміністрування боротьби з організованою злочинністю. Оскільки громадський контроль за суб'єктами публічної адміністрації які ведуть боротьбу з організованою злочинністю є провідною засадою недопущення зловживання ними наданими ними значних владних повноважень. Наприклад при Національному антикорупційному бюро України функціонує Рада громадського контролю, яка утворена відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Основними завданнями Ради громадського контролю є: здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції [8].

Принцип ефективності та результативності, означає що суб'єкти публічного адміністрації при здійсненні боротьби з організованою злочинністю мають бути спрямовані на отримання максимально можливого позитивного реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї системи публічного адміністрування [6]. Найбільш наглядно ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень щодо боротьби з організованою злочинністю можна прослідкувати заглибившись в історичну ретроспективу. Так у своїй дисертації І. Маслій наводить статистику, що за 5 місяців 2012 р. спецпідрозділами по боротьбі з організованою злочиністю (які були ліквідовані в 2015 р.) було викрито 2062 злочини, з них: у бюджетній сфері – 313, у сфері державних (галузевих) цільових програм – 46, з коштами держбюджету – 205. Більшість викритих злочинів, вчинених у складі організованих груп та злочинних організацій, були з ознаками корупції – 124 (11,2 %) [9].

Принцип узгодженості означає що діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері боротьби з організованою злочинністю має легкозрозумілими для громадськості [10]. Що забезпечується прозорістю діяльності та роз'ясненням своєї діяльності органами, підрозділами та посадовими суб'єктів публічної адміністрації. Наприклад Прес-центр МВС України 16 травня 2022 р. роз'яснив громадськості, що з метою протидії організованій злочинності в поліції запроваджено механізм прийняття рішення щодо заборони в'їзду суб'єктам підвищеного злочинного впливу. А саме, Міністр внутрішніх справ України уповноважив підрозділи стратегічних розслідувань Національної поліції приймати рішення про заборону в'їзду в Укра-

їну іноземцям та особам без громадянства. Відповідний наказ МВС зареєстрований у Мін'юсті. Відтепер задля більш ефективної протидії транснаціональній та етнічній організованій злочинності Департамент стратегічних розслідувань Нацполіції має можливість ініціативно приймати рішення про заборону в'їзду на територію нашої держави особам категорій «вор в законі», «кримінальний авторитет», підконтрольним та наближеним до них особам. Крім того, підрозділи стратегічних розслідувань матимуть змогу мінімізувати вплив на життєздатність країни з боку проросійськи налаштованих категорій осіб, які мають намір дестабілізувати ситуацію як в окремих регіонах країни, так і в державі в цілому. Такий документ був прийнятий задля вчасного реагування, запобігання вчиненню злочинів та швидкого вирішення питань щодо недопущення в нашій країні діяльності представників іноземного «криміналітету», їх спільників і спонсорів [11].

Отже, сутністю принципів належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю, є їх висока мета щоб посадові та службові особи служили народу України, а не забезпечували приватний чи відомчий інтерес. Досягнути такого стану публічна адміністрування щоб, права та законні інтереси найбільш незахищених верств населення були ефективно забезпечені у публічний спосіб. Принципи відкритості при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях та прийнятті рішень, а також мають бути готові розкривати інформацію громадськості та підзвітним органам. Проте засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, то у галузі кримінального процесу зберігається таємниця слідства.

Список використаної літератури:

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. Закон України 30 червня 1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 35. ст. 358.
2. Біла книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариства. Брюссель, 2001. URL: https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf
3. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі. *Адміністративне право і процес.* 2021. http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf
4. Кримінально процесуальний кодекс України. Верховна рада України. 2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17
5. Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень 2022 р. Офіс Генерального прокурора України. 2022. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-rezultati-borotbi-z-organizovanimi-grupami-ta-zlochinnimi-organizaciyami-2
6. Ткаля О. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2020. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/26.pdf
7. Постанова Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. № 460/762/16-ц. *Закон і бізнес.* 2019. URL: https://zib.com.ua/ua/print/140745-vidpovidalnist_za_rizik_budyakoi_pomilki_derzhorganu_nese_d.html
8. Рада громадського конролю. НАБУ. 2022. https://rgk-nabu.org/uk
9. Маслій І. Інституційний механізм протидії криміналізації економіки: крапки кримінальне дослідження : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія, кримінально-виконавче право. Одеса, 2015. 229 арк.
10. Пухтецька А. Запровадження принципів та стандартів належного врядування у діяльності публічної адміністрації. 2010. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3840/Pukhtetska_Zaprovadzhennia_pryntsypiv.pdf?sequence=1&isAllowed=y
11. Протидія організованій злочинності: в поліції запроваджено механізм прийняття рішення щодо заборони в'їзду суб'єктам підвищеного злочинного впливу. *Портал МВС України.* 2022. URL: https://mvs.gov.ua/uk/news/protidiya-organizovanii-zlocinnosti-v-policiyi-zaprovadzeno-mexanizm-priinyattya-risennya-shhodo-zaboroni-vyizdu-subjektam-pidvishhenogo-zlocinnogo-vplivu

Marchuk V. Principles of proper governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine

Principles of proper governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine. The article clarifies the essence of the principles of good governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine. It is summarized that they are based on the high goal that officials and officials serve the people of Ukraine, and not ensure private or departmental interest. To achieve such a state of public administration that the rights and legitimate interests of the most vulnerable sections of the population are effectively ensured in a public manner. The principles of good governance in the field of public administration in the fight against organized crime are characterized by certain features. The principle of openness in the implementation of public administration of the fight against organized crime means that the entities that carry out public administration in the field of public administration of the fight against organized crime must be open and transparent in their actions. However, the principles of openness relate specifically to the administrative activities of public administration entities. As for operative investigative activity and pre-trial investigation, in the field of criminal proceedings, the secrecy of the investigation is kept up to certain stages. The principle of accountability means that public administration actors in the fight against organized crime must be accountable for their actions and be prepared to take responsibility for the decisions they make, which helps to ensure that they act deliberately and do not make decisions, which may have negative consequences for the rights and freedoms of citizens.

Key words: *accountability, consistency, efficiency, good governance, openness, organized crime, participation, principles, struggle, subject of public administration.*

УДК 364
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.31

І. В. Найда
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри права
Київського кооперативного інституту бізнесу і права

ВОЛОНТЕРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ МОЛОДІ ЯК ПРОЯВ ПАТРІОТИЧНИХ ПОЧУТТІВ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено питанню волонтерської діяльності як елемента патріотичного виховання молоді.

З'ясовано, що у незалежній Україні перша волонтерська діяльність з'явилася ще у 1992 році. Проте, найвищий прояв волонтерської діяльності в Україні почався від початку російсько-української війни, під час Революції Гідності.

У статті розкрито, що відповідно до Концепції національно-патріотичноо виховання в системі освіти України однією із форм патріотичного виховання є саме волонтерська діяльність, яка в свою чергу є однією із засобів формування патріотичних якостей особистості.

Зазначено, що розгортання волонтерства в Україні – це реакція суспільства на зовнішню агресію, що сприймалася як виклик самоідентифікації нації та народу з однієї точки зору, а з іншої точки зору – це зумовлено внутрішньополітичною кризою, внаслідок якої держава не могла ефективно виконувати функції, що були покладені на неї.

Показано, що державна політики у сфері волонтерської діяльності в Україні відповідно до законодавчої бази здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

У статті зазначено, що волонтерство – це не робота, а покликання. Це відчуття своєї причетності до життя своєї держави патріотизму, невід'ємна частина суспільної свідомості сучасної молоді. Найбільший вплив на становлення патріотичних почуттів молоді має сім'я, а також навчальні заклади.

Зроблено висновок про те, що з метою активного залучення молоді до волонтерської діяльності держава має сформувати дієву систему засобів та способів мотивування та популяризації волонтерської діяльності.

Активна волонтерська діяльність розвиває у молодого покоління необхідні життєві навички і професійний досвід, вміння зацікавити та організувати волонтерів, навчитися взаємодіяти з людьми та організаціями, знаходити підтримку партнерів і спонсорів, державних та комерційних структур тощо.

Ключові слова: *волонтерство, молоде покоління, патріотизм, державна політика, громадянсько-патріотичне виховання.*

Постановка проблеми. Мир, свобода, безпека та справедливість все це втілює в собі основні прагнення людей які здійснюють волонтерську діяльність.

Серед виховних напрямів сьогодні найбільш актуальними виступають патріотичне, громадянське виховання як стрижневі, основоположні, що відповідають як нагальним вимогам і викликам сучасності, так і закладають підвалини для формування свідомості нинішніх і прийдешніх поколінь, які розглядатимуть державу (patria) як запоруку власного особистісного розвитку, що спирається на ідеї гуманізму, соціального добробуту, демократії, свободи, толерантності, виваженості, відповідальності, здорового способу життя, готовності до змін.

На сьогоднішній день, прояв патріотизму серед молоді виявляється у готовності відстоювати незалежність своєї держави.

© Найда І. В., 2023

Саме молоде покоління постає джерелом ініціативи та вдосконалення всіх сфер суспільного життя. В наш час необхідною умовою включення молоді у суспільне життя є її розвиток самоорганізації та соціальної активності який проявляється в волонтерській діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою волонтерського руху займались такі відомі науковці, як А. Огорчак, К. Сидоренко, В. Сухомлинський, Д. Горєлов, Л. Петришин, О. Корнієвський, В. Томіна, А. Пашаєв, Г. Чайковська, Н. Грищенко тощо.

Однак, оцінюючи рівень розробленості проблематики щодо волонтерської діяльності молоді, варто вказати на відсутність комплексних досліджень щодо волонтерської діяльності молоді через призму патріотичних почуттів.

Мета статті полягає в дослідженні розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо волонтерської діяльності як елемента патріотичного виховання молоді.

Виклад основного матеріалу. Українській нації завжди були притаманні традиції взаємодопомоги. Волонтерство в Україні має свої корені. Адріана Огорчак зазначала, «українці завжди опікувалися старими та немічними, вдовами, сиротами. Сильний допомагав слабшому. Великі справи робили разом. Чуйність, ніжність у взаєминах між людьми викликали захоплення у мандрівників, які приходили до нас із далеких країн». Усім відомі імена Костянтина Островського, Петра Сагайдачного, Івана Мазепи, Михайла Грушевського, які не тільки були відомими політичними діячами, але й меценатами і благодійниками [1].

У незалежній Україні перша волонтерська діяльність з'явилася ще у 1992 році. Проте, найвищий прояв волонтерської діяльності в Україні почався від початку російсько-української війни, під час Революції Гідності.

Розгортання волонтерства в Україні – це реакція суспільства на зовнішню агресію, що сприймалася як виклик самоідентифікації нації та народу з однієї точки зору, а з іншої точки зору – це зумовлено внутрішньополітичною кризою, внаслідок якої держава не могла ефективно виконувати функції, що були покладені на неї [2, с. 16].

Сьогодні волонтерська діяльність – це черговий раз мотивоване зовнішньою агресією.

Активізація волонтерського руху в Україні, розповсюдження діяльності численних благодійних організацій, програм обміну, цільових благодійних міжнародних програм сприяють тому, що в суспільній свідомості українців термін «волонтерство» сприймається як різновид суспільно-корисної діяльності, найчастіше безоплатної та соціально значимої. Таку діяльність здійснюють добровольці з особистої ініціативи або ж від імені недержавної некомерційної організації чи об'єднання [3].

Волонтерська діяльність в Україні регулюється низкою нормативно-правових актів.

Законом України «Про волонтерську діяльність» передбачено, що волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги [4].

У Загальній декларації волонтерів, прийнятій на XI Конгресі Міжнародної Асоціації Волонтерів у Парижі, 14 вересня 1990 р., зазначено, що волонтерство – це добровільний вибір, що відображає особисті погляди і позиції: це активна участь громадянина в житті суспільства, що виражається, як правило, у спільній діяльності у межах різного роду асоціацій. Волонтерство сприяє покращенню якості життя, особистому процвітанню й поглибленню солідарності, реалізації основних потреб на шляху будівництва справедливішого і мирного суспільства, більш збалансованому економічному і соціальному розвитку, створенню нових робочих місць і професій. Ця Декларація підтримує право кожної жінки, чоловіка та дитини на вільне об'єднання у спілки та зайняття волонтерською діяльності без будь-якої дискримінації відносно культурного та етнічного походження, віросповідання, віку, статі, фізичного, соціального чи економічного становища. Всі люди у світі повинні мати право на вільне витрачання свого часу, таланту та енергії на користь інших людей чи громади, працюючи індивідуально,

чи в колективі і не сподіваючись на фінансову винагороду [5, с. 67–80].

Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» визначає, що волонтер сфери утвердження української національної та громадянської ідентичності (далі – волонтер) – фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги за напрямом утвердження української національної та громадянської ідентичності [6].

Слушною є думка К.О. Сидоренко про підвищення рівня правового регулювання волонтерської діяльності кожного законодавчо визначеного напрямку волонтерської діяльності та прийняття Концепції державної політики у сфері волонтерської діяльності. З метою сприяння розвитку інститутів волонтерства передбачається включення в законодавство України про волонтерську діяльність таких положень:

1) соціальна реабілітація дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків;

2) надання безоплатної юридичної допомоги громадянам і волонтерським організаціям та правове просвітництво населення;

3) безоплатне виготовлення та розповсюдження соціальної реклами;

4) сприяння розвитку науково-технічної творчості молоді;

5) сприяння патріотичному, духовно-моральному вихованню дітей та молоді, а також підтримка молодіжних ініціатив, проектів, дитячих і молодіжних рухів і організацій» [7, с. 136].

Державна політики у сфері волонтерської діяльності в Україні відповідно до законодавчої бази здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень забезпечує здійснення єдиної державної політики у сфері волонтерської діяльності, а також розробляє державні цільові програми у сфері волонтерської діяльності. Також Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, та інших органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики та державних цільових програм у сфері волонтерської діяльності.

Центральний орган виконавчої влади, в свою чергу: забезпечує реалізацію державної політики у сфері волонтерської діяльності; вживає інших заходів для розвитку та популяризації волонтерської діяльності; сприяє поширенню інформації про волонтерську діяльність; сприяє громадським об’єднанням та благодійним організаціям у їхній діяльності, спрямованій на розвиток волонтерської діяльності; поширює інформацію про стан реалізації галузевих та регіональних програм сприяння та підтримки волонтерської діяльності; оприлюднює на своєму веб-сайті наявну інформацію про організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема, інформацію про організації та установи, що залучають іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України, протягом трьох робочих днів з дня отримання відповідної інформації; сприяє здійсненню міжнародного співробітництва з питань волонтерської діяльності, узагальнює і поширює практику роботи у цій сфері.

Волонтерство – це не робота, а покликання. Це відчуття своєї причетності до життя своєї держави патріотизму, невід’ємна частина суспільної свідомості сучасної молоді.

Відповідно до Концепції національно-патріотичноо виховання в системі освіти України однією із форм патріотичного виховання є саме волонтерська діяльність, яка в свою чергу є однією із засобів формування патріотичних якостей особистості.

Найбільший вплив на становлення патріотичних почуттів молоді має сім’я, а також навчальні заклади.

На прикладі волонтерської діяльності педагогів та батьків молодь спроможна набути шанобливого й відповідального

ставлення до своєї країни. В неї формується соціально значущі ініціативності, прагнення пожертвувати в ім'я України вільним часом.

Від того, що бачить підліток чи вже молода особистість навколо себе «усе, що відбувається в світі, стосується мене». Про це писав В.О. Сухомлинський. Він побачив через призму років потребу у волонтерстві, яка сьогодні так популярна у світі. Розуміння цього принципу молодим поколінням в сучасному XXI ст., в епоху політичних конфліктів та війни в Україні, світової екологічної катастрофи є надзвичайно важливим. Це розуміння приходить з працею та людськими відносинами. Щоб розвинути цю рису, кожен має дбати про живе і прекрасне. Громадянське та патріотичне почуття з'являється лише тоді, коли в роки дитинства в молодого покоління було почуття любові та відповідальності за найдорожче [8, с. 161].

Добрі справи, які починаються зі шкільних років, виховують у дітях емпатію, здатність розуміти інших, дають змогу накопичувати досвід соціальної взаємодії та спілкування. Дітям та молоді необхідно займатися благодійністю, оскільки вона:

– допомагає бачити весь спектр добра. Дитина, яка робить хороші вчинки та вкладає в них свої старання, частіше бачитиме такі вчинки навколо;

– розвиває ціннісну сферу учнівства. Дитина гостріше відчуває добро – не лише те, що робить вона, але й те, що роблять для неї;

– дає змогу накопичувати досвід соціальної взаємодії та спілкування;

– сприяє формуванню ціннісних і моральних норм як особистості, так і соціуму загалом [9, с. 16].

Волонтерство як активний вид суспільної діяльність є основою побудови та розвитку громадянського суспільства. Сьогодні активно розвивається і онлайн волонтерство (або віртуальне волонтерство), як новий, сучасний, високотехнологічний спосіб приєднатися до добровольчого руху. Великі віртуальні волонтерські рухи існують по всьому світу. Показовим є той факт, що багато хто з них згодом виходять в «реальне життя», реєструючись як некомерційних благодійних організацій [10].

З метою активного залучення молоді до волонтерської діяльності держава має сформувати дієву систему засобів та способів мотивування та популяризації волонтерської діяльності.

Активна волонтерська діяльність розвиває у молодого покоління необхідні життєві навички і професійний досвід, вміння зацікавити та організувати волонтерів, навчитися взаємодіяти з людьми та організаціями, знаходити підтримку партнерів і спонсорів, державних та комерційних структур тощо. У процесі волонтерської діяльності молодь розширює своє бачення, розвиває свій інтелектуальний рівень, реалізує можливість втілення своїх творчих планів та лідерського потенціалу. Волонтерство – це основа для розбудови громадянського суспільства, інструмент, що сприяє нарощуванню соціального капіталу, економічного зростання та соціального добробуту суспільства [11, с. 77–78].

Для удосконалення законодавчої бази у сфері волонтерської діяльності необхідно вносити зміни не тільки до Закону України «Про волонтерську діяльність», але й до інших законодавчих актів. Необхідно внести зміни у Кодекс законів про працю в Україні, де передбачити для волонтерів трудові гарантії (збереження робочого місця та середнього заробітку) на час виконання ними свого громадського обов'язку [12].

Необхідно також удосконалити законодавства про волонтерську діяльність у частині залучення до відповідної діяльності молоді, а також здійснення заходів для формування культури волонтерської діяльності у здобувачів освіти, мотивувати їх.

При цьому варто зазначити, що мотиви волонтерів бувають різними і в однієї людини їх може бути одразу декілька. Тому на рішення людини стати волонтером чи залишитися ним може впливати один мотив, який є домінуючим. Після задоволення одного мотиву/потреби, людина може переключитися на інший мотив, який стане домінуючим [13].

Тому, волонтерська діяльність серед молоді має задоволення їх духовних інтереси та потреби, а для цього необхідно вивчати та використовувати цінний міжнародний та вітчизняний досвід з питань

волонтерського руху, співпрацювати з державними та громадськими організаціями і установами в галузі соціальної роботи та займатися розробкою нових проектів та подальша реалізація існуючих проектів задля доброї справи.

Висновки і пропозиції. Вбачаємо перспективою подальших досліджень дослідити вплив Патріотичне почуття молоді через прояв волонтерської діяльності є емоційним аспектом національно-державницького світогляду.

На важливому аспекті патріотизму акцентував увагу М. С. Грушевський: «Україна – не тільки для українців, а для всіх, хто живе на Україні, а живучи, любить її, а люблячи, хоче працювати для добра краю і його людності, служити їй, а не оббирати, не експлуатувати для себе» [14, с. 4].

Патріотичне становлення індивіда відбувається як двоєдиний процес: на психологічному рівні – це формування уявлень, почуттів, звичок, настроїв та прагнень; на ідеологічному – формування патріотичної свідомості, ідей, поглядів і переконань [6].

Перспективами подальших наукових розвідок має стати економічні і правові інструменти держави для подальшого розвитку волонтерського руху молоді. Досягнення зазначених цілей та завдань дасть можливість сформувати високоморальну, духовно багату та національно свідому особистість.

Список використаної літератури:

1. Огорчак А. Роль школи волонтерів у становленні особистості майбутнього соціального працівника. Збірник наукових праць ТПУ, 2006. С. 11–19.
2. Горєлов Д., Корнієвський О. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. С. 16.
3. Томіна В. Ю., Пашаєв А. З. Порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства в питаннях волонтерської діяльності. Південноукраїнський правничий часопис. 2-2019., С. 13–16. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/2/5.pdf
4. Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text.
5. Загальна декларація волонтерів, прийнята на XI конгресі Міжнародної асоціації волонтерів. Права людини : навч. посіб. Київ : Просвіта, 2002. С. 67–80.
6. Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» від 13.12.2022 № 2834-IX. *Голос України* від 31.12.2022 № 267.
7. Сидоренко К.О. Перспективи розвитку регулювання волонтерської діяльності в Україні. *Право і суспільство.* 2012. № 4. С. 133–137.
8. Василь Сухомлинський [Текст]: наук. праці упоряд. та наук.ред. П. Сікорський, Д. Герцюк. Львів : Бадікова Н.О., 2018. 252 с.
9. Суспільне служіння. Навіщо дітям досвід волонтерства. URL: URL:https://nus.org.ua/view/suspilne-sluzhinnya-navishhodityam-dosvid-volonterstva/
10. Петришин Л. Й., Чайковська Г. Б. Особливості самореалізації студентської молоді засобами віртуальної волонтерської діяльності. The 1st International scientific and practical conference *"Eurasian scientific congress" (J*anuary 27–28, 2020) Barca Academy Publishing, Barcelona, Spain. P. 2020, с. 422–427.
11. Грищенко Н. І. Волонтерський рух в сучасній Україні як стратегія розвитку молодіжного лідерства. Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» *Політологія. Соціологія. Право* Вип. 2 (38). 2018. С. 73–78.
12. Підтримати небайдужих: як допомогти розвитку волонтерського руху. 2022 р. URL:https://mind.ua/openmind/20241526-pidtrimati-nebajduzhih-yak-dopomogti-rozvitkuvolonterskogo-ruhu.
13. Changes in the value and division of unpain volunteering in the UK: 2000 to 2015. URL: https – https://www.ons.gov.uk.
14. Грушевський М. С. Нарис історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя. К. : Наукова думка, 1991. 560 с.

Naida I. Volunteer activity of youth as a manifestation of patriotic feelings: administrative aspect

The article is devoted to the issue of volunteering as an element of patriotic education of youth.

It was found out that in independent Ukraine, the first volunteer activity appeared back in 1992. However, the highest manifestation of volunteer activity in Ukraine began with the beginning of the Russian-Ukrainian war, during the Revolution of Dignity.

The article reveals that according to the Concept of national-patriotic education in the education system of Ukraine, one of the forms of patriotic education is volunteer activity, which in turn is one of the means of forming patriotic qualities of the individual.

It is noted that the deployment of volunteerism in Ukraine is a reaction of society to external aggression, which was perceived as a challenge to the self-identification of the nation and the people from one point of view, and from another point of view, it was caused by an internal political crisis, as a result of which the state could not effectively perform the functions that were placed on her.

It is shown that the state policy in the field of volunteering in Ukraine in accordance with the legislative framework is carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body that implements the state policy in the field of volunteering, other state authorities and local self-government bodies within their powers.

The article states that volunteering is not a job, but a vocation. This feeling of involvement in the life of one's country, patriotism, is an integral part of the social consciousness of modern youth. The family, as well as educational institutions, have the greatest influence on the formation of patriotic feelings in young people.

It was concluded that in order to actively involve young people in volunteering, the state should create an effective system of means and methods of motivating and popularizing volunteering.

Active volunteering develops the necessary life skills and professional experience in the young generation, the ability to interest and organize volunteers, learn to interact with people and organizations, find support from partners and sponsors, state and commercial structures, etc.

Key words: *volunteerism, young generation, patriotism, state policy, civic and patriotic education.*

УКД 35.073.515.3
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.32

І. М. Перестюк
https://orcid.org/0000-0003-1692-9247
кандидат наук з державного управління,
докторантка кафедри публічного управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УКРАЇНІ

Автором досліджено що, на сьогодні в нашій країні державний борг України – це загальна сума боргових зобов'язань держави, яка складається з усіх випущених та непогашених боргових зобов'язань держави, у тому числі державних боргових зобов'язань, що набирають чинності внаслідок випуску гарантії за кредитами, або зобов'язання, що виникають на підставі законодавства чи договору. Виявлено, що державний борг за своєю економічною сутністю визначає економічні відносини держави, як позичальника зі своїми кредиторами (резидентами/нерезидентами), щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та довіри. Бюджетний кодекс України розрізняє поняття гарантованого державою боргу, що є сукупною сумою боргових зобов'язань суб'єктів господарювання України за отриманими та непогашеними на звітну дату кредитами (позиками), виконання яких забезпечено державні гарантії. Наголошено, що управління державним боргом в Україні здійснюється за взаємодії Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та Державного казначейства України, які відповідно до покладених функцій та повноважень, відповідають за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави, метою якої є забезпечення фінансової стабільності та боргової стійкості країни. Право на здійснення державних позик у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України. З'ясовано, що пошуки підвищення ефективності управління державним боргом в Україні, є динаміка державного боргу, який протягом останніх кількох років демонструє його надзвичайно високі темпи зростання та структуру, в якій переважає зовнішній борг. Така ситуація однозначно свідчить про загрозу бюджетній безпеці держави та є негативним фактором формування видаткової частини Державного бюджету України.

Ключові слова: *дефолт, публічне управління, державний борг, зовнішній борг, управління державним боргом, механізм управління та обслуговування, проблеми управління, ризики.*

Постановка проблеми. Державний борг за своєю економічною сутністю визначає відносини держави як позичальника зі своїми кредиторами, щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах терміну погашення і повернення. Актуальність дослідження процесів формування та скорочення державного боргу визначається його багатоаспектним впливом на соціально економічний стан держави. Також варто звернути увагу на значні обсяги державного боргу України та стрімке його зростання протягом 2022 року, що призводить до формування серйозних боргових загроз національній економіці, що потребує розробки наукового обґрунтування механізму ефективного управління державним боргом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми удосконалення механізму управління державним боргом в Україні досліджували такі науковці, як: Я. Винокуров, Л. Лондар, В. Піхоцький, О. Піхоцька та інші.

© Перестюк І. М., 2023

Метою статті є аналіз удосконалення механізму управління державним боргом в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день законодавче визначення державного боргу України закріплено Бюджетним кодексом, як «загальна сума боргових зобов'язань держави, яка складається з усіх випущених та непогашених боргових зобов'язань держави, у тому числі державних боргових зобов'язань, що набирають чинності внаслідок випуску гарантії за кредитами, або зобов'язання, що виникають на підставі законодавства чи договору» [1].

На думку вченого Я. Винокурова [2] слід зазначити, що державний борг за своєю економічною сутністю визначає економічні відносини держави, як позичальника зі своїми кредиторами (резидентами/нерезидентами), щодо перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту на умовах строковості, платності та довіри. Бюджетний кодекс України розрізняє поняття гарантованого державою боргу, що є сукупною сумою боргових зобов'язань суб'єктів господарювання України за отриманими та непогашеними на звітну дату кредитами (позиками), виконання яких забезпечено державні гарантії [1].

Слід додати, що гарантований державний борг зводиться до того, що у разі неспроможності суб'єкта погасити таку суму боргу фінансова відповідальність за його погашення покладається на державний бюджет.

Варто зауважити, що управління державним боргом – це комплекс заходів держави, щодо виплати відсоткових доходів і погашення позик кредиторам, зміни умов уже виданих позик, визначення умов і видачі нових позик [2].

У процесі управління державним боргом необхідно враховувати такі чинники:

– економічну та політичну ситуацію в країні;

– рівень інфляції;

– ділова та експортна діяльність суб'єктів господарювання та інші.

Управління державним боргом в Україні здійснюється за взаємодії Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України та Державного казначейства України, які відповідно до покладених функцій та повноважень, відповідають за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави, метою якої є забезпечення фінансової стабільності та боргової сталості країни. Право на здійснення державних позик у межах, визначених законом про Державний бюджет України, належить державі в особі Міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України [4].

Необхідно звернути увагу, що важливим комплексним документом, спрямованим на підвищення ефективності управління борговими зобов'язаннями України, є Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2021–2024 роки – базовий документ щодо боргової політики України [5]. Стратегія визначає чотири основні цілі управління державним боргом на найближчі роки:

– збільшення частки державного боргу в національній валюті;

– подовження середнього строку погашення та забезпечення єдиного графіка погашення державного боргу;

– залучення довгострокового пільгового фінансування;

– продовження розвитку міцних відносин з інвесторами та подальше вдосконалення політики управління державним боргом.

Стратегія також містить аналіз прогнозних показників боргу та висновки щодо боргової сталості, а також план дій на 2021–2024 роки та показники досягнення цілей – зокрема, зниження співвідношення державного боргу до ВВП до 47% до кінця 2024 року.

Вперше Стратегія в оновленому форматі, наближеному до світових практик, була затверджена у 2019 році та довела свою ефективність як інструмент підвищення прозорості прийняття рішень та покращення комунікації як з інвесторами, так і з міжнародними партнерами.

Таким чином, у результаті її реалізації вже вдалося досягти важливих цілей: збільшення частки державного боргу в національній валюті (з 33,4% у 2018 році до 38,2% у 2020 році), покращення структури державного боргу за строками та підвищення міжнародних рейтингів України.

Україна отримала визнання і на міжнародному рівні: міжнародне видання GlobalMarkets відзначило Україну в номінації «Найкращий офіс з управління державним боргом у Центральній та Східній Європі» [5].

Реалізація Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2021–2024 роки сприятиме подальшій підтримці іміджу держави як надійного партнера, що проводить прозору та прогнозовану боргову політику. У свою чергу, це позитивно вплине на умови державних запозичень та сприятиме інвестиційній привабливості України.

Очевидно, що саме такі процеси відбуваються в Україні зараз. Стратегія визначає низку шляхів задоволення потреб держави в кредитних ресурсах шляхом фінансування державного бюджету за мінімально можливої вартості обслуговування державного боргу, врахування ризиків та підтримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, у тому числі:

– оптимізація структури державного боргу у валюті та зниження процентних ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики;

– мінімізація ризиків, пов'язаних з рефінансуванням;

– запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, пов'язаних із здійсненням платежів за державним боргом;

– надання кредитів для підтримки та розвитку пріоритетних сфер економіки;

– забезпечення системного підходу до міжнародної інтеграції та співробітництва, включаючи впровадження ефективних механізмів прийняття рішень у зовнішньоекономічній сфері;

– реалізація стратегії залучення, ефективного використання та моніторингу зовнішньої допомоги;

– розширення співробітництва з міжнародними організаціями , у тому числі міжнародними фінансовими організаціями;

– забезпечення прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності відповідної інформації [6].

Окремо, необхідно зазначити, що на виконання цієї стратегії було прийнято низку інших нормативно-правових актів, однак на сьогодні спостерігається вкрай низька ефективність реалізації стратегічних напрямів управління державним боргом. Національна стратегії безпеки України, де зазначено, що однією з актуальних загроз національній безпеці України є неефективне управління державним боргом. Передбачено забезпечення економічної безпеки, в тому числі шляхом ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, ефективного контролю за станом державного боргу [5].

Доречно зауважити, що пошуки механізмів підвищення ефективності управління державним боргом в Україні, є динаміка державного боргу, який протягом останніх кількох років демонструє його надзвичайно високі темпи зростання та структуру, в якій переважає зовнішній борг. Така ситуація однозначно свідчить про загрозу бюджетній безпеці держави та є негативним фактором формування видаткової частини Державного бюджету України.

Аналізуючи структуру боргових зобов'язань України , можна побачити, що 82,3% становить державний борг, 17,7% – гарантований державою борг. Переважну частину боргових зобов'язань займає зовнішній борг: так, у структурі державного боргу частка зовнішнього боргу становить 60,7%, у структурі гарантованого державою боргу зовнішній борг становить 90,2%. Близько 70% державного та гарантованого державою боргу має бути погашено в іноземній валюті. Така ситуація ще більше загострює проблему розрахунку зобов'язань держави, а також вартості обслуговування боргу, адже внаслідок інфляції та девальвації гривні збільшення гривневого еквівалента зазначеної суми становило 3,5 рази [7].

Варто підкреслить, що актуальною є реалізація ефективної державної політики управління боргом, метою якої має бути отримання найвищого ефекту від запозичених коштів та уникнення макроекономічних труднощів і проблем платіжного балансу в майбутньому.

Доцільно зазначити, що на думку вітчизняного вченого Л. Лондара [4, с. 274], що в нашій країні формування ефективної державної політики управління держав-

ним боргом потребує чіткої координації дій у всіх сферах і ланках економічної та фінансової систем. Суб'єктами забезпечення фінансової безпеки держави є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національна Банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, громадяни України та їх об'єднання.

Враховуючи те, що основною причиною зростання кредитів у нашій країні є постійний дефіцит платіжного балансу країни та неспроможність фінансувати соціальні програми, найкращим із існуючих методів скорочення державного боргу є збільшення обсягу товарів і послуг, які сприяють грошовому обігу в країні, як наслідок надходження до бюджету.

Варто підкреслити, що метою удосконалення системи державних фінансів та забезпечення фінансової стабільності на валютно-банківському ринку Мінфін проводить роботу щодо зменшення обсягу державного боргу

України та боргового навантаження, агентство працює за 2 напрямками:

– *заміна старі борги з новими, дешевшими фінансовими інструментами*: Мінфін ефективно реалізує політику заміни дорогих кредитів минулих років (в середньому – під 8% річних терміном близько 8 років) на більш дешеві кредити (в середньому – до 3% річних терміном близько 8 років).Таким чином , нові кредити майже в 3 рази вигідніші за попередні.

– *реструктуризація боргів з власниками комерційних зовнішніх зобов'язань країни* : угода між Мінфіном та Спеціальним комітетом кредиторів про реструктуризацію зовнішнього комерційного боргу України передбачає, зокрема, зменшення основної суми суверенного та гарантованого державою боргу на 20%, що дозволяє одразу зменшити боргове навантаження на 3,6 млрд дол. єврооблігаціями Києва [3].

Зважаючи на посилення геополітичних ризиків навколо України, інвесторам не варто прогнозувати зниження процентних ставок за обслуговування боргу, що в умовах очікуваного високого рівня дефіциту бюджету є додатковим тиском на державний бюджет. Наразі вкрай важливо вести постійний контроль та своєчасне втручання в податковий бюджет регулюється з метою уникнення зростання високих рівнів зовнішнього та внутрішнього державного боргу, особливо через низький рівень доходів державного бюджету.

Слід додати, що з метою оптимізації боргової політики України вважаємо за необхідне реалізувати ефективні заходи щодо:

– забезпечення державного стабільне виконання всіх зобов'язань перед інвесторами та кредиторами;

– раціональний розподіл кредитних коштів;

– оптимальної для бюджету структури боргових зобов'язань з урахуванням строків і валюти погашення;

– зменшення частки зовнішнього боргу в загальній частці боргу країни та переорієнтація на внутрішній ринок державних позик у період нестабільності національної валюти;

– вдосконалення нормативно-правової бази, розробка комплексної боргової стратегії, за якої державний борг стане інструментом економічного зростання держави, а не борговим тягарем для економіки;

– залучення коштів переважно на реалізацію програм інноваційно-інвестиційного розвитку країни;

– надання державних гарантій лише у виняткових випадках, пов'язаних із реалізацією національних інтересів [6].

Отже, слід додати, що в Україні підвищення ефективності управління державним боргом і пошук механізмів її вирішення є одними з найбільш актуальних питань сьогодення в Україні. Прискорення темпів впровадження як середньострокової стратегії управління державним боргом, так і поточної програми управління, а також удосконалення механізму управління зовнішнім державним боргом України дозволять забезпечити подальше економічне зростання та високий рівень соціальних стандартів життя українців.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що на даний момент проблема пошуку шляхів управління державним боргом в Україні посідає значне місце, що

зумовлено стрімкою динамікою зростання боргових зобов'язань, особливо в частині зовнішнього боргу. Проблема посилюється девальвацією національної валюти, оскільки більша частина боргу має бути погашена в іноземній валюті, а обсяги експорту значно скоротилися порівняно з попередніми роками. Незважаючи на те, що останнім часом було прийнято низку нормативно-правових актів для підвищення ефективності управління державним боргом , зазначені проблеми свідчать про їх недостатню ефективність. Проблема підвищення ефективності управління державним боргом і пошук шляхів її вирішення є одними з найбільш актуальних питань на сьогодні. Прискорення темпів впровадження як середньострокової стратегії управління державним боргом, так і поточної програми управління, а також удосконалення механізму управління зовнішнім державним боргом України дозволять забезпечити подальше економічне зростання та високий рівень соціальних стандартів життя українців.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний Кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text.
2. Винокуров Я. Державний борг України перевищить 100% ВВП. Що це означає? 2022 р. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2022/10/25/692991/
3. Державний борг України «Мінфін» 2023 року. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/
4. Лондара Л. Удосконалення фінансування системи освіти України як передумова успішного реформування «Інститут освітньої аналітики Київ», 2021р. С. 274
5. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (за період 01.08–31.08.2022). URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voyennoho-4
6. Піхоцький В. Ф., Піхоцька О. М. Формування надходжень та використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України. *Ефективна* економіка. 2020 р. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8426
7. Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2021–2024 роки затверджено. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uriadom_zatverdzheno_serednostrokovu_strategiiu_upravlinnia_derzhavnim_borgom_na_2021-2024_roki-3224.

Perestyuk I. Improvement of the management mechanism public debt in Ukraine

The author has researched that, to date, the state debt of Ukraine in our country is the total amount of the state's debt obligations, which consists of all issued and outstanding state debt obligations, including state debt obligations that come into force as a result of the issue guarantees for loans, or obligations arising on the basis of legislation or a contract. It was revealed that the state debt, by its economic essence, determines the economic relations of the state, as a borrower, with its creditors (residents/non-residents), regarding the redistribution of part of the value of the gross domestic product on terms of timeliness, payment and trust. The Budget Code of Ukraine distinguishes between the concept of state-guaranteed debt, which is the aggregate amount of debt obligations of economic entities of Ukraine for credits (loans) received and outstanding as of the reporting date, the performance of which is provided by state guarantees. It is emphasized that the management of public debt in Ukraine is carried out through the cooperation of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the National Bank of Ukraine and the State Treasury of Ukraine, which, in accordance with the assigned functions and powers, are responsible for the development and implementation of an effective debt strategy of the state, the purpose of which is to ensure financial stability and debt sustainability of the country. The right to carry out state loans within the limits defined by the Law on the State Budget of Ukraine belongs to the state in the person of the Minister of Finance of Ukraine on behalf of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It was found that the search for improving the efficiency of public debt management in Ukraine is the dynamics of the public debt, which during the last few years has demonstrated its extremely high growth rates and a structure dominated by external debt. Such a situation unequivocally indicates a threat to the budgetary security of the state and is a negative factor in the formation of the expenditure part of the State Budget of Ukraine.

Key words: *default, public administration, public debt, external debt, public debt management, management and maintenance mechanism, management problems, risks.*

УДК 353:330.1
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.33

Р. В. Стаднійчук
доктор філософії в галузі економіки,
в.о. доцента кафедри загально юридичних дисциплін
ПВНЗ «Херсонський економічно-правовий інститут»

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК ЗАЛЕЖНА ЗМІННА ПОТЕНЦІЙНО ПОСЕРЕДНИЦЬКИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ

В статті досліджено публічну політику як залежна змінна потенційно посередницьких політичних процесів для управління соціальними конфліктами. Про критерії аналітичних підходів використовувалися державними службовцями, відповідальними за управління конфліктами в різні періоди правління, ми виявили, що існує різноманітність підходів, але через процеси рефлексії та навчання, які сприяють деякі державні адміністрації, вони прагнули інтегрувати та гомогенізувати. Помічено, що з кожною зміною уряду ротація чиновників посилюється, а в деяких урядах профілі посадовців із політичними приналежностями та прагненнями мають пріоритет над тими, хто спеціалізується на врегулюванні конфліктів і має здатність до них. Така форма призначення персоналу або незначна підготовка персоналу представляє ризик і заважає делікатному управлінню складними та складними процесами, які значною мірою залежать від можливостей посадових осіб, які працюють з людськими групами, чутливості до контексту, розпізнаючи психологію людей, розвиваючи мережі та соціальний капітал тощо.

Політика може впливати на виникнення конфліктів через вплив на структури розколу в суспільстві. Конфлікти можуть виникати лише тоді, коли люди справді сприймають себе учасниками конфлікту та ідентифікують інших як своїх опонентів. Чим легше людям ідентифікувати інших як своїх опонентів, тим легше їх стигматизувати чи стереотипувати, і тим більша ймовірність того, що відкриється розкол, що сприятиме виникненню конфлікту.

Політика, яка створює або зміцнює негативну конструкцію цільових груп у суспільстві, збільшує ймовірність того, що ширша громадськість сприйматиме себе як таку, що перебуває у розподільному та/або моральному конфлікті з цільовою групою. Це дослідження показує, що сторони конфлікту можуть вибирати, на яких аспектах конфлікту вони хочуть зосередитися, і можна очікувати, що політика вплине на цей вибір.

Тому можна очікувати, що політика, яка створює економічні можливості для місцевих жителів під час процесу переходу, дозволить їм прийняти прагматичне ставлення або конфліктне сприйняття, яке зосереджується на подільних аспектах. Політика може впливати на інтенсивність конфлікту, заохочуючи сторони конфлікту зосереджуватися на подільних, а не неподільних аспектах конфлікту. У ситуаціях, коли конфлікту більше неможливо уникнути, політика може вплинути на бажання сторін конфлікту працювати над досягненням врегулювання конфлікту.

Ключові слова: *публічна політика, залежна змінна, управління, соціальні конфлікти.*

Постановка проблеми. Публічне управління можна розуміти як інституціоналізований процес формування політики, під час якого конфлікти врегульовуються таким чином, щоб можна було виробити загальновизнані та довгострокові політичні рішення. Тоді як існуючі дослідження формування політики розглядають політичний конфлікт як важливий елемент політичного процесу, він перш за все досліджує те, як конфлікти впливають (на формування) політики, а не те, як політики впливають на конфлікти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес розробки публічної політики – це в основному протистояння ідей,

© Стаднійчук Р. В., 2023

оскільки це механізм, за допомогою якого на людей впливають або спонукають їх займатися політикою, залучаючи індивіда до колективних дій. З цієї причини ідеї є центром суперечок у державній політиці, оскільки весь час існує протистояння щодо критеріїв класифікації, обсягу визначень та ідеалів, які керують способом поведінки громадянина.

Загалом існуюча література переважно розглядає політику як залежну змінну інституційно керованих, потенційно посередницьких політичних процесів, чиї післязаконодавчі наслідки мають, у кращому випадку, другорядне значення для управління конфліктами. Однак, оскільки досі є дуже обмежені знання про те, як конкретні характеристики політики впливають на політичні та суспільні конфлікти, малоймовірно, що вплив політики на конфлікти є свідомим і навмисним результатом інституційного управління конфліктами. І навіть якби ці знання були легко доступними, політикам все одно було б важко передбачити посередницькі наслідки політики (зазвичай тривалої) політики в мінливих соціально-економічних контекстах. Ці причини свідчать про те, що вплив політики на посередництво в конфлікті не можна вважати нецікавими посередницькими змінними в інституційно керованому управлінні конфліктами.

Мета статті – дослідженню публічної політики як залежної змінної потенційно посередницьких політичних процесів для управління соціальними конфліктами.

Виклад основного матеріалу. Громадяни можуть періодично обирати політиків, які найкраще представляють їхні інтереси, і, що дуже важливо, можуть позбутися тих, хто цього не представляє. Таким чином, управління конфліктами полягає в періодичному обміні політиками та партіями, щоб переконатися, що при владі є ті, хто найкраще представляє інтереси громадян і вирішує проблеми, які вони вважають актуальними.

Основний висновок літератури про роль інституцій у врегулюванні конфліктів показує, що інституції, які дозволяють соціальним групам висловлювати свої вимоги – і створюють у них відчуття, що їх можливо досягти – підвищують ймовірність того, що остаточно розроблена політика відображатиме врегулювання конфліктів, з якими групи можуть (хоча часом неохоче) жити. Навпаки, інституції, які надають кільком впливовим акторам винятковий вплив на політику, з меншою ймовірністю зможуть стійко врегулювати суспільні конфлікти.

Наприклад, література про неокорпоративізацію показує, як процеси формулювання політики можуть врегулювати конфлікти через тристороннє економічне узгодження інтересів праці, роботодавців і держави. Він перебуває під «тінню ієрархії» держави [2], щоб дві протилежні групи економічних інтересів усунули свої розбіжності. У цьому контексті переговори між різними інтересами відбуваються з явною метою врегулювання суперечок, а не максимізації користі від політики «переможець отримує все».

Вплив інституцій на посередництво в конфлікті також відіграє важливу роль у дослідженнях політичних процесів і формування політики як на головній політичній арені, так і в рамках спеціалізованих політичних майданчиків [3]. Наприклад, структура адвокаційної коаліції концептуалізує політичний процес як сформований стабільними довготривалими конфліктами між конкуруючими коаліціями [2–4]. Подібним чином дослідження впровадження зосереджені на конфлікті, який виникає під час процесу реалізації політики [4].

Ставлення людей до конфлікту та їхніх опонентів впливає на їхню конфліктну поведінку, тобто на їхнє бажання брати участь у конфлікті чи ігнорувати його, погоджуватися на компроміс і прийняти політичне врегулювання чи ескалувати/придушити конфлікт. Проілюструємо три версії цього базового механізму:

– політика може впливати на те, чи конфлікти взагалі виникнуть, через їхній вплив на структури розколу в суспільстві;

– політика може впливати на те, як конфліктуючі сторони підходять до конфлікту, надаючи стимули для зосередження на подільних, а не неподільних аспектах;

– політика може впливати на конфлікти, які вже укорінилися, впливаючи на відносну силу сторін конфлікту.

У трьох версіях основного механізму матеріальні та інтерпретаційні ефекти часто впливають на конфліктне ставлення в поєднанні, а не окремо. Іноді матеріальні стимули є тим, що головним чином змушує сторони конфлікту змінити своє ставлення, тоді як іноді інтерпретаційні ефекти політики є тим, що головним чином впливає на ставлення до конфлікту. Наприклад, політика, яка спирається на інструменти примусової політики, такі як санкції, сила або перевиховання, ймовірно, підкреслить негативне становище цілей політики в суспільстві, оскільки вони сигналізують про те, що немає іншого, більш м'якого способу змінити їхню поведінку.

Іншим прикладом того, як політика може згладити розбіжності між різними групами в суспільстві, є політика, спрямована на досягнення балансу між мультикультуралізмом та громадянською інтеграцією. Більшість демократичних держав формулюють різноманітні політики, спрямовані на інтеграцію мігрантів, етнічних та інших меншин шляхом зменшення дискримінації, сприяння рівним можливостям, визнання культурної ідентичності та сприяння культурному взаєморозумінню між групами [11]

Обидва приклади свідчать про те, що політика може впливати на те, чи взагалі виникає конфлікт між суспільними групами, ускладнюючи людям ідентифікувати інших як своїх опонентів. Політика повинна знайти тонкий баланс між визнанням ідентичності груп меншин і сприянням громадянській інтеграції в демократичну державу [7]. Дослідження показують, що політика, яка переважно зосереджується на громадянській інтеграції, водночас не визнаючи особливостей груп меншин, може призвести до відчуження меншин і призведе до їх соціальної, економічної чи просторової ізоляції [10]. Ізоляція може сприяти формуванню опозиційних ідентичностей. Навпаки, політика, яка зосереджується на різноманітності та нехтує потребою громадянської інтеграції, ризикує класифікувати групи ідентичності та посилити їхню стурбованість маргіналізацією [6]. Крім того, політика різноманітності, у якій відсутній видимий компонент громадянської інтеграції, може сприяти стигматизації груп меншин як халявників в очах більшості.

Іншим прикладом політики, яка сприяє взаєморозумінню між групами, є політика, яка розширює доступ до вищої освіти. Дослідження свідчать про те, що люди в штатах, які інвестують у вищу освіту, менш схильні мислити нульовою сумою. Вища освіта «бореться проти спрощеного мислення, підриває стереотипи, відкриває людям інші точки зору та заохочує їх терпимо ставитися до соціальних відмінностей» [8].

У політичній літературі конфлікти через політичні протиріччя концептуалізуються як «змагання за створення рамок», коли конфліктуючі сторони стратегічно висвітлюють одні аспекти конфлікту, применшуючи або взагалі ігноруючи інші [13]. Прикладом є політика та її роль у конфліктах, які зараз відбуваються в багатьох демократичних країнах щодо переходу від галузей промисловості з високим вмістом вуглецю до сталого виробництва енергії. У штаті Вайомінг, наприклад, багато місцевих жителів сильно заперечують перехід від вугілля до вітру. Конфлікти щодо переходу до сталого виробництва енергії демонструють як подільні, так і неподільні аспекти. Хоча місцеві жителі бояться втрати робочих місць і доходів у результаті переходу, вони також виступають проти вітрових електростанцій, оскільки вони спричиняють «кризу ідентичності», тобто уявлення про те, що перехід на чисту енергію знищить їхній традиційний «спосіб життя», переверне культуру громад зв'язується з вугіллям і захаращує відкриті ландшафти вітровими турбінами [10] Те, що спостерігачі часто називають «прагматизмом», – це неохоче сприйняття місцевими жителями економічних можливостей, незважаючи на ці культурні наслідки.

Таким чином, обидві політичні орієнтири, ймовірно, протистоять групам меншин проти більшості та, ймовірно, посилять груповий розкол між ними. Згідно з цією логікою, політичні суміші [4], які збалансовують громадянську інтеграцію та мультикультуралізм, швидше за все, сприйматимуться меншинами та більшістю як справедливі, а тому вони найкраще підходять для запобігання виникненню конфліктів між ними.

Висновки і пропозиції. Політика може впливати на інтенсивність конфлікту шляхом впливу на відносну силу сторін конфлікту. У ситуаціях, коли конфлікт уже вкорінився, а сторони конфлікту, здається, непримиренно протистоять одна одній, політика все ще може спробувати створити рівні умови гри. Як свідчить значна кількість літератури про демократизацію, сторони конфлікту, які не можуть повалити одна одну, швидше за все, підуть у відставку та домовляться про компроміс. Навпаки, потужні сторони конфлікту часто відчувають спокусу використати свої переваги, щоб ігнорувати політичні цілі слабших груп, щоб добитися свого. Таким чином, рівні умови гри можуть тимчасово призвести до більшої інтенсивності конфлікту, однак водночас це може створити передумови для управління конфліктом, якщо сторони усвідомлять, що вони не можуть подолати одна одну.

По-перше, це тому, що громадяни формують політичні судження в мережі впливів, а по-друге, тому що часто важко встановити конкретні канали, через які люди «переживають» політику – безпосередньо як одержувачі чи внески, або опосередковано через споживання ЗМІ чи певну форму особистого досвіду.

Таким чином, має бути особливо важливим чітко визначити гіпотетичні зв'язки між деякими аспектами політики та конкретними конфліктними ставленнями та поведінкою певних суспільних груп або сторін конфлікту, а також зв'язати ці змінні через ретельно розроблену причинно-наслідкову залежність. моделі.

Список використаної літератури:

1. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2016. 340 с.
2. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с. URL: http://ipk.edu.ua/library/vidanny/monografij/монографія%20ПУАМ.pdf
3. Слободянюк, Анатолій Володимирович. Психологія управління та конфліктологія [Текст] : навч. посіб. для практ. та семінар. занять / А. В. Слободянюк, Н. О. Андрущенко ; Вінниц. нац. техн. ун-т. Вінниця : ВНТУ, 2010. 120 с
4. Adam, C., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2019). Policy accumulation and the democratic responsiveness trap. Cambridge University Press.
5. Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. SAGE Open, 10(1), 1–13.
6. Chamorel, P. (2019). Macron versus the yellow vests. Journal of Democracy, 30(4), 48–62.
7. Collier, P. (2018). Diverging identities: A model of class formation. Blavatnik School of Government Working Paper 2018/024: 1–18.
8. Hinterleitner, M. (2020). Policy controversies and political blame games. Cambridge University Press.
9. Jenkins, J. A., & Milkis, S. M. (Eds.). (2014). The politics of major policy reform in postwar America. Cambridge Univ. Press.
10. Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). How democracies die. Crown Publishing.
11. Mettler, S., & SoRelle, M. (2014). Policy feedback theory. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), Theories of the policy process. Westview Press.
12. Searcey, D. (2021). Wyoming coal country pivots, reluctantly, to wind farms. The New York Times. https://www.nytimes.com/2021/03/03/climate/wyoming-coal-country-wind-farm.html?campaign_id=9&emc=edit_nn_20210303&instance_id=27710&nl=the-morning&regi_id=110273861&segment_id=52751&te=1&user_id=4dd4f7ab6799c1ec7c9a4b26c7e751ad.
13. Wehrmann, B. (2019). Limits to growth: Resistance against wind power in Germany. Clean Energy Wire. https://www.cleanenergywire.org/factsheets/fighting-windmills-when-growth-hits-resistance.

Stadniichuk R. Public policy as a dependent variable of potentially mediating political processes for managing social conflicts

The article examines public policy as a dependent variable of potentially mediating political processes for managing social conflicts. On the criteria of analytical approaches used by civil servants responsible for Conflict Management in different periods of government, we found that there is a variety of approaches, but through the reflection and learning processes promoted by some public administrations, they sought to integrate and homogenize. It is noted that with each change of government, the rotation of officials increases, and in some governments, the profiles of officials with political affiliation and aspirations take precedence over those who specialize in conflict resolution and have the ability to resolve them. This form of staff assignment or lack of staff training poses a risk and hinders the delicate management of complex and complex processes that largely depend on the capabilities of officials working with human groups, sensitivity to context, recognizing people's psychology, developing networks and social capital, etc.

Politics can influence the emergence of conflicts by influencing the structures of division in society. Conflicts can only arise when people truly perceive themselves as participants in the conflict and identify others as their opponents. The easier it is for people to identify others as their opponents, the easier it is for them to be stigmatized or stereotyped, and the more likely it is that a split will open that will lead to conflict.

Policies that create or reinforce the negative construction of Target groups in society increase the likelihood that the wider public will perceive themselves as being in Distributive and/or moral conflict with the target group. This study shows that parties to a conflict can choose which aspects of the conflict they want to focus on, and politics can be expected to influence that choice.

Therefore, policies that create economic opportunities for local residents during the transition process can be expected to allow them to adopt a pragmatic attitude or conflicting perception that focuses on divisive aspects. Policies can influence the intensity of a conflict by encouraging parties to a conflict to focus on divisive rather than indivisible aspects of the conflict. In situations where conflict can no longer be avoided, policies can influence the desire of the parties to the conflict to work towards a settlement of the conflict.

Key words: *public policy, dependent variable, governance, social conflicts.*

УДК 352.07
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.34

О. О. Шевченко
https://orcid.org/0000-0003-1825-233X
Researcher ID: AAE-3258-2020
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри менеджменту
Донбаської державної машинобудівної академії

С. П. Пономарьова
здобувач ОПП «Публічне управління та адміністрування»
Донбаської державної машинобудівної академії

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СУСПІЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

У статті виконано розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення ключових аспектів механізму публічного управління та адміністрування системою суспільно-економічних відносин на рівні територіальних громад; досліджено ґенезу та теоретичний підхід до формування системи суспільно-економічних відносин, основи розбудови публічного управління системою суспільно-економічних відносин у територіальних громадах, зокрема проаналізовано процес формування і реалізації публічного управління суспільно-економічними відносинами в територіальних громадах та їх відображення у нормативно-законодавчій площині; обґрунтовано підходи щодо реалізації публічного управління системою соціально-економічних відносин в Україні та зарубіжних країнах; досліджено стан і процеси формування та реалізації публічного управління соціально-економічними відносинами у територіальних громадах України; наведено проблеми інституціоналізації публічного управління системою соціально-економічних відносин у територіальних громадах, що дало змогу виділити ключові фактори впливу; оцінено зарубіжний досвід публічного управління системою суспільних відносин; обґрунтовано побудову та аналіз модернізованої суспільно-економічної моделі держави з диференційованою стратегією функціонування сучасного механізму публічного управління та адміністрування з метою розв'язання актуальних проблем державного та публічного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад, що вимагає модернізації суспільно-економічних процесів в органах публічного управління, формування нових підходів до застосування державної політики; запропоновано застосування шляхів модернізації механізму суспільно-економічних відносин на рівні територіальних громад, що відповідає досягненню відповідних цілей і завдань на всіх рівнях публічного управління та місцевого самоврядування з використанням критеріїв та показників оцінювання результативності цієї реалізації.

Ключові слова: *відносини, система суспільно-економічних відносин, суспільно-економічні комунікації, територіальні громади, публічне управління, органи публічного управління, сталий розвиток територій, бізнес-структури, громадські організації, інститути громадянського суспільства.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Новий адміністративно-територіальний устрій, заснований на засадах субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та громад, забезпечення спроможності й

© Шевченко О. О., Пономарьова С. П., 2023

самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення, повинен сприяти підвищенню результативності і ефективності публічного управління в територіальних громадах. Наразі сучасна громада потребує зовсім нового підходу, який забезпечить синергетичний ефект поєднання ресурсів та можливостей кожного окремого суб'єкта та їх плідної спільної взаємодії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Висвітлення проблеми знайшло відображення в дослідженнях окремих вітчизняних учених – Оболенський О. Ю., Полянська Я. В., Яценко Т. [1, с. 27; 2, с. 196; 3, с. 185], зокрема теоретичні напрацювання з управління, які слугують фундаментальною основою для розроблення механізмів взаємодії органів публічного управління та громадськості. Але не зважаючи на значні теоретичні та практичні напрацювання у вивченні та реалізації механізмів взаємодії, процес формування і реалізації суспільно-економічних відносин як вагомого управлінського інструменту взаємодії органів публічного управління із суб'єктами господарювання і населенням на рівні територіальних громад потребує додаткових досліджень, що і зумовлює актуальність дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На даний час триває реформа управління та децентралізація публічної влади на рівні територіальних громад, життєві на сьогодні підходи до місцевого самоврядування недостатньо сприяють підходам до розв'язання проблем, що є достатньо актуальними на рівні територіальних громад. Система суспільно-економічних відносин виступає ключовим засобом щодо застосування на практиці переваг нового підходу для досягнення сталого економічного розвитку на рівні кожної територіальної громади України. Необхідність теоретичного обґрунтування і розробки рекомендацій щодо удосконалення суспільно-економічного забезпечення діяльності органів публічного управління в територіальних громадах є очевидною.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні науково-обґрунтованих шляхів удосконалення публічного управління системою суспільно-економічних відносин як ефективного засобу підвищення результативності діяльності органів публічного управління в територіальних громадах в умовах реформування.

Виклад основного матеріалу. У сфері динамічних процесів суспільного життя суспільні відносини як спосіб взаємопов'язаності ланок суспільства відіграють важливу роль між сферами і підсистемами країни, між державним та місцевим рівнями влади, між суб'єктами господарювання, відповідними соціальними групами і населенням, соціальними організаціями і відповідними інститутами. Трансформація соціально-економічної підсистеми України на засадах децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування поглиблює питання вдосконалення, у першу чергу, суспільно-економічних відносин, їх змін, змісту і впливу на розвиток територіальних громад. В сучасному суспільстві виникає ряд певних проблем, які пов'язані з нерівностями і асиметрією у діях економічних суб'єктів, розбіжністю в економічних інтересах та недостатньою збалансованістю економічних можливостей і потреб суспільства. Усе це негативно впливає на розвиток економіки, знижуючи його темпи та динаміку змін. Економічні відносини є допоміжним засобом формування економічного базису, розвитку галузей народного господарства і підвищення ролі впливу органів публічного управління на результати економічних процесів. Проблеми еволюції сучасного суспільства вимагають від економічної теорії як науки нової методології, розробки конкретних концепцій і моделей, які стануть підґрунтям для переходу економічних систем країн на новий рівень ефективного розвитку за умов постійно зростаючих суспільних потреб. Емпіричні дослідження виявляють, що набули змін фактори та умови генезису системи, а попередні методи й моделі вже не дають ефективних рішень актуальних проблем економічної політики [4, с. 15].

Важливе місце у формуванні суспільно-економічних відносин займає компонент влади, що сприяє розвитку економіки. Тому варто акцентувати увагу на важливості ролі публічного управління та адмі-

Рис. 1. Формування системи суспільно-економічних відносин за рівнями

ністрування, оскільки саме воно формує відповідну законодавчу і нормативну базу для побудови системи суспільно-економічних відносин, формуючи для неї передумови виникнення, застосування і належного розвитку. Органи публічного управління, як головні суб'єкти формування системи суспільно-економічних відносин, діють в нормативно-законодавчій площині та у відповідному інституційному середовищі суспільства. Окреслена система суспільно-економічних відносин призначена для узгодження і збалансованості відповідних соціальних та економічних інтересів держави, місцевого самоврядування, територіальних громад, суб'єктів господарювання і населення. З метою окреслення практичного змісту, спрямованості і ролі суспільних відносин слід розглядати їх на

Рис. 2. Суб'єкти формування та реалізації системи суспільно-економічних відносин

різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави, з урахуванням змісту відповідних поставлених завдань та цілей, ступеню взаємодії та необхідності залучення певного закладеного потенціалу. Ураховуючи принцип субсидіарності та розмежування функціональних повноважень та обов'язків, кожен суб'єкт взаємодії виконує свою важливу роль в існуючій системі формування та розвитку суспільно-економічних відносин (рис. 1).

Задля вирішення соціально-економічних завдань певної території необхідно залучення головних учасників, в тому числі: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відповідних підприємств, бізнес структур, фінансових установ та міжнародних організацій, населення та громадських об'єднань, які діють на функціонують на території відповідної громади. Саме ці головні учасники виступають суб'єктами суспільно-економічних відносин та приймають відповідальну роль у формуванні та реалізації системи суспільно-економічних відносин на рівні територіальних громад.

Регулювання суспільно-економічних відносин забезпечується завдяки вірному проектуванню та організації плину процесів формування суспільно-економічних відносин. Таку систему управління можна побудувати за узагальненим змістом етапів їх побудови, а в разі специфіки сфери застосування урахувати специфіку та характер кожного окремого суб'єкта та об'єкта, для якого вони призначені.

Система суспільно-економічних відносин органів публічного управління відноситься до складової частини економічного розвитку не тільки суспільства в цілому чи держави, а в першу чергу до інституцій місцевого рівня – територіальних громад, які формують умови для створення економічного базису їх розвитку, побудови механізмів їх регулювання, модернізації та складають основу визначення економічних завдань.

Еволюція суспільно-економічних відносин на рівні територіальних громад розпочинається з активізації реформ щодо децентралізації влади та часткового відсторонення держави від прямого

Рис. 3. Управлінський інструментарій задля реалізації системи суспільно-економічних відносин

втручання в їх економічне становище. Це зумовлює необхідність пошуку нових відповідних ресурсів, методів та форм взаємодії державних, місцевих і означених секторів господарювання, направлених на розвиток територіальних громад та вирішення певних економічних завдань та цілей. Однак, на сьогоднішній день немає належної результативної ефективної моделі, яка б дозволила успішно взаємодіяти кожному суб'єкту відносин та вирішувати ряд нагальних економічних проблем.

Таким чином, на сучасному етапі важливим завданням є процес відтворення суспільно-економічних відносин щодо ефективних джерел економічного і соціального розвитку як країни в цілому, так і її адміністративно-територіальних одиниць зокрема. Без належного рівня економічного розвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць країна не може бути економічно розвиненою, що свідчить про обмеженість дослідження проблеми побудови раціональних суспільно-економічних відносин на різних рівнях управління державою, особливо щодо місцевого самоврядування, на рівні територіальних громад.

Процес децентралізації влади, що активно проводиться на місцях, заклав основу інституціональних змін на місцевому рівні, також має відповідний результат, коли окрема адміністративно-територіальна одиниця отримає певні владні інституції, механізми управління та моделі взаємодії органів публічного управління.

З метою досягнення економічних цілей сталого розвитку територій та враховуючи глобальні суспільні тенденції в рамках децентралізації влади доречно здійснити суттєву трансформацію сучасної існуючої системи публічного управління, зокрема її удосконаленням суспільно-економічними відносинами. Так, ураховуючи теоретично-методологічні підхід, аналіз стану, аспектів формування та інструментів реалізації суспільно-економічних відносин пропонується здійснення певного ряду заходів для удосконалення публічного управління ними. А саме, необхідно визнати пріоритетну роль органів публічного управління та адміністрування у реалізації відносин; використовувати систему суспільно-економічних відносин в якості засобу управління органів публічного управління на рівні територіальних громад, який забезпечує сталий економічний розвиток (рис. 3).

Висновки. Підсумовуючи, слід підкреслити, що систему суспільно-економічних відносин як першооснову формування і потужний ресурс розвитку територій необхідно використовувати в якості засобу публічного управління, який забезпечує сталий економічний порядок і є ключовим управлінським важелем у розвитку сучасного суспільства. На нашу думку, з метою формування системи суспільно-економічних відносин на рівні територіальних громад необхідно застосовувати проектний підхід, який передбачає: детальний аналіз нагальної проблеми; врахування наявних ресурсів та можливостей громади; залучення широкого кола зацікавлених сторін; можливість часткового або повного со-фінансування проекту, направленого на вирішення проблеми; чітке визначення обсягів, необхідних для виконання робіт; аналіз оцінених ризиків і загроз; вимірювання якісних та кількісних параметрів реалізації та досягнення бажаного результату.

Список використаної літератури:

1. Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Київ, 2013. № 3. С. 27–33.
2. Полянська Я. В. Аналіз стану і процесів формування економічних відносин місцевої влади та територіальних громад. Evropský politický a právní diskurz Європейський політико-правовий дискурс : міжнародний науково- теоретичний журнал. 2020. Т. 7. № 6. С. 196–203.
3. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Local Government. *Public Adninistration and Local Government.* 2016. № 2 (29). С. 183–189.
4. Шевченко О. О. Еволюція господарської системи: методологія аналізу у світовій економічній думці (кінець XIX – початок XXI ст.): монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2017. 304 с.

Shevchenko O., Ponomarova S. Mechanism of public management of the system of socio-economic relations at the level of territorial communities of Ukraine

The article provides a solution to the current scientific problem of improving the key aspects of the mechanism of public management and administration by the system of socio-economic relations at the level of territorial communities; the genesis and theoretical approach to the formation of the system of socio-economic relations, the basis of the development of public management of the system of socio-economic relations in territorial communities were investigated, in particular the process of formation and implementation of public management of socio-economic relations in territorial communities and their reflection in the regulatory and legislative plane was analyzed; approaches to the implementation of public management of the system of socio-economic relations in Ukraine and foreign countries are substantiated; the state and processes of formation and implementation of public management of socio-economic relations in territorial communities of Ukraine were investigated; the problems of institutionalization of public management of the system of socio-economic relations in territorial communities are given, which made it possible to identify key influencing factors; the foreign experience of public management of the public relations system was evaluated; the construction and analysis of a modernized socio-economic model of the state with a differentiated strategy for the functioning of the modern mechanism of public management and administration with the aim of solving the actual problems of state and public management, administration, development of territorial communities, which requires the modernization of socio-economic processes in public administration bodies, is substantiated, formation of new approaches to the application of state policy; the application of ways to modernize the mechanism of socio-economic relations at the level of territorial communities is proposed, which corresponds to the achievement of relevant goals and objectives at all levels of public administration and local self-government using criteria and indicators for evaluating the effectiveness of this implementation.

Keywords: *relations, system of socio-economic relations, socio-economic communications, territorial communities, public administration, public administration bodies, sustainable development of territories, business structures, public organizations, institutions of civil society.*

UDC 352:305-055.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.35

A. M. Ishchenko
Senior Lecturer at the Department of Management Theory and Practice
Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute

O. A. Akimova
Candidate of Sciences in Philosophy, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Management Theory and Practice,
Acting Dean of the Faculty of Sociology and Law
Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute

SMART CITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE: WOMEN, DIGITAL GAP AND INCLUSION

The article is devoted to an interdisciplinary study of the potential of smart cities to implement the principles of inclusivity, equality and accessibility in the context of overcoming the consequences of the digital gap and supporting women. The article defines the relationship between the quality of life and the development of digital skills, and the factors of effective development of digital skills in women are given. The given data from gender statistics and the results of sociological research on the assessment of the level of digital skills among civil servants and officials of local self-government bodies in the city of Kyiv allows to determine the gap between the digital skills of women and men and to identify areas of potential managerial influence to overcome it in the conditions of a smart city. The importance of taking into account gender issues during the development of smart cities in Ukraine and the potential of ICT for empowering women and giving them access to information are substantiated. It identifies the need to develop initiatives to close the gender gap in digital skills and areas related to educational technology, such as mentoring programs, scholarships and networking opportunities. In addition, the paper explores the potential of digital skills to bridge the digital divide and promote inclusiveness and citizen engagement in smart city initiatives. A series of management mechanisms is defined improving legislation and developing local policies based on the principles of gender equality; development and implementation of a system for monitoring and assessing the situation and the basis of indicators; dissemination of data on achievements determined through this monitoring in open sources, as well as the use of this information in the process of making management decisions; support for policies aimed at increasing the presence of women in socially significant positions, developing civic competences and digital skills.

Key words: *smart cities, gender mainstreaming, good governance, digital skills, public servants, digital gap.*

General statement of the problem and its connection with important scientific or practical tasks. The concept of smart cities has gained significant attention in recent years due to the increasing urbanization and the need for sustainable development. However, despite the potential benefits of smart cities, gender issues

© Ishchenko A. M., Akimova O. A., 2023

have been overlooked in the development of smart cities. Therefore, this article aims to explore the perspectives for smart city development in Ukraine, taking into account gender equality. Most scientists who conduct their research in the field of smart city development emphasize the importance of taking into account the social perspectives that open up in this light. In the end, the development of modern technologies and scientific and technological progress in itself is seen as a source and a way to improve the quality of life of the planet's population. In this light, we will consider the future of smart cities in Ukraine – to what extent they will be able to harmonize those social disproportions that are already inherent in Ukrainian society and avoid aggravating what is not yet considered critical.

Analysis of the latest research and publications, in which the solution of this problem was initiated. Thus, some modern scholars have highlighted the importance of conceptualizing gender inclusion in smart cities that means addressing the specific needs, priorities, and experiences of women and other marginalized groups in urban planning and design. This includes ensuring that smart city initiatives are accessible, inclusive, and responsive to the needs of diverse communities.

For instance, Warschauer, M., & Matuchniak, T. examined the evidence of equity in access, use, and outcomes of new technologies, including digital skills, and how these factors are related to social inequality [9]. The authors explore the role of gender in digital skills and find that women are less likely than men to have high levels of digital skills, which can contribute to the digital divide. Van Deursen discusses the shift in the digital divide from access to usage and explores the factors that contribute to differences in online usage, including digital skills [8]. The author finds that gender is one of the factors that contribute to differences in online usage, with women being less likely to engage in activities such as online shopping, social networking, and online gaming, which can contribute to differences in digital skills. Livingstone, S., & Helsper, E. also emphasizes that gender is one of key factors of digital inclusion, with girls being less likely than boys to engage in online activities that can contribute to the development of digital skills [6]. Eynon, R., & Helsper, E. explore the relationship between digital inequalities, including digital skills, and learning outcomes among adults learning online [2]. The authors find correlation between gender and digital inequalities, and highlight that women are less likely than men to have high levels of digital skills and achieve positive learning outcomes in online learning environments.

Focusing on issues of inclusivity in smart cities, it is worth mentioning studies that, based on in-depth interviews, define four pillars of Barrier-free digital urban logic: digital inclusion and equity leadership, standardization of digital access, culture of universal accessibility, shared commitmen [5; 3]. Considering the level of development of different countries of the world in terms of creating conditions for gender equality, it is important to find a suitable metric that will allow for proper comparative analysis. Among such assessment systems are various indices and indicators, in the assessment system of which there is a gender parameter. These measuring systems include: Gender Development Index, Gender Inequality Index, Global Gender Gap Index, Gender Parity Index, Gender Equality Index, Gender Sensitivity Index, Gender Vulnerability Index, Women, Peace and Security Index etc. Indicator systems that take into account the inequalities emerging in today's digital economy also have a gender dimension. Among these: The Gender Digital Divide Index, Digital Opportunities Index, Digital Skills Gap Index.

It is worth noting that different indexes and tools may use different criteria and indicators to assess gender inclusiveness, and there is no one-size-fits-all approach to ranking cities. Nonetheless, these tools and indexes can provide valuable insights into the gender inclusiveness of cities and help identify areas where improvements are needed.

Selection of previously unresolved parts of the general problem, to which the specified article is dedicate. This article, among other things, contains the original results of a study of digital skills of civil servants and officials of local self-government bodies of the city of Kyiv in a

gender perspective, as well as based on the analysis of statistics on the digital gender gap in European countries, the most effective management strategies for improving inclusion processes in smart cities.

This article is devoted to the study and justification of the relationship that exists between the quality of life, the level of digital skills and how this relationship is embodied in the concept of smart cities. The focus of the study is the gender aspects of smart city development in Ukraine, which involve studying the basic conditions for the implementation of these models of urban development in practice. This implies the study of gender-related differences in the quality of human capital, in particular, the level of education of men and women, and their level of involvement in public life.

Presentation of the main material of the research with a full justification of the obtained scientific results. In general, ICTs have great potential in redressing gender imbalances. ICT can provide women with access to information that is relevant to their lives and their communities. This can include access to government services, job opportunities, health information, and educational resources. By having access to this information, women can make informed decisions and participate more fully in their communities. These possibilities can be realized using mobile technologies, online services (e.g.petitions and surveys). Overall, ICT has the potential to empower women to participate more actively in social life by providing access to digital platforms, information, and training women can be more informed, engaged, and empowered to advocate for their needs and interests.

But such opportunities can be realized only if the human capital itself is ready. In this case, we are talking about the level of formation of digital skills, which can become both a stimulus for the development of smart cities, and a significant obstacle (if a particular society is characterized by a pronounced digital stratification).

We can define different ways how digital skills can make smart cities more inclusive. Firstly, they can bridge the digital divide by ensuring that all citizens have access to technology and digital services. This can promote inclusivity by providing equal opportunities for all citizens to participate in smart city initiatives. Secondly, smart cities may enhance citizen engagement, as they can help citizens to engage with local authorities more effectively. Citizens can participate in online discussions, provide feedback, and suggest new ideas, making smart city initiatives more inclusive and citizen-driven. Also digital skills can foster innovation and creativity, leading to new solutions and approaches that can make smart cities more inclusive. Citizens with digital skills can use technology to develop new ideas, products, and services that meet the needs of diverse communities, leading to a more inclusive and sustainable smart city.

The demand for digital skills in the labor market has been steadily increasing in recent years, driven by the increasing digitization of the economy and the growing importance of technology in a wide range of industries. Here are some statistics that illustrate the current demand for digital skills in the labor market. According to Microsoft Data Science, by 2025 the number of jobs requiring digital skills will increase by 149 million globally [11]. This includes jobs in areas such as data analysis, artificial intelligence, and digital marketing. Also the COVID-19 pandemic has accelerated the demand for digital skills, as many businesses have had to shift to remote work and online operations.

According to Eurostat data (table 1), digital skills are among the most demanded in the labor markets of the EU countries. At the same time, in countries such as Poland and Slovenia, this trend is most pronounced. Among the most requested digital skills are the ability to create digital content and cybersecurity knowledge.

We are convinced that there is an unquenchable trend for high demand for digital skills. At the same time, these skills are needed both as an incentive for the development of the digital technology market and the digital economy as a whole, and as a factor in the introduction of these technologies into mass consumption. After all, the level of consumer ability to correctly and appropriately use digital technologies ultimately determines the prospects for the digital economy.

Table 1

Most Demanded Digital Skills On Labor Markets Of EU Countries (based on Eurostat.com data)

MOST DEMANDED DIGITAL SKILLS ON LABOR MARKETS OF EU COUNTRIES in 2022	
Estonia	digital content creation, office tools and collaboration software
Germany	digital content creation, ICT safety, networks and servers
Austria	digital content creation, office tools and collaboration software, web development and cloud technologies
Hungary	computer programming, digital content creation, digital data processing
Czech Republic	computer programming, ICT safety, networks and servers, web development and cloud technologies
European Union	digital content creation, digital data processing, office tools and collaboration software
Slovak Republic	digital content creation, digital data processing, office tools and collaboration software
Slovenia	ICT safety, networks and servers, office tools and collaboration software, web development and cloud technologies
Lithuania	computer programming, ICT safety, networks and servers, digital content creation
United Kingdom	computer programming, digital content creation, web development and cloud technologies
Poland	computer programming, digital content creation, ICT safety, networks and servers
Italy	computer programming, digital content creation, digital data processing
France	computer programming, digital data processing, web development and cloud technologies
Latvia	computer programming, digital content creation, ICT safety, networks and servers
Spain	computer programming, digital content creation, ICT safety, networks and servers
Netherlands	digital content creation, ICT safety, networks and servers, web development and cloud technologies

Table 2

Assessment of the level of digital skills of civil servants and officials of local self-government bodies by gender

	[Working with standard office programs (Microsoft Office, Internet browsers, mail services, etc.)]		[Working in the electronic document management system of your institution]		[Communication using digital technologies (Viber, Telegram, Zoom, etc.)]		[Search for necessary information and digital content on the Internet]		[Protection of personal data on the Internet]		[Working with databases (for example, EDEBO, etc.)]	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
High level	58.05%	68.28%	48.87%	44.14%	60.31%	64.83%	69.01%	75.86%	34.80%	51.03%	22.29%	27.59%
Average	39.09%	29.66%	43.03%	42.07%	33.85%	30.34%	27.41%	20.00%	46.25%	37.24%	40.52%	38.62%
Low level	1.31%	0.69%	3.34%	5.52%	1.91%	2.76%	1.31%	2.76%	6.79%	4.83%	9.65%	11.72%
Not used during operation	0.72%	0.69%	3.34%	4.83%	2.86%	0.00%	0.72%	0.00%	5.48%	2.76%	20.74%	15.86%
It is difficult to estimate	0.83%	0.69%	1.43%	3.45%	1.07%	2.07%	1.55%	1.38%	6.67%	4.14%	6.79%	6.21%

In this context, it is necessary to pay attention to the existing digital gap, which is determined by many factors: the level of well-being, the region of residence, age and, of course, gender.

According to recent statistics, there is still a gender gap in digital skills and technology-related fields, with women being underrepresented in these areas. Here are some recent statistics on women's digital skills. For example, a survey (Women in the ICT Sector, 2023) found that in 2020, only 17% of people employed in the ICT sector in the EU were women. Moreover, on a global scale, 69 per cent of men are using the Internet, compared with 63 per cent of women. This means there are 259 million more men than women using the Internet in 2022 [13]. Overall, these statistics suggest that there is still work to be done to close the gender gap in digital skills and technology-related fields. Initiatives that aim to encourage and support women and girls in STEM fields, such as mentorship programs, scholarships, and networking opportunities, may help to address this gap.

The confirmation of the hypothesis about the influence of digital skills on the quality of life are the results of the survey "Digital economy, impact of ICT on human capital and formation of future competencies", which was conducted in November 2020–February 2021 within the framework of the research project of KNU – HUAWEI "Digital economy, impact of ICT on human capital" capital and formation of future competencies". The survey was conducted anonymously using the Computer Assisted Web Interviewing (CAWI) method using the functionality of the Google forms survey toolkit. The object of the study was representatives of the scientific community, civil service, business and entrepreneurship, and the public sector, who comprehensively represent the peculiarities of the development of the digital economy in Ukraine. The volume of the sample totaled 1181 experts [1, p. 46]. "It was found that a higher level of digital skills contributes to improving the quality of respondents' everyday life; there is an increase in the share of respondents who use Internet resources in everyday life" [10, p.46]. "The key conclusions are as follows: 1) focused efforts on the development of digital skills will contribute to an increase in the share of optimistic and pragmatic assessments of digitalisation; 2) the detected digital gap between the possession of skills and the need for them (2–3 times) actualises the implementation of policies aimed at overcoming it; 3) the awareness of the impact of the level of digital skills on the development of citizens and satisfaction with the products of the digital economy is growing; 4) the digital transformation of the economy radically changes its structure, the landscape of the labor market, and has a major impact on every citizen" [10, p. 46].

Usually, the digital divide is caused by such indicators as: basic media literacy, access to digital technologies, digital inclusion, basic digital skills and digital involvement of the population and others [11]. Moreover, based on a management approach, the efforts on reducing the digital divide could be categorized into activities aimed at improving the digital skills of smart city residents and civil servants and officials of local self-government bodies, who must implement the policy of inclusion by digital means on the ground. In this sense, the results of a study conducted jointly with the National Civil Service Agency of Ukraine by the authors of the article in 2021 are important. A data collection method was Computer Assisted Web Interviewing (CAWI) method with the functionality of the Google forms survey toolkit. During the survey in the city of Kyiv, 984 respondents from among civil servants and officials of local self-government bodies were interviewed. This study made it possible to determine, among other things, gender-based differences in the digital skills of civil servants in the Ukrainian city that implements the concept of smartness – the city of Kyiv. Detailed results of the survey are given in Table 2.

The analysis of the received answers made it possible to determine the biggest gaps between women and men who are civil servants and officials of local self-government bodies in digital skills. Thus, general data showed that the most developed skills are those connected with standard office programs, communication skills on using digital technologies (Viber, Telegram, Zoom, etc.) and skills connected with search for necessary information and digital content on the Internet – among both women and men. However, there are clearly defined gender gaps in skills shown in Fig.1. So, in particular, women are better concerned with electronic document management issues, while men, in general, rate all their digital skills higher. The biggest gap is observed in office programs usage performance – 68% of men rate these skills at the highest level, among women this percentage was only 58%, as well as in the assessment of such skills as personal data protection – 51% against 38% – assessment of a high level of skill development in men and women, respectively (Fig. 1).

According to the results of this survey, it is considered to pay special attention to training for women on the basics of personal data protection, since this is one of the most priority areas for preventing the inhibition of the digital inclusion process in smart cities.

The question of the education role in the processes of increasing digital inclusion, including among women, is also important

Fig. 1. Gender gaps in the digital skills of civil servants and officials of local self-government bodies

in the context of achieving the Sustainable Development Goals. In particular, goal 4 "Quality education" has indicator 4.4.2 "Population by level of education and sex, %", the analysis of which showed (Fig. 2) that at the age of 25-64 the share of women with complete higher education is greater than among men of the same age. However, the gender distribution among specialities shows that the vast majority of STEM-specialities students are men. Thus, this confirms the opinion that overcoming the digital gender gap is possible precisely through the means of specialized education for women. In addition, the development and implementation of such courses requires a change in stereotypical attitudes to the distribution of roles in society, including professional roles.

We consider the level of development of digital skills as a factor in expanding opportunities for women's public participation in public life. Thinking about smart cities as an environment that more intensively involves citizens and public authorities in direct interaction than traditional forms of city administration, we proceed from the thesis that

Fig. 2. Population by education level and gender, % (at the age of 25–64 years) [13]

Table 3

Analysis of the representation of women in various spheres of social involvement [13]

	2020	2021	2022
The share of political parties **headed by women** in the total number of political parties, %	22.7	23.2	23.1
The share of legal entities **headed by women**, in % of the total number of legal entities	28.9	29.2	29.3
The share of public organizations **headed by women** in the total number of public organizations, %	27.8	28.1	28.4

the so-called digital readiness of citizens is a key factor in realizing the potential of a smart city.

The proof of the relevance of the thesis about the need for wider inclusion of women in Ukraine is the following statistics (Table 3) Analyzing the involvement of women in various spheres of life in society, we can conclude that the level of such involvement ranges from 20% to 30%, which, of course, is far from gender parity.

Conclusions from this study and prospects for further development in this direction. Despite the fact that Ukraine demonstrates positive dynamics in the development of digital technologies, in particular, access to the Internet has improved in all regions (on average by 289% over the last decade, 2010–2019) [14, p. 2], but this development is uneven and depends on the type of area (rural or urban). Kyiv has the highest level of Internet access in the country (84% of households) [14, p. 2]. This, as well as significant progress in the implementation of digital public services, which has been achieved in Ukraine, actualizes the need for a wider implementation of the concept of a smart city.

However, the wide development of information and communication technologies does not always have a positive effect on the processes of social inclusion in society, especially due to the existence of a digital divide, which also has a gender connectoin.

In this context, the results of the study proved that the management of the development of smart cities must necessarily include activities aimed at overcoming the digital divide, with a special emphasis on the development of digital skills among women. The effective development of a STEM education system for girls and women should include efforts to overcome gender stereotypes that can influence the choice of a field of study by girls.

Ultimately, research on inclusion in smart cities should be based on a system of regular monitoring and assessment of the situation based on developed indicators. In this context, the ICT of smart cities opens up new opportunities for collecting and analyzing such indicators in a more efficient way.

From the point of view of smart city management mechanisms, which should be aimed at reducing the digital divide and increasing social inclusion, the main ones are: improving legislation and developing local policies based on the principles of gender equality; development and implementation of a system for monitoring and assessing the situation and the basis of indicators; dissemination of data on achievements determined through this monitoring in open sources, as well as the use of this information in the process of making management decisions; support for policies aimed at increasing the presence of women in socially significant positions, developing civic competences and digital skills.

References:

1. Assessment of the Impact of Digital Skills on the Level of Satisfaction with Digital Transformation Processes in Ukraine / L. LIGONENKO et al. Scientific Horizons. 2022. Vol. 25, no. 7. URL: https://doi.org/10.48077/scihor.25(7).2022.43-54 (date of access: 28.02.2023).
2. Eynon R., Helsper E. Adults learning online: Digital choice and/or digital exclusion?. New Media & Society. 2010. Vol. 13, no. 4. P. 534–551. URL: https://doi.org/10.1177/1461444810374789 (date of access: 02.03.2023).
3. Gendering the smart city: A case study of Sejong City, Korea / J.-i. Chang et al. Cities. 2021. P. 103422. URL: https://doi.

org/10.1016/j.cities.2021.103422 (date of access: 02.03.2023).
4. Job vacancy statistics by NACE Rev. 2 activity – quarterly data (from 2001 onwards) URL: https://data.europa.eu/data/datasets/84jzfcbwlvtcbaeirhu8ng?locale=en
5. Kolotouchkina O., Barroso C. L., Sánchez J. L. M. Smart cities, the digital divide, and people with disabilities. Cities. 2022. Vol. 123. P. 103613. URL: https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103613 (date of access: 02.03.2023).
6. Livingstone S., Helsper E. Gradations in digital inclusion: children, young people and the digital divide. New Media & Society. 2007. Vol. 9, no. 4. P. 671–696. URL: https://doi.org/10.1177/1461444807080335 (date of access: 02.03.2023).
7. The world takes a small step towards digital gender parity. About International. URL: https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-the-gender-digital-divide/ (date of access: 01.03.2023).
8. van Deursen A. J., van Dijk J. A. The digital divide shifts to differences in usage. New Media & Society. 2013. Vol. 16, no. 3. P. 507–526. URL: https://doi.org/10.1177/1461444813487959 (date of access: 02.03.2023).
9. Warschauer M., Matuchniak T. New Technology and Digital Worlds: Analyzing Evidence of Equity in Access, Use, and Outcomes. *Review of Research in Education.* 2010. Vol. 34, no. 1. P. 179–225. URL: https://doi.org/10.3102/0091732x09349791 (date of access: 02.03.2023).
10. Women in the ICT sector. (2023, January 1). European Institute for Gender Equality. URL: https://eige.europa.eu/publications/work-life-balance/eu-policies-on-work-life-balance/women-in-ict
11. World Economic Forum. These are the digital skills companies need to succeed in a changing economy URL: https://www.weforum.org/agenda/2022/01/digital-skills-ai-machine-learning-cloud-computing-job
12. Подолання цифрового розриву в Україні: людиноцентричний підхід / О. Удовик та ін. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/blog/подолання-цифрового-розриву-в-україні-людиноцентричний-підхід (дата звернення: 01.03.2023).
13. Сайт Державної служби статистики. URL: https://ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 02.03.2023).
14. Цифровізація для відновлення України. 2022. 9 с. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/631986262b4bd804ce8d34b6_UA%20Digitalisation%20Recovery_UKR.pdf.

Акімова О., Іщенко А. Розвиток розумних міст в Україні: жінки, цифровий розрив та інклюзія

Стаття присвячена міждисциплінарному дослідженню потенціалу розумних міст для впровадження принципів інклюзивності, рівності та доступності в контексті подолання наслідків цифрового розриву та підтримки жінок. У статті визначено взаємозв'язок між якістю життя та розвитком цифрових навичок, наведено фактори ефективного розвитку цифрових навичок у жінок. Наведені дані гендерної статистики та результати соціологічного дослідження щодо оцінки рівня цифрових навичок державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування міста Києва дозволяють визначити розрив між цифровими навичками жінок і чоловіків. та визначити сфери потенційного управлінського впливу для його подолання в умовах розумного міста. Обґрунтовано важливість врахування гендерних питань під час розвитку розумних міст в Україні та потенціал ІКТ для розширення прав і можливостей жінок та надання їм доступу до інформації. Визначено потребу в розробці ініціатив для усунення гендерного розриву в цифрових навичках і сферах, пов'язаних з освітніми технологіями, таких як програми наставництва, стипендії та можливості спілкування. Крім того, у статті досліджується потенціал цифрових навичок для подолання цифрового розриву та сприяння інклюзивності та залученню громадян до ініціатив розумного міста. Визначено низку механізмів управління: удосконалення законодавства та розробка місцевої політики на основі принципів гендерної рівності; розробка та впровадження системи моніторингу та оцінки ситуації на основі індикаторів; поширення даних про досягнення, визначені за допомогою цього моніторингу, у відкритих джерелах; а також використання цієї інформації в процесі прийняття управлінських рішень; підтримка політики, спрямованої на збільшення присутності жінок на соціально значущих посадах, розвиток громадянських компетенцій та цифрових навичок.

Ключові слова: *розумні міста, ґендерний мейнстримінг, належне врядування, цифрові навички, державні службовці, цифровий розрив.*

УДК 342.9(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.36

О. А. Кавилін
кандидат політичних наук

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні за 1991–2022 роки.

Наголошено на тому, що місцеве самоврядування в державі є вагомим показником рівня централізації чи децентралізації державної влади, рівня демократії, змісту існуючого політичного режиму, переважання демократичних або автократичних тенденцій. Високий рівень розвитку місцевого самоврядування забезпечує демократичність політичного режиму та є проявом демократичної політики держави.

Зазначено, що найбільше проблеми формування інституту місцевого самоврядування торкнулися пострадянських держав, оскільки у радянський період не було і мови про таку можливість – існувала лише жорстка централізації державної влади та управління. Держава цілком та повністю домінувала в місцевих органах влади. При цьому так званому «буржуазному самоврядуванню» радянською владою протиставлялись: «влада народу», «народний суверенітет», «ради народних депутатів», під якими, фактично, крилися радянський тоталітаризм та абсолютна влада комуністичної партії. Після розпаду СРСР багато державних систем в Україні потребували реабілітації.

У процесі дослідження визначено етапи та проблеми реформування місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні.

Проаналізовано витоки місцевого самоврядування в Україні та спроби його реформування.

Розглянуто актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, реформування місцевого самоврядування, децентралізація влади, територіальний устрій.*

Вступ. Питання щодо місцевого самоврядування в Україні регулюються, перш за все, положеннями Конституції України (Розділ XI). Розвиток інституту місцевого самоврядування та вдосконалення його нормативно-правового забезпечення є одним з важливих напрямів реформування сучасного українського суспільства, оскільки це невід'ємна частина демократичної держави. Місцеве самоврядування активно впливає на політичні, соціальні та економічні умови як основи громадянського суспільства, що є важливою передумовою становлення демократії у державі.

Проблеми щодо становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні є предметом наукового пошуку протягом тривалого проміжку часу та привертає пильну увагу вітчизняних науковців і державних діячів. Це, зокрема, М. С. Грушевський, І. Й. Бойко, О. Б. Вовк, Т. Д. Гошко, І. Грицяк, О. Г. Дарнопих, Р. Є. Делімарський, Ю. В. Делія, О. Н. Євтушенко, Б. В. Калиновський, Н. В. Камінська, Ю. М. Кириченко, Т. Котенко, І. П. Лопушинський, Т. В. Лушагіна, В. С. Пустовой, К. І. Ровинська, П. М. Сас, Г. В. Чапала, І. М. Шкляж та інші. Більшість з учених в Україні спрямовують свої дослідження на визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування в державі. Разом з тим ідея місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язана з культурною спадщиною українського народу, адже для становлення в нашій державі національної системи місцевого самоврядування, у сучасному вигляді, був необхідним дос-

© Кавилін О. А., 2023

від, яки накопичувався протягом століть. Однак, найбільше проблеми формування інституту місцевого самоврядування торкнулися пострадянських держав, оскільки у радянський період не було і мови про таку можливість – існувала лише жорстка централізації державної влади та управління. Держава цілком та повністю домінувала в місцевих органах влади. При цьому так званому «буржуазному самоврядуванню» радянською владою протиставлялись: «влада народу», «народний суверенітет», «ради народних депутатів», під якими, фактично, крилися радянський тоталітаризм та абсолютна влада комуністичної партії. Після розпаду СРСР багато державних систем в Україні потребували реабілітації. Особливо це стосується ефективності організації системи місцевого самоврядування. З цієї причини **метою статті** є визначення основних періодів історії становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, починаючи з отримання незалежності нашою державою. Хоча, фактично, першим кроком до відродження системи місцевого самоврядування в нашій державі стало прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», у якому місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [1]. Цей нормативний акт наділяв органи державної влади (тобто – місцеві ради) функціями місцевого самоврядування. Але основним його недоліком було фактичне поєднання в одних органах функцій і державної влади, і місцевого самоврядування.

Результати. Основний Закон України закріпив місцеве самоврядування як один з найважливіших елементів основ конституційного строю держави, як самостійну форму реалізації народом належної йому влади. Суть місцевого самоврядування зводиться до права населення самостійно, на свій розсуд та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Відповідно до ст. 140 Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [2]. А як зазначає О. Бореславська: «місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами – та має особливий об'єкт – питання місцевого значення – і здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної)» [3 , с. 24].

На даний час питання щодо місцевого самоврядування в Україні регулюються, окрім Конституції, Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. В своїй роботі органи місцевого самоврядування керуються, також, Законами України: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про державну під-

тримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями», «Про співробітництво територіальних громад», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про засади державної мовної політики», «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», «Про енергетичну ефективність будівель», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей», «Про критичну інфраструктуру», «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями», «Про доступ до публічної інформації», «Про статус депутата», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення», Податковим кодексом України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативними актами.

Можна зазначити, що на теперішній час політика держави щодо місцевого самоврядування в Україні є достатньо ефективною. Але так було не завжди. Україні довелося пройти довгий шлях розвитку системи місцевого самоврядування, особливо, враховуючи, що і Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 р. не вплинув на неї позитивно. Навпаки, завдяки цьому нормативному акту було значно послаблено управління державними справами на місцях. Дуалізм у владі не вплинув позитивно систему управління в Україні. У подальшому, 26 березня 1992 р., було прийнято нову редакцію даного Закону (Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»). В ньому наголошувалося, що місцеве та регіональне самоврядування закріплюється як основа демократичного устрою влади в Україні, а місцеве та регіональне самоврядування мало характер територіальної самоорганізації громадян задля самостійного вирішення (безпосередньо чи через органи, яких вони обирають) усіх проблем місцевого характеру, керуючись Конституцією та законами України, виходячи з власної фінансово-економічної бази. Регіональне ж самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян з метою вирішення (безпосередньо чи через органи, яких вони утворюють) питань місцевого життя в межах Конституції та законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися: місто, селище та сільрада, а регіонального – район чи область [4].

У червні 1994 р. новообрана Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Голови створених виконкомів обласних рад були наділені повноваженнями виконавчої влади та підпорядковані Кабінету Міністрів України і відповідному голові виконкому ради вищого рівня. Тобто Президент України практично втрачав контроль над регіонами. Для того, щоб виправити таку ситуацію Президент Леонід Кучма Указом № 429 від 06.08.1994 «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» підпорядкував собі голів виконкомів обласних та районних рад, а також Київської та Севастопольської міських і їх районних рад. Так у п. 3 цього Указу наголошується: «… Установити, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади: голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові України; голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських Рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських Рад і через них – Президентові України» [5]. Тож вертикаль державної влади, на той момент, було дещо відновлено. Але вже

8 червня 1995 р., відповідно до Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, функції виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування були знову розділеними. На основі виконкомів обласних та районних рад створили систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху аж до рівня Президента України [6]. Згідно зі ст. 46 Розділу VII цього нормативного акту «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні»: «… У здійсненні своїх повноважень органи місцевої влади підпорядковані вищім органам державної виконавчої влади. Правовий статус та обсяг повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій визначається цим Законом та Положенням, яке затверджується Президентом України. Президент України може делегувати державній адміністрації повноваження щодо управління розташованим на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці майном, що перебуває в загальнодержавній власності» [7]. При цьому Договір передбачав лише один первинний рівень самоврядування: місто, село, селище. В областях, містах Києві та Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями [6].

Вже інша система місцевого самоврядування побачила світ з прийняттям Конституції України у 1996 р., в якій зазначалося, що:

1) В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

2) Місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140);

3) Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);

4) Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140) [2].

Однак, разом з тим, Основний Закон України закріпив тоді дві системи публічної влади на території області та району, що є різними за своєю формою, структурою, принципами формування та механізмом функціонування. Це створило певні проблеми в системі державного управління.

Також, 6 листопада 1996 р. в м. Страсбург представниками України було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.) [8]. У цій хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування для всіх держав – членів Ради Європи. І, нарешті, 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], положення якого ґрунтувалися на засадах та принципах, означених у Хартії. Даний нормативний акт, відповідно до Конституції України, визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в нашій державі, засади організації та діяльності, а також правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 4 означеного Закону «місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріальнофінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування» [9]. А у ст. 5 даного нормативного документу встановлюється система місцевого самоврядування, яка охоплює, відповідно до положень Конституції України, «територіальну громаду, сільську, селищну та міську ради, сільського, селищного і міського голів, виконавчі органи сільської, селищної і міської рад, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст та органи самоорганізації населення» [9].

Наступним, не менш важливим кроком, для становлення системи місцевого самоврядування стало прийняття Закону України

«Про місцеві державні адміністрації» № 20–21 від 09.04.1999 р., який визначив організацію, повноваження, порядок діяльності місцевих державних адміністрацій та їх місце в системі органів виконавчої влади. Втім, його положення дещо суперечили Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. У подальшому, принципи організаційних та матеріальних основ служби в органах місцевого самоврядування було закладено в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07.06.2001 р. Ще однією спробою здійснення реформи місцевого самоврядування було здійснено шляхом прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» № 900-р від 29.07.2009 р. [11, с. 113]. Проте цей документ перестав відповідати реаліям та цілям розвитку держави, та втратив чинність у 2012 р.

Спроби реформування системи місцевого самоврядування в Україні відбувалися, також, у 2014 та 2015 роках. Так, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), 05.02.2015 р. – Закони «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

З 23.01.2019 р. почалася реалізація нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». У цьому документі зосереджено увагу на переході України до нових етапів реформи децентралізації влади, що враховує закріплення попереднього позитивного досвіду та на формуванні спроможних громад, а також зміні територіального устрою на рівні районів і громад. Визначаються чіткі принципи розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління та розвиток форм місцевої демократії. Також 05.01.2022 було схвалено проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Тож, як бачимо, інститут місцевого самоврядування в Україні продовжує процес розвитку та вдосконалення задля вибору оптимального варіанту свого функціонування.

Список використаної літератури:

1. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4478.html
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii
3. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного та політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Сер. Юридична.* 2011. Випуск 52. С. 26–27.
4. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4069.html
5. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України. № 429 від 06.08.1994. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U070_99?an=597
6. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні. URL: https://pidru4niki.com/12041023/politologiya/etapi_stanovlennya_mistsevogo_samovryaduvannya_ukrayini
7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1995. № 18. Ст. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text
8. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні. URL: https://studies.in.ua/ms_seminar/467-storya-stanovlennya-mscevogo-samovryaduvannya-v-ukrayin.html
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1997. № 24. Ст. 170.

URL: https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-pro-mistseve- samovryaduvannya1997.html
10. Про місцеві державні адміністрації. Закон України. Відомості *Верховної Ради (ВВР).* 1999. № 20-21. Ст. 190. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji03536w?ed=2021_10_04
11. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека.* № 2 (77). 2020. С. 106–117.
12. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text
13. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». 05.01.2022. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/ Card/38738

Kavilin A. Establishment of local government in Ukraine

The article examines the problems of the formation and development of local self-government in Ukraine for 1991-2022.

It is emphasized that local self-government in the state is a significant indicator of the level of centralization or decentralization of state power, the level of democracy, the content of the existing political regime, the predominance of democratic or autocratic tendencies. A high level of development of local self-government ensures the democratic political regime and is a manifestation of the democratic policy of the state.

It is noted that the problem of the formation of the local self-government institute affected the post-Soviet states the most, since in the Soviet period there was no such possibility – there was only a strict centralization of state power and management. The state completely and completely dominated the local authorities. At the same time, the so-called "bourgeois self-government" was opposed by the Soviet authorities: "power of the people", "people's sovereignty", "councils of people's deputies", under which, in fact, Soviet totalitarianism and the absolute power of the Communist Party were hidden. After the collapse of the USSR, many state systems in Ukraine needed rehabilitation.

In the process of the research, the stages and problems of reforming local self-government and territorial organization of public power in Ukraine were determined.

The origins of local self-government in Ukraine and attempts to reform it are analyzed.

Current problems of ensuring the effective functioning of local self-government bodies in Ukraine are considered.

Key words: *Local self-government, bodies of local self-government, bodies of public power, reforming of local self-government, decentralization of power, territorial organization.*

УДК 321.022 343.35
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.37

А. К. Славицька
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України
Верховної Ради України

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена дослідженню інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Зроблено висновок про те, що забезпечення реалізації антикорупційної політики засновано на наявних інструментах, які можуть використовуватись уповноваженими суб'єктами у встановлений законодавством спосіб та шляхом визначених законодавством заходів.

Термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики, що обґрунтовується наступним: 1) використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища; 2) термін «спосіб» – використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню; 3) поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку.

Виокремлено ознаки інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики: 1) якісно – це сукупність заходів, які спрямовані на забезпечення реалізації антикорупційної політики; 2) вони об'єктивуються у правових та неправових формах застосування повноважень суб'єктів владних повноважень. При цьому, юридичне значення матимуть виключно наслідки застосування правової форми; 3) їх може бути застосовано виключно у спосіб, який передбачено законодавством; 4) їх може бути застосовано виключно тими суб'єктами, яких передбачено законодавством.

Встановлено, що захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій.

Ключові слова: *антикорупційна політика, інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики, правова форма, нормативно-правові акти, адміністративні акти, неправова форма.*

Станом на теперішній час триває процес інтеграції України до Європейського Союзу, що впливає на усі сфери суспільних відносин. Не виключенням є діяльність щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики. Одночасно, корупція володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності, тому запобігання корупції визнається одним із ключових напрямків правової політики в Україні, який виокремлено в окремий напрям – антикорупційну політику. В умовах, коли, з одного боку,

© Славицька А. К., 2023

сформовано порівняно оновлену систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики, а з іншого – нормативно встановлено оновлені змістовні характеристики антикорупційної політики, проблематика виокремлення інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики є такою, що потребує доктринального осмислення.

Дослідження корупції та пов'язаних з нею питань були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьоміним, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання визначення інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Інструменти є фундаментальним елементом втілення єдиного механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики. У межах цього дослідження термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики. Вказана теза обґрунтовується наступним.

По-перше, використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням різних конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища.

Як слушно відмічено Нонік В.В., ефективне виконання антикорупційної функції держави передбачає комплексне впровадження законодавчих, організаційно-політичних та соціально-економічних *заходів*, спрямованих на налагодження взаємодії зі структурами громадянського суспільства та на міжнародну співпрацю, а також превентивних заходів, спрямованих на профілактику корупційних дій посадовців та підвищення загальної культури владних відносин в українському суспільстві [1, с. 92]. Присутньою є практика використання поняття «заходів» в національному та міжнародному законодавстві, яким врегульовано антикорупційну сферу. Йдеться, наприклад, про Резолюцію ООН «Практичні заходи із боротьби з корупцією», в якій підкреслювалася важливість запровадження заходів запобігання корупції [2] чи Міжамериканську конвенцію проти корупції, прийняту, в якій державам-членам рекомендовано впровадити превентивні заходи проти корупції [3]. У Законі України «Про запобігання корупції» зроблено вказівку на «заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 29), «Додаткові заходи фінансового контролю» (ст. 52), «Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб» (ст. 52^1) тощо [4]. Таким чином, термін «захід» використовується для позначення в антикорупційній сфері різного роду прийомів та засобів, які використовуються для досягнення поставлених цілей. Проте, стосовно забезпечення реалізації антикорупційної політики законодавчо не обрано поняття, яке відображатиме систему та сутність заходів, які для цього можуть бути застосовані.

По-друге, термін «спосіб» у праві використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню. По суті, шляхи регулювання відносин розкривають специфіку методів регулювання і отримують свій особливий вираз в нормах права. Так, забезпечення реалізації антикорупційної політики можливе через дозвільну практику у вигляді: надання особі права на її власні активні дій; покладання на особу обов'язку активної поведінки або обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду.

По-третє, використання поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку. Крім того, використання терміну «інструменти» набуло популяризації в науковій юридичній літературі. Зокрема, в частині позначення способів реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повно-

важень та інших суб'єктів публічного адміністрування). На думку Р.С. Мельника, інструментами діяльності публічної адміністрації є нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори [5, с. 253–296; 6, с. 216]. Аналогічно термін «інструменти» використовуються у адміністративно-правовій науці останніх років [7].

Таким чином, поняття «інструмент» відображає факт здійснення уповноваженими суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності у визначений законодавством спосіб та формі. За основу в цьому дослідження було обрано підхід до виокремлення в якості елементу механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики – інструментів такої діяльності. Вказаний термін може тлумачитись як сукупність заходів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами у визначений законодавством спосіб та формі для забезпечення реалізації антикорупційної політики.

Ознаками інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики є такі: 1) якісно – це сукупність заходів, які спрямовані на забезпечення реалізації антикорупційної політики; 2) вони об'єктивуються у правових та неправових формах застосування повноважень суб'єктів владних повноважень. При цьому, юридичне значення матимуть виключно наслідки застосування правової форми; 3) їх може бути застосовано виключно у спосіб, який передбачено законодавством; 4) їх може бути застосовано виключно тими суб'єктами, яких передбачено законодавством.

Аналіз антикорупційного законодавства, дозволяє прийти до висновків, що забезпечення реалізації антикорупційної політики здійснюється за допомогою таких заходів: 1) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції [4], в тому числі, через ідентифікацію та оцінку корупційних ризиків [8; 9]; 2) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (до прикладу через аналіз даних антикорупційних реєстрів: Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) [10]; 3) розроблення Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, а також розробка антикорупційних програм [4]; 4) проведення антикорупційної експертизи; 5) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань тощо.

Кожен з заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики може бути застосований визначеним суб'єктом. Захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій [11, с. 100].

Щодо правової форми об'єктивізації заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики, то окремо звернемо увагу на те, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України є тим суб'єктом, який не уповноважений на застосування інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики, що охоплюються правовою формою та мають конкретні юридичні наслідки. Це пов'язано з тим, що будь-які рішення, прийняті в межах компетенції цього органу носять проміжний характер та подаються на розгляд Президента України у вигляді пропозицій щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію; пропозицій щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції; послань Президента

України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики; пропозицій щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції» [12].

Слід зазначити, що застосування інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики первинно покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції. До таких інструментів віднесемо: прийняття нормативно-правових актів, прийняття актів індивідуальної дії (включаючи реєстраційні дії); укладення адміністративних договорів. Відповідно до положень п. 18 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, нормативно-правовий акт є актом управління суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [13].

Нормативно-правові акти Національного агентства з питань запобігання корупції приймаються у формі наказів (відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про запобігання корупції») з питань, що належать до його компетенції і вони є обов'язковими для виконання нормативно-правовими актами (відповідно до положень ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції») [4].

Щодо адміністративних актів, то під ними на законодавчому рівні розуміються рішення або юридично значущі дії індивідуального характеру, що приймаються чи вчиняються адміністративним органом для вирішення конкретної справи та, якого спрямовано на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків окремих осіб. Адміністративні акти Національного агентства з питань запобігання корупції як інструменти забезпечення реалізації антикорупційної політики можуть прийматися як результат погодження антикорупційної програми конкретного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування. Також різновидом адміністративних актів Національного агентства з питань запобігання корупції є надання висновків щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів у діяльності визначених осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень антикорупційного законодавства.

До дій як адміністративних актів відносяться ті, що спрямовані на зміну юридичного положення, зміну наявних правовідносини [7, с. 240]. Прикладом в контексті діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції є ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Адміністрування реєстрів у цьому випадку буде як юридично значима дія, що полягає у офіційному фіксуванні фактів або окремих питань, що мають юридичне значення.

Щодо адміністративних договорів як інструменту забезпечення реалізації антикорупційної політики, зазначимо наступне. Загалом, термін «договір» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних та трудових правовідносинах. Натомість поняття «адміністративного договору» закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [13].

До ознак, що притаманні адміністративним договорам, яких може бути укладено в якості інструменту забезпечення

реалізації антикорупційної політики віднесемо: 1) однією із обов'язкових сторін має бути Національне агентство з питань запобігання корупції; 2) є наявним волеузгодження сторін – адміністративний договір може бути укладеним лише за наявності домовленості щодо усіх змістовних його складових стосовно реалізації антикорупційної політики; 3) укладення адміністративного договору здійснюється у формі договору, угоди, протоколу, меморандуму, що є його зовнішньою характеристикою; 4) змістом адміністративного договору є взаємні права та обов'язки його сторін у публічно-правовій сфері, пов'язаній тим чи іншим чином з запобіганням корупції; 5) укладається на підставі положень спеціального антикорупційного законодавства, водночас деталізація окремих аспектів передбачає підзаконне регулювання (як приклад, питання форми, змісту чи процедури).

Неправові форми діяльності уповноважених суб'єктів не мають юридичних наслідків. Проявом втілення заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики, що виражені в неправовій формі є: проведення засідань, нарад, зборів, обговорень Національним агентством з питань запобігання корупції, включаючи можливість віддаленої участі (онлайн) в режимі відеоконференції; здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції координації, методичного забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; інформування Національним агентством з питань запобігання корупції громадськості про здійснювані заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; залучення Національним агентством з питань запобігання корупції громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [4] (включаючи консультації та обговорення з громадськістю, відповідно до «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [14]).

Щодо матеріально-технічних операцій, до них можливо відносити діловодство, статистичні, довідникові, інформаційно-технологічні та інші операції. Загалом, саме матеріально-технічні операції як вираз неправової форми є найбільш об'ємною частиною діяльності суб'єктів владних повноважень. Так, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України здійснює аналіз національного антикорупційного законодавства [12], а Національне агентство з питань запобігання корупції – аналіз: ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції [4].

Приходимо до висновку, що забезпечення реалізації антикорупційної політики засновано на наявних інструментах, які можуть застосовуватись уповноваженими суб'єктами у визначений законодавством спосіб та шляхом визначених законодавством заходів.

Термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики, що обґрунтовується наступним: 1) використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища; 2) термін «спосіб» – використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню; 3) поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку. Встановлено, що захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через

прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій.

Список використаної літератури:

1. Нонік В.В. Базові складники формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1 (20). С. 86–93.
2. Практичні заходи із боротьби з корупцією : Резолюція ООН. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/850/57/pdf/N9085057.pdf?OpenElement.
3. Міжамериканська конвенція проти корупції (прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 р.): міжнародний документ від 29.03.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/57.pdf.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
8. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#n13.
9. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text.
10. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/?post_type=documents&s =&doc_typ e=doc_type17.
11. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса. 2016. 224 с.
12. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики при Президентові України : Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#n21.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.
14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

Slavytska A. Characteristics of tools for ensuring anti-corruption policy implementation

The article is devoted to the study of tools for ensuring the implementation of anti-corruption policy. It was concluded that ensuring the implementation of the anti-corruption policy is based on existing tools that can be applied by authorized entities in the manner determined by the law and through the measures determined by the law.

The term «tools» is used as a generalization and one that combines measures and methods of ensuring the implementation of anti-corruption policy, which is justified by the following: 1) the use of the term "measures" in the anti-corruption field is associated with the designation of specific directions of influence on overcoming the specified negative phenomenon; 2) the term "method" is used to indicate the exact way in which the normatively established influence is carried out on a specific object subject to regulation; 3) the concept of "tools" reflects qualitative features of both measures and methods of ensuring the implementation of anti-corruption policy in their dialectical relationship.

The features of the tools for ensuring the implementation of the anti-corruption policy are highlighted: 1) qualitatively, it is a set of measures aimed at ensuring the implementation

of the anti-corruption policy; 2) they are objectified in legal and non-legal forms of applying the powers of subjects of authority. At the same time, only the consequences of applying the legal form will have legal significance; 3) they can be applied exclusively in the manner prescribed by legislation; 4) they can be applied exclusively by those entities provided for by the legislation.

It was established that the measure turns into a tool for ensuring the implementation of anti-corruption policy after its implementation in a specifically defined: a) legal form, which is implemented through the adoption of normative legal acts; adoption of administrative (individual) acts; conclusion of administrative contracts; committing other legally significant actions; b) non-legal form, which is realized by carrying out organizational actions; implementation of material and technical operations, meetings or consultations.

Key words: *anti-corruption policy, instrument for ensuring the implementation of anti-corruption policy, legal form, regulatory and legal acts, administrative acts, non-legal form.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 341.176(043.2)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.38

М. Р. Аракелян
д.ю.н., професор, перший проректор,
професор кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0002-3797-5405

Х. Н. Бехруз
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0003-4786-7341

К. В. Мануїлова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0003-3066-4900

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ЕКСПРОПРІАЦІЇ ТА ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Останні десятиліття ми можемо спостерігати тенденцію зростання непрямих форм націоналізації чи експропріації, які означають приховане, поступове вторгнення у право власності, що зменшує цінність інвестиції. Право власності також захищається міжнародними угодами та конвенціями, такими як Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Ці документи гарантують право на справедливе поводження з майном та на попередню компенсацію у разі експропріації. Експропріація та право власності є важливими аспектами міжнародного права, які регулюються міжнародними документами та вимагають дотримання для забезпечення справедливості та захисту прав громадян та іноземних інвесторів. Експропріація майна може призводити до порушення прав власності та інших прав людини. Захист прав людини – один із найважливіших принципів міжнародного права, тому питання, пов'язані з експропріацією, потребують уваги міжнародної спільноти. Також важливим фактором актуальності цієї теми є те, що експропріація може застосовуватися державами задля досягнення своїх політичних, економічних та соціальних цілей. При цьому може виникнути суперечність між інтересами держави та правами приватних осіб та компаній. У таких ситуаціях необхідне дотримання прав людини та законних інтересів приватних осіб та компаній.

Тема експропріації та міжнародного права є актуальною, та її вирішення вимагає зусиль міжнародного співтовариства, щоб забезпечити справедливість та захист прав людини, а також дотримання міжнародних норм та принципів.

Справи в ЄСПЛ щодо експропріації часто пов'язані з порушенням прав на власність внаслідок неправомірної експропріації або недостатньої компенсації за експропріацію. Практика ЄСПЛ з експропріації наголошує на необхідності дотримання процедур та принципів, встановлених Конвенцією, при реалізації експропріації та забезпечення

© Аракелян М. Р., Бехруз Х. Н., Мануїлова К. В., 2023

справедливої компенсації за втрату права на власність.

Ключові слова: *експропріація, захист права власності, Європейський суд з прав людини, вилучення майна.*

Проблема вилучення іноземної власності є однією з нагальних. Вона все частіше зустрічається в міжнародній практиці, в таких формах примусового вилучення іноземної власності, як «націоналізація», «експропріація», «реквізиція», «конфіскація» тощо. В міжнародному праві відсутнє чітке визначення правового змісту цих понять, проте їх поєднує один юридичний зміст: особа, яка здійснює інвестиційну діяльність в іншій державі, не добровільно, а вимушено позбавляється своїх капіталів і дивідендів.

Міжнародне право не проводить істотної різниці між різними формами примусових вилучень. Основна мета міжнародно-правових норм у зв'язку з цим – забезпечити захист майнових прав приватних осіб від довільного посягання з боку держави у будь-яких доступних формах. Тому у формулюваннях навмисно уникають конкретики для максимально можливого охоплення всієї різноманітності практичних ситуацій, а правове регулювання здійснюється на рівні укрупнених категорій шляхом встановлення базових принципів здійснення примусових вилучень. Навпаки, з погляду норм національного законодавства, що регулюють питання вилучення власності іноземних осіб, змішання різних правових інститутів, у тому числі внаслідок неправильного використання термінології, є вкрай небажаним. Різні форми примусових вилучень можуть мати своїм результатом відчуження майнових прав, тоді як права та обов'язки держави та приватної особи, пов'язані з конкретним заходом регулювання, різняться залежно від віднесення такого заходу до тієї чи іншої категорії.

Захист власності історично та практично має вирішальне значення в багатьох аспектах. Закони демократичних країн, а також міжнародні угоди надають важливого значення таким нормам. Одним із поширених видів обмежень права мирного володіння власністю є експропріація з метою захисту суспільних інтересів. Важливо підтримувати баланс між суспільними інтересами та захистом власності; але певним чином це може порушити справедливість. Експропріація – це примусове відчуження власності державою чи іншою владою без згоди власника та з обов'язковою компенсацією за відчужене майно. Експропріацією вважається позбавленням майна. Справи, які стосуються непрямих відносин щодо майна чи власності теж розглядаються як експропріація. Тобто експропріація може бути прямою та непрямою. Згідно з проектом Гарвардської конвенції 1961 року непрямою експропріацією вважається безпричинне втручання шляхом створення перешкод під час використання та володіння таким майном [1]. Наприклад, у 1965 році після видання низки індонезійських указів уряд Великобританії визнав дії щодо їх реалізації експропріацією, тому що внаслідок цих указів британські підприємства та плантації не змогли здійснювати свої права щодо володіння та використання свого майна в Індонезії.

За непрямої експропріації майно офіційно належить його іноземному власнику. Але якщо держава втручається у майнові права, то офіційний статус не заперечує факту експропріації. Це було підтверджено у справі Старрет Корпорейшн проти Ірану (*Starrett Housing Corporation v. Government of the Islamic Republic of Iran*) [2].

Право власності – це право на володіння, користування та розпорядження майном. Право власності відноситься до основних прав, що охороняються правом. Гарантії охорони цього права закріплені не тільки національним законодавством конкретної держави, а також і на міжнародному рівні міжнародними договорами. Міжнародне право визнає право людини чи організації володіти, використовувати, розпоряджатися та розподіляти свій майновий інтерес відповідно до закону.

Міжнародне право визнає право власності як фундаментальне право людини та гарантує його захист. Це означає, що держави не можуть вживати заходів, які були б незаконним обмеженням права власності. Однак право власності може бути обмежене в інтересах суспільства, наприклад, з метою забезпечення безпеки, охо-

рони здоров'я або захисту навколишнього середовища.

Право власності переважно захищається регіональними документами з прав людини. Серед них виділяється одне положення у статті 1 Першого факультативного протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Відповідно до статті 1 цього Протоколу кожен має право на мирне користування своїм майном [3]. Європейський суд з прав людини послідовно ухвалював, що це включає право на власність і що будь-яке втручання в це право має відповідати громадським інтересам та повинно передбачати адекватну компенсацію. На основі цього положення Європейська комісія та Суд з прав людини розробили впливову прецедентну практику щодо втручання у власність. Згідно з цими установами, державі не заборонено втручатися у використання власності: захід, який дає такий результат, виправданий, коли відповідні органи влади дотримуються балансу між інтересами особи та інтересами держави. З цією метою державі надається широка свобода розсуду. Європейська комісія та Суд визнали три пов'язані норми в цьому положенні: втручання у мирне володіння власністю, позбавлення права власності та контроль за її використанням. Ці правила містяться, відповідно, у цьому міжнародному документі.

Міжнародне право регулює експропріацію та захищає право власності. Відповідно до міжнародного права, експропріація має бути здійснена на законних підставах, таких як суспільний інтерес, і повинна супроводжуватися справедливою та попередньою компенсацією. Якщо експропріацію здійснено без справедливої та попередньої компенсації, це може розглядатися як порушення норм міжнародного права.

У другій половині XX століття було прийнято кілька резолюцій Генеральної Асамблеї ООН щодо питання економічного порядку. Так, згідно з Декларацією про встановлення нового міжнародного економічного порядку, закріпленою в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 1 травня 1974 р. № 3201 (S-VI), новий міжнародний економічний порядок має бути заснований на повній повазі невід'ємного суверенітету кожної держави над своїми природними ресурсами та всією економічною діяльністю [4]. Для охорони цих ресурсів кожна держава має право здійснювати ефективний контроль над ними та над їх експлуатацією засобами, що відповідають її положенню, включаючи право націоналізації або передачі володіння своїм громадянам, причому це право є проявом повного невід'ємного суверенітету цієї держави. Жодна держава не може бути піддана економічному, політичному або будь-якому іншому виду примусу з метою завадити вільному та повному здійсненню цього невід'ємного права.

Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод гарантується право на власність. Однак це право може бути обмежене в інтересах суспільства за умови дотримання певних процедур та забезпечення справедливої компенсації за експропріацію. Задля захисту порушеного права власності можливе звернення до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), який здійснює захист прав людини та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 року. ЄСПЛ розглядає скарги громадян на порушення їх прав, у тому числі й порушення права на власність у зв'язку з експропріацією. У вирішенні справи суд враховує всі обставини, включаючи необхідність експропріації та справедливість компенсації.

У справах, пов'язаних з експропріацією, ЄСПЛ наголосив, що конфіскація майна має супроводжуватися адекватною компенсацією. Суд також встановив кілька важливих принципів експропріації, таких як вимога про те, що вилучення власності має здійснюватися для законних суспільних цілей і що процес має проводитися прозорим і справедливим чином.

Європейський суд з прав людини досить широко трактує поняття «майно». В доповнення до матеріальної власності Європейський суд з прав людини також відносить до майна різноманітні ліцензії, патенти, права акціонерів, право вимоги щодо виконання арбітражних рішень та багато іншого. У одному з своїх рішень ЄСПЛ вказав на те, що сфера дії Додат-

кового протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод № 1 підпадає будь-яке «приватне право, що являє собою майнову власність, та, відповідно «майно» [5]. Європейський суд з прав людини має значний досвід у розгляді справ, пов'язаних з експропріацією та порушенням прав на власність. Рішення суду у таких справах будуються на основі принципів, закріплених у Конвенції, зокрема: необхідність експропріації має бути обґрунтованою та відповідати громадським інтересам, таким як розвиток інфраструктури, громадської охорони здоров'я, житла тощо; експропріація має здійснюватися відповідно до закону та процедур, встановлених національним законодавством; компенсація за експропріацію має бути справедливою та достатньою для того, щоб забезпечити власнику належне відшкодування збитків, пов'язаних із втратою права власності.

Ці три правила не є ізольованими один від одного, вони взаємопов'язані. При цьому друге і третє є окремими випадками першого. Тобто вилучення та контроль за використанням майна видаються окремими випадками ширшого правила – поваги власності. Тому, коли суд розглядає скаргу за статтею 1 Протоколу № 1, він спочатку дивиться, чи не є те, на що скаржиться заявник, втручанням, потім контролем. Якщо ні тим, ні іншим, то скарга може бути розглянута у світлі норми про повагу. Також важливо розуміти, що стаття 1 Протоколу № 1 гарантує неабсолютне право. На відміну від інших закріплених у Конвенції прав, як, наприклад, право на життя, на заборону тортур, на неприпустимість рабства і примусової праці, положення про майнові права таки допускає втручання й у загальних рисах окреслює його межі. Наприклад, позбавлення власності допускається на користь суспільства та на умовах, передбачених законами та загальними принципами міжнародного права. Контроль за використанням власності може здійснюватися відповідно до спільних інтересів. Слідкувати за дотриманням цих правил суду допомагає спеціальний тест. Він включає три умови: якщо хоча б одне не було дотримано, це означає, що втручання порушило вимоги цієї Конвенції.

У своїй практиці ЄСПЛ виніс низку рішень, у яких визнавали порушення права на власність у зв'язку з експропріацією. Наприклад, у рішенні щодо справи «*James and Others v. Great Britain*» суд визнав порушення права на власність групи мешканців, яких виселили з їхнього житла без достатньої компенсації в рамках програми реконструкції міста [6].

Також однією з найважливіших справ, яка пов'язана з експропріацією, є справа 2001 року «*Sporrong AND Lönnroth v. Sweden*». У цьому випадку ЄСПЛ ухвалив рішення, що експропріація землі шведським урядом без надання адекватної компенсації порушила статтю 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини. Суд встановив принцип, згідно з яким будь-яка експропріація має супроводжуватися адекватною компенсацією та що сума компенсації має ґрунтуватися на ринковій вартості майна на момент вилучення [7].

У справі 2012 року «*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*» Європейський суд з прав людини ухвалив, що експропріація Ірландією акцій авіакомпанії без надання адекватної компенсації порушила статтю 1 Протоколу № 1 до ЄСПЛ. Суд наголосив, що вилучення майна має здійснюватися у законних громадських цілях та має здійснюватися прозорим та справедливим чином [8].

Отже, як ми можемо спостерігати в галузі права експропріації та власності було встановлено судові рішення та прецеденти, які допомогли сформувати правовий ландшафт у цій галузі. Наприклад, у багатьох країнах судові рішення встановили, що власники мають право на справедливу компенсацію у разі експропріації їхньої власності та що експропріація може здійснюватися лише з громадською метою. Крім того, судові рішення допомогли уточнити обсяг прав власності та обставини, за яких вони можуть бути обмежені або анульовані. Наприклад, у деяких випадках судові рішення встановили, що права власності не є абсолютними і можуть бути обмеженими за певних обставин, наприклад, коли на картку поставлено нагальні суспільні інтереси.

Судова практика в галузі експропріації та майнового права є важливою, оскільки вона допомагає встановити правові прецеденти та керівні принципи щодо того, як може бути конфісковано майно, як має визначатися компенсація та як права власності можуть бути обмежені або анульовані.

Загалом, практика ЄСПЛ з експропріації наголошує на необхідності дотримання процедур та принципів, встановлених Конвенцією, при реалізації експропріації та забезпечення справедливої компенсації за втрату права на власність. Справи в ЄСПЛ щодо експропріації часто пов'язані з порушенням прав на власність внаслідок неправомірної експропріації або недостатньої компенсації за експропріацію. ЄСПЛ розглядає такі справи відповідно до принципів, закріплених у Конвенції, та виносить рішення на основі справедливості та законності.

Список використаної літератури:

1. Louis B. Sohn and R. R. Baxter. Responsibility of States for Injuries to the Economic Interests of Aliens: II. Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens. Cambridge University Press 1961. P. 548-584.
2. Starrett Housing Corporation v. Government of the Islamic Republic of Iran. URL: https://jusmundi.com/en/document/decision/en-starrett-housing-corporation-starrett-systems-inc-and-others-v-the-government-of-the-islamic-republic-of-iran-bank-markazi-iran-and-others-final-award-award-no-314-24-1-friday-14th-august-1987.
3. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text.
4. Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. UN. General Assembly (6th special sess.: 1974). URL: https://digitallibrary.un.org/record/218450?ln=ru.
5. Case of Van Vondel v. the Netherlands. European Court of Human Rights. Strasburg. 2007. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-2471%22]}.
6. Case of James and others v. The United Kingdom. European Court of Human Rights. Strasburg. 1986. URL: https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57507%22]}
7. Case of Sporrong AND Lönnroth v. Sweden. European Court of Human Rights. Strasburg. 1984. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-57579%22]}.
8. Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland. European Court of Human Rights. Strasburg. 2005. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Bosphorus%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-69564%22]}.

Arakelian M., Bekhruz H., Manuilova K. Practice of the european court of human rights on expropriation and property rights

In recent decades, we can observe a growing trend of indirect forms of nationalization or expropriation, which mean a hidden, gradual invasion of ownership, which reduces the value of the investment. Property rights are also protected by international agreements and conventions, such as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the International Covenant on Civil and Political Rights. These documents guarantee the right to fair treatment of property and to preliminary compensation in case of expropriation. Expropriation and property rights are important aspects of international law that are regulated by international instruments and require compliance to ensure justice and protect the rights of citizens and foreign investors. Expropriation of property can lead to violation of property rights and other human rights. In the world, the protection of human rights is one of the most important principles of international law. Therefore, issues related to expropriation need the attention of the international community. Also, an important factor in the relevance of this topic is that expropriation can be used by states to achieve their political, economic and social goals. At the same time, a conflict may arise between the interests of the state and the rights of private individuals and companies. In such situations, it is necessary to respect human rights and legitimate interests of private individuals and companies.

The topic of expropriation and international law is relevant, and its solution requires the efforts of the international community to ensure justice and protection of human rights, as well as compliance with international norms and principles.

Expropriation cases at the European Court of Human Rights often involve violations of property rights due to wrongful expropriation or insufficient compensation for expropriation. The practice of the European Court of Human Rights on expropriation emphasizes the need to comply with the procedures and principles established by the Convention when implementing expropriation and ensuring fair compensation for the loss of the right to property.

Key words: *expropriation, protection of property rights, European Court of Human Rights, confiscation of property.*

УДК 341.64(4):347.9(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.39

О. В. Трояновський
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри економіки, права та управління бізнесом
Одеського національного економічного університету

ПРАВОВА ПРИРОДА РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇХ МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті розглядається правова природа рішень Європейського суду з прав людини та їх місце у правовій системі України. Підкреслюється прецедентний характер рішень Європейського суду з прав людини крізь призму Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини». У зв'язку з чим зроблено висновок, що прецеденти Європейського Суду з прав людини є джерелом тлумачення Конвенції 1950 р., з огляду на це українська судова система повинна застосувати рішення ЄСПЛ.

Правовим наслідком прийняття Конвенції та створення відповідно до неї Європейського суду з прав людини стало те, що Європейський суд з прав людини може приймати скарги від будь-якої фізичної особи, неурядової організації чи будь-якої групи приватних осіб, які стали жертвами порушення однією з держав-членів Ради Європи, мають права, визнані в Конвенції та в Протоколах до неї. Щодо України правовим наслідком стало те, що ратифікація Конвенції і визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини дозволили українським громадянам звертатися до Європейського суду з прав людини для захисту порушених прав, передбачених Конвенцією та Протоколами до неї, після вичерпання внутрішньодержавних засобів правового захисту.

З прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» на питання про те, чи є судові рішення Європейського суду прецедентами і чи вони є джерелами права – можлива лише позитивна відповідь. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують як джерело права при розгляді справ положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї, а також практику ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини.

Таким чином, регулююча дія міжнародних норм, у тому числі сформованих у практиці Європейського суду, на території України дозволяє характеризувати їх як правові регулятори та джерела українського права. Діяльність Європейського суду, з одного боку, відбиває певну європейську практику, з другого – сама надає певний вплив на законодавство держав-учасниць Конвенції, зокрема формування єдиних підходів до регулювання цивільних (цивільно-правових) відносин.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, судовий прецедент, джерело права, рішення ЄСПЛ, судова практика, Європейська конвенція з прав людини.*

Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (далі – Конвенція) належить до найважливіших регіональних міжнародно-правових документів. Вона була підписана 4 листопада 1950 р. [1] у Римі і набула чинності 3 вересня 1953 р. Але для України ця Конвенція набула чинності після її ратифікації Законом від 17 липня 1997 р. [2].

Конвенція про захист прав людини та основних свобод є міжнародним договором, але міжнародним договором особливого роду, оскільки більшість її положень сформульовано способом, що передбачає їхню пряму дію всередині національних правових систем. Конвенція містить перелік невід'ємних прав людини: право на життя, на захист від катувань та нелюд-

© Бехруз Х. Н., Анцупова Т. О., Мануїлова К. В., 2023

ського поводження, на свободу та безпеку, на справедливий судовий розгляд, на повагу до приватного та сімейного життя та кореспонденції, право на свободу вираження поглядів, думки, совісті, релігії та деякі інші. Надалі Конвенцію було доповнено 14 протоколами. Так, протоколи № 1, 4, 6, 7, 12 та 13 розширили перелік прав людини та основних свобод, проголошених Конвенцією. Протокол №2 надав Європейський Суд з прав людини компетенцією виносити консультативні висновки. Протокол № 9 надав індивідуальним заявникам право самим передавати справи до Суду. Протокол №11 кардинально перетворив контрольний механізм Конвенції. Інші протоколи стосувалися процедурних питань діяльності органів, започаткованих Конвенцією.

Таким чином, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод є самостійним джерелом права серед міжнародних договорів України. При цьому зобов'язання держав-учасниць Конвенції передбачають забезпечення прав і свобод, які, як правило, багато в чому дублюють національні (конституційні) права та свободи людини та громадянина.

Слід визнати справедливим, що включення норм міжнародного права в правову систему нашої країни змінює її зміст і структуру, поповнюючи нормативний масив правової системи України, істотно впливає на взаємодію її елементів.

Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод не тільки проголосила основоположні права та свободи, але й створила особливий правовий механізм їх захисту, яким виступає Європейський Суд з прав людини.

Правовим наслідком прийняття Конвенції та створення відповідно до неї Європейського суду з прав людини стало те, що Європейський суд з прав людини може приймати скарги від будь-якої фізичної особи, неурядової організації чи будь-якої групи приватних осіб, які стали жертвами порушення однією з держав-членів Ради Європи, мають права, визнані в Конвенції та в Протоколах до неї. Щодо України правовим наслідком стало те, що ратифікація Конвенції і визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини дозволили українським громадянам звертатися до Європейського суду з прав людини для захисту порушених прав, передбачених Конвенцією та Протоколами до неї, після вичерпання внутрішньодержавних засобів правового захисту.

Конвенція у ст. 32 закріпила право Європейського суду з прав людини офіційно тлумачити та застосовувати норми Конвенції та Протоколи до неї, при цьому рішення Європейського суду з прав людини щодо тлумачення Конвенції не дублюють її, а, навпаки, визначають зміст конкретного правничий та гарантії його дотримання. Тлумачення конвенційних норм має значення стандарту, яким держава повинна слідувати з метою недопущення порушення Конвенції та Протоколів до неї, оскільки в силу ст. 46 Конвенції рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковим для держави-учасниці Конвенції, яка була стороною у справі.

Україна, як учасниця Конвенції про захист прав людини та основних свобод, визнає юрисдикцію Європейського Суду з прав людини обов'язковою з питань тлумачення та застосування Конвенції та Протоколів до неї у разі передбачуваного порушення Україною положень цих договірних актів, коли передбачуване порушення мало місце після набуття ними чинності щодо України. Тому застосування судами вищезгаданої Конвенції має здійснюватися з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини, щоб уникнути будь-якого порушення Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Зміни правової системи України, судова реформа, поява нових судів та їх внесок у розвиток правової державності зумовили дискусію про роль судової практики в правовій системі України.

Аналіз загальнотеоретичної та галузевої юридичної літератури свідчить про те, що питання судової практики як особливого джерела вітчизняного права активно обговорюється останнім часом відповідними фахівцями.

У силу пункту 1 статті 46 Конвенції ухвали Європейського суду з прав людини щодо України, прийняті остаточно, є обов'язковими всім органів дер-

жавної влади України, зокрема й у судів. Як йдеться в пояснювальній записці до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи: «Незважаючи на те, що Конвенція не містить положень, які зобов'язують Договірні Сторони передбачати у внутрішньому праві можливості перегляду справ та поновлення провадження у справі, наявність таких можливостей була, за певних обставин, надзвичайно важливою, в деяких справах справді єдиним засобом досягнення *restitutio in integrum*. Дедалі більше держав приймає спеціальне законодавство» [3].

Тим часом питаннями визначення юридичного значення рішень Європейського Суду з прав людини та їх місця серед інших джерел права України все ж таки не приділяється належної уваги. Недостатньо робіт, у яких розглядається співвідношення рішень ЄСПЛ з іншими джерелами права в англосаксонській та романо-німецькій правових системах, розкриваються специфічні особливості застосування цих рішень на практиці національних судів. Разом з тим, судова практика в державах континентального права жорстко прив'язана до позитивного права, навіть якщо вона інколи доволі вільно тлумачить його, і, як справедливо зазначає Л. Дешко, Суд здійснює своєрідну конкретизацію відповідної правової норми Конвенції (так звана «декларaторна теорія судового прецеденту») [4].

Рішення ЄСПЛ по суті приймаються у формі відповідної постанови як результат правосудної діяльності. Дані акти відрізняються від національних судових постанов за характером, формою та змістом. Крім того, їм притаманні деякі особливі специфічні властивості. Рішення ЄСПЛ мають наддержавний характер, оскільки приймаються особливим органом, який не входить до національної системи органів державної влади.

Варто зазначити, що вплив рішень ЄСПЛ поширюється не лише на державу-відповідача за скаргою, а й на інші держави, де виявляється подібна проблема.

Рішення ЄСПЛ має особливу структуру і складається із трьох частин:

1) процедури (де вказуються загальні відомості про справу);

2) фактів (де докладно викладаються фактичні обставини справи, що стосуються справи норми національного законодавства, витяги із судових рішень та адміністративних органів держави-відповідача за скаргою);

3) питань права (де детально досліджуються всі правові питання, суттєві для остаточних висновків суду).

Відмінною рисою змісту рішень ЄСПЛ від національних судових рішень є наявність декларації (припису). Рішення ЄСПЛ завжди виносяться у декларативній формі, тобто обмежуються оголошенням того, в чому полягає порушення Конвенції. Однак вони не містять конкретних вказівок на заходи, які має вжити держава-відповідач для усунення виявленого порушення.

Якщо ж констатації порушення Конвенції недостатньо, то приймаються спеціальні, так звані пілотні постанови. Метою подібної процедури є сприяння якнайшвидшому та найефективнішому усуненню збоїв, що стосуються прав людини, а також спонукання держави-відповідача до вирішення великої кількості індивідуальних справ, що випливають із тієї ж структурної проблеми на національному рівні. Знакова та важлива особливість пілотних постанов у тому, що у них використовуються можливості нормативного розпорядження. Таким чином, ЄСПЛ видає розпорядження законодавцю про обов'язок внесення змін до закону.

Для прихильників концепції «прецедентного права Співтовариства» Європейський суд є не лише правозастосовчим органом, а й правотворчим інститутом, а «прецедентне право, створене європейським Судом, є самостійним компонентом «європейського права», на якому ґрунтуються рішення органів судової влади держав-членів, та не лише їх: нерідкі посилання на нього та в актах інших інститутів ЄС, а також держав-членів.

Дослідники констатують запровадження прецедентного права Європейського суду, що стає невід'ємним джерелом правової системи України.

На думку О. Климович, за своєю юридичною природою рішення ЄСПЛ є офіційним тлумаченням стосовно конкретної справи, а саме тлумачення Конвенції,

здійснене Судом у мотивувальній частині рішень щодо конкретних держав, стає «джерелом права Конвенції» [5, с. 38].

Важливе значення має практика Європейського суду щодо розгляду справ про порушення прав, які прийнято відносити до предмета цивільно-правового регулювання, особливо у тому, що стосується з'ясування правової природи, змісту цих прав. Власне, значення для вітчизняного правопорядку мають не так норми в галузі особистих немайнових та майнових прав, закріплені в Конвенції (вони вже втілені у Цивільному кодексі та Конституції України, і між ними та вітчизняними нормами відсутні якісь серйозні протиріччя), як досвід реалізації положень Конвенції у практиці європейських контрольних органів. З урахуванням новизни багатьох норм для української правової системи, саме практика Європейського суду дозволяє наповнити їх реальним змістом.

Але наскільки далеко може зайти Суд у тлумаченні положень Конвенції під час вирішення конкретних справ, та як таке тлумачення буде сприйматися судами України?

При ратифікації Європейської конвенції Україна зробила заяву про визнання відповідно до статті 46 Конвенції юрисдикції Європейського суду «обов'язковою з питань тлумачення та застосування Конвенції та Протоколів до неї у випадках передбачуваного порушення Україною положень цих договірних актів».

На це, здавалося б просте питання, на перший погляд дають однозначну відповідь приписи ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6], які встановлюють, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

За змістом Закону (а також Конвенції), не йдеться про визнання обов'язковою усієї практики Європейського суду, але лише тією, що формується під час розгляду справ за участю України. Питання про значення для вітчизняного цивільного законодавства прецедентної практики Європейського суду, сформованої без участі України, поки що залишається відкритим. Формально рішення Європейського суду не обов'язкові для держав, що не брали участь, але фактично держави дотримуються практики, оскільки «контрольні органи Конвенції визнають себе пов'язаними прецедентом...» [7, с. 29].

Інший аспект проблеми тлумачення пов'язаний із різними варіантами її застосування. Оскільки Конвенція може застосовуватися як частина правової системи України, відтак має місце тлумачення її положень українськими судами. З іншого боку, тлумачення здійснює сам Європейський суд. У зв'язку з цим можлива ситуація, коли тлумачення Європейської конвенції в судах України відрізнятиметься від тлумачення її норм у Європейському суді. Очевидно, що пріоритетним має стати тлумачення Конвенції Європейським судом.

Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [8] до основних функцій Уповноваженого відносить вивчення правових наслідків рішень Європейської комісії з прав людини та Суду для держав-членів Ради Європи та підготовку з урахуванням прецедентного права Ради Європи рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України та правозастосовчої практики.

Практикою для Конституційного Суду України, початок якої було покладено ще до набуття чинності для України Європейської конвенції з прав людини, стало звернення до положень самої Європейської конвенції з прав людини, а згодом і рішень Європейського суду з прав людини. Залучаючи до аргументів правову позицію Європейського Суду, Конституційний Суд виявляє прагнення тісно пов'язувати свою позицію з позицією Європейського суду з прав людини, приймаючи рішення, які не просто відповідають, але спираються на його практику. Поки що не було випадку, коли б Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях критикував практику Конституційного Суду України.

Конституційний Суд, підтверджуючи конституційність правової норми або усуваючи віджившу норму, виявляючи її конституційно-правовий зміст на основі тлумачення відповідних статей Конституції, неодноразово залучає при цьому як додатковий доказ положення Європейської конвенції з прав людини, орієнтуючи нормотворчий

процес у бік відповідності сучасному розумінню права і свободи, закріплених Конвенції та Протоколами до неї.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях багаторазово посилається на Конвенцію та на рішення Європейського Суду, які оцінюються ним фактично як джерело права. Зокрема це правові позиції Європейського суду щодо права обвинуваченого на отримання допомоги адвоката на досудових стадіях провадження; про критерії визначення меж свободи вираження поглядів та права на інформацію в період виборчої кампанії.

С. Шевчука на підставі аналізу практики Конституційного Суду України виокремлює наступні підходи до застосування ним рішень Європейського суду для обґрунтування власних правових позицій:

1) «відсильний» спосіб – КСУ лише згадує про наявність певних європейських стандартів з питання, що є предметом спору, без посилання на конкретні статті Конвенції та рішення ЄСПЛ;

2) «казуїстичний» спосіб – при обґрунтуванні своєї позиції КСУ наводить конкретні статті Конвенції та перелік відповідних рішень;

3) «казуїстично-змістовний» спосіб – звернення не тільки до конкретної статті міжнародного договору чи конкретного судового рішення, а й до його істинного розгорнутого змісту [9, с. 318-319].

Таким чином, Конституційний Суд у своїй практиці, під час перевірки законів та інших нормативних актів, приймає рішення та виробляє правові позиції, спираючись на прецеденти, створювані Страсбурзьким Судом.

З прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» на питання про те, чи є судові рішення Європейського суду прецедентами і чи вони є джерелами права – можлива лише позитивна відповідь. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують як джерело права при розгляді справ положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї, а також практику ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини [6].

Таким чином, регулююча дія міжнародних норм, у тому числі сформованих у практиці Європейського суду, на території України дозволяє характеризувати їх як правові регулятори та джерела українського права. Діяльність Європейського суду, з одного боку, відбиває певну європейську практику, з другого – сама надає певний вплив на законодавство держав-учасниць Конвенції, зокрема формування єдиних підходів до регулювання цивільних (цивільно-правових) відносин.

Прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» Україна офіційно визнала практику Європейського суду з прав людини джерелом права, внаслідок чого система джерел права України поповнилась європейським прецедентом.

Список використаної літератури:

1. Європейська конвенція з прав людини, 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text.
3. Рекомендація Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_718#Text.
4. Дешко Л.М. Критерії ефективності національного засобу юридичного захисту щодо невиконання чи затримки у виконанні рішень національних суддів (за матеріалами практики європейського суду з прав людини). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pchdu/2012_1/012.pdf.
5. Климович О. Застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини судами України. *Адвокат*. 2002. № 2. С. 34-41.
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text.

7. Homans, D., Harris, D., & Zwack, L. (2000). The European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Council of Europe.
8. Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: Постанова від 31.05.2006 № 784. URL: https://ips.ligazakon.net/document/kp060784?an=28.
9. Шевчук С.В. Загально-теоретичні проблеми нормативності актів судової влади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / С.В. Шевчук. Харків, 2008. 434 с.

Troyanovsky O. Legal nature of decisions of the European Court of Human Rights and their place in the legal system of Ukraine

The article examines the legal nature of the decisions of the European Court of Human Rights and their place in the legal system of Ukraine. The precedent nature of the decisions of the European Court of Human Rights is emphasized through the prism of the Law of Ukraine "On the Implementation of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights". In connection with this, it was concluded that the precedents of the European Court of Human Rights are a source of interpretation of the 1950 Convention, in view of this, the Ukrainian judicial system must apply the decision of the ECtHR.

The legal consequence of the adoption of the Convention and the creation of the European Court of Human Rights in accordance with it was that the European Court of Human Rights can accept complaints from any natural person, non-governmental organization or any group of private individuals who have become victims of a violation by one of the states -members of the Council of Europe, have the rights recognized in the Convention and its Protocols. Regarding Ukraine, the legal consequence was that the ratification of the Convention and the recognition of the jurisdiction of the European Court of Human Rights allowed Ukrainian citizens to apply to the European Court of Human Rights for the protection of the violated rights provided for by the Convention and its Protocols, after exhausting domestic remedies.

With the adoption of the Law of Ukraine "On the Implementation of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights", only a positive answer is possible to the question of whether the judgments of the European Court are precedents and whether they are sources of law. According to Art. 17 of the Law of Ukraine "On the Execution of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights", courts apply as a source of law when considering cases the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and its protocols, as well as the practice of the ECtHR and the European Commission on Human Rights .

Thus, the regulatory effect of international norms, including those formed in the practice of the European Court, on the territory of Ukraine allows us to characterize them as legal regulators and sources of Ukrainian law. The activity of the European Court, on the one hand, reflects a certain European practice, on the other hand, it exerts a certain influence on the legislation of the states participating in the Convention, in particular, the formation of unified approaches to the regulation of civil (civil-law) relations.

Key words: *European Court of Human Rights, judicial precedent, source of law, decisions of the ECtHR, judicial practice, European Convention on Human Rights.*

УДК 340.396
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.40

Н. В. Аніщук
доктор юридичних наук, професор
в.о. завідувача кафедри історії держави
та права Національного університету
«Одеська юридична академія»
ORCID https://orcid.org/0000-0001-9857-2485

ГЕНДЕРНО-ПРАВОВІ РЕФОРМИ У НОРВЕГІЇ

Статтю присвячено дослідженню гендерно-правових реформ у Норвегії. Зазначається, що Норвегія в сучасній історії вважається однією з перших країн, де жінки отримали виборче право – у 1913 року їм надали право голосувати на виборах. Важливу увагу приділено дослідженню гендерного законодавства Норвегії, зокрема, аналізується Закон Норвегії «Про рівність статей» (1978 р.) і Закон Норвегії «Про рівність та боротьбу з дискримінацією» (2018 р.). Наголошується на тому, що поява цих законів є великим досягненням на шляху забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків.

Висвітлено гендерно-правову реформу Норвегії щодо одностатевих шлюбів. Такі шлюби у Норвегії на законодавчому рівні було схвалено в 2009 р. У статті також проаналізовано законодавство Норвегії щодо зміни статі та захисту прав трансгендерів.

Окрему увагу приділено проблемі абортів у Норвегії. Зокрема, зазначається що з 2018 р. у Норвегії розгорнулася кампанія проти обмежень права жінок на аборти.

Здійснено правовий аналіз військової реформи Норвегії гендерного спрямування. Зазначається, що у 2014 році у Норвегії було прийнято закон, який поширив призов на військову службу для всіх жінок у віці від 19 до 44 років.

Надано висновки з порушеної проблеми. Зокрема, запропоновано Україні врахувати позитивний досвід Норвегії при проведенні гендерно-правових реформ.

Ключові слова: *Норвегія, гендер, право, реформи, права жінок, гендерна рівність, репродуктивні права жінок, права трансгендерів.*

Актуальність обраної теми полягає у тому, що сучасна Норвегія докладає багато зусиль щодо проведення гендерно-правових реформ у різних сферах життєдіяльності норвезького суспільства. Пов'язане це з тим, що одним з приорітетів внутрішньої і зовнішньої політики Норвегії є гендерна рівність. У сучасній Норвегії жінки посідають високі посади на державному рівні. Наприклад, Норвегія стала першою серед скандинавських кран, де на посаду прем'єр-міністра було обрано жінку – Гру Гарлем Брундтланд у 1981 році вперше очолила уряд країни. До того ж вона при цьому стала наймолодшою за віком людиною на прем'єрській посаді в історії Норвегії. І ще двічі – у 1986-му та 1990 роках вона обиралась на посаду прем'єра. У Брундтланд є також досягнення на міжнародній арені – вона була Генеральним директором Всесвітньої організації охорони здоров'я з 1998 по 2003 рік. Другою жінкою – прем'єр-міністром країни у 2013 році стала лідерка Консервативної партії Норвегії Ерна Солберг, яка, до речі, змінила на цієї посаді нинішнього Генерального секретаря НАТО – Єнса Столтенберга (він двічі очолював норвезький уряд у 2000-2001 і 2005-2013 роках). До речі, у нинішньому уряді прем'єр-міністра Норвегії Йонаса Гар Стьоре жінок більше, ніж чоловіків – з 17 міністрів 10 є жінками [12]. Все це вказує на те, що Норвегія на сьогодні вважається однією з держав у світі, де досягнуто найбільшу гендерну рівність.

Обрана тема залишається малодослідженою у вітчизняній гендерній юриспруденції. Віддаючи належне сучасним гендеристам: Л. Ганжа, Г. Жуковська, К. Левченко, Л. Кормич, Т. Неприцька, Н. Оніщенко, О. Остапенко, Т. Ракша, О. Суслова, М. Шевцова, О. Ярош, Л. Яро-

© Аніщук Н. В., 2023

шенко, слід зазначити, що дана проблема у комплексному вигляді не знайшла повного розкриття у науці гендерного права, що вказує на актуальність обраної теми.

Метою дослідження є комплексний та системний аналіз гендерно-правових реформ у Норвегії, акцентуючи уваги на проблемі прав жінок. Для розкриття цієї мети поставлено такі завдання:

здійснити короткий історичний екскурс розвитку прав жінок у Норвегії;

дослідити Закон Норвегії про рівноправність статей (1978 р.) та Закон Норвегії про рівність та боротьбу з дискримінацією (2018 р.);

висвітлити гендерно-правові реформи Норвегії щодо одностатевих шлюбів, зміни статі та захисту прав трансгендерів;

проаналізувати розвиток норвезького законодавства щодо репродуктивних прав жінок у контексті такого питання, як право на аборт;

здійснити правовий аналіз військової реформи Норвегії гендерного спрямування;

надати висновки з порушеної проблеми.

Взагалі, Норвегія протягом тривалого часу входить в п'ятірку країн, які є лідерами за гендерним паритетом. І можна сказати, що прискіплива увага до гендерної рівності ґрунтується на історичній пам'яті суспільства – в епоху вікінгів жінки мали доволі багато прав та свобод, які складно було уявити в ті часи в інших країнах. І до речі, саме Норвегія в сучасній історії вважається однією з перших країн, де жінки отримали виборче право – у 1913 року їм надали право голосувати на виборах. У Норвегії представництво жінок у політичних партіях, парламенті, місцевих органів влади є досить високим – в середньому відсоток присутності жінок у політиці складає 41-45% [12].

У 1978 році в Норвегії був прийнятий Закон про рівноправність статей, який забороняв дискримінацію за статевою ознакою у всіх сферах суспільного життя [7]. Тоді законодавці акцентували увагу на тому, що дискримінації в першу чергу піддаються жінки, тому їм необхідна підтримка на державному рівні. За дотриманням цього Закону уважно стежать Комісія з рівності статей і Бюро Уповноваженого з питань дотримання рівноправності між статями. До речі, саме Норвегія може похвалитися тим, що саме в цій країні вперше у світі у 1979 році була введена спеціальна посада – Уповноважений з гендерної рівності [12].

У 1981 році в закон про рівноправність статей були внесені поправки щодо підтримки гендерного балансу в державних комітетах та інших організаціях [5].

У 2018 році законодавство щодо гендерної рівності було в черговий раз переглянуто й у Норвегії з'явився Закон про рівність та боротьбу з дискримінацією. Цей документ значно розширює законодавчу базу щодо рівності, а експерти прогнозують, що це – далеко не останній раз, коли Норвегія змінює своє гендерне та антидискримінаційне законодавство. В новому законі окрема увага концентрується на економічних аспектах рівності між чоловіками та жінками стосовно рівних прав на ринку праці та рівноцінної оплати за однакову роботу. Цей закон стимулює роботодавців щодо просування гендерної рівності та надає механізми для ліквідації випадків дискримінації [12].

Аналізуючи гендерно-правові реформи Норвегії, слід зазначити, що останнім часо ця країна легілізувала одностатеві шлюби, дозволила на законодавчому рівні зміювати стать та ввела кримінальну відповідальність з метою захисту трансгендерів. Норвегія залишається одним зі світових лідерів законодавчого сприйняття гендерної ідеології та ЛГБТ-повістки. В цій державі з 2009 року були не лише легалізовані одностатеві шлюби, але й усиновлення такими парами дітей та дозвіл на використання репродуктивних технологій для гомосексуалістів (штучне запліднення для лесбійок) та операції зі зміни статі на вимогу без медичного діагнозу [13].

У 2016 р. Керівництво Церкви Норвегії затвердило нові правила одруження, які дозволять гомосексуалістам одружитися в церкві. Конференція єпископів схвалила одруження геїв в церкві фінальним голосуванням у 88 голосів «за» і 32 - проти, поклавши кінець дискусії, що тривала два десятиліття. Посадові особи церкви, єпископи та інші церковні чиновники отримали право відмовитися укладати гомо-

сексуальні шлюби. Однак, одностатеві пари мають право укласти шлюб в місцевій церкві, навіть якщо чиновники відмовилися проводити служби [11].

В 2016 р. у Норвегії придумали, як змінити стать не проводячи операції. У цьому році Міністерство охорони здоров'я Норвегії внесло на обговорення уряду законопроект, згідно з яким люди, які побажали юридично змінити стать, більше не повинні лягати під ніж і приймати небезпечні гормональні препарати. Згідно з пропозицією міністерства, зміна статі відбуватиметься винятково на юридичному рівні без фізичного втручання в роботу організму. На думку міністра охорони здоров'я Бента Хойї, це більше відповідає правам людини, ніж вимушена операція. Автори законопроекту запропонували також знизити допустимий вік людини, яка хоче змінити стать, з 18 років на 16. Щоправда, з умовою, що батьки підлітка готові будуть підписати офіційну згоду. У випадках, коли один з батьків не згоден з бажанням дитини, міністерство буде виносити рішення на користь інтересів дитини. Представники ЛГБТ-руху всіляко підтримують рішення міністерства, оскільки вважають, що зміна статі не повинна викликати ніяких труднощів. Примітно, що з 2008 року офіційно змінити ім'я в Норвегії можна за допомогою Інтернету лише за кілька хвилин. Борці за права ЛГБТ сподіваються, що в майбутньому процедура зміни статі буде не більш складною [16].

У 2020 р. Кримінальний кодекс Норвегії поповнився статтею про кримінальну відповідальність за «мову ненависті» щодо так званих трансгендерів та небінарних людей. Раніше ця стаття стосувалася лише гомосексуалістів, однак тепер законодавці вирішили додати їй трішки гендерної складової. Саме поняття «мови ненависті» дуже спірне, адже в цю категорію може потрапити будь-яке негативне висловлювання щодо способу життя людини, яка відносить себе до ЛГБТ. Однак проблема посилюється ще й новими претензіями небінарних людей щодо мови, які тепер закріплені в законі. Нове законодавство базується на популярному в колі лівих прогресивістів уявленні про множинність ідентичностей (гендерна теорія). Згідно з цією ідеєю, людина сама може вирішувати, ким вона є, визначати свою сутність, яка дуже часто не вписується в систему чоловік/жінка. Гендерфлюїд (людина, що періодично змінює ідентичність), агендер (людина без самоідентифікації), кросс-гендер (людина, що перевдягається в одяг, притаманний протилежній статі) і ще десятки чи навіть сотні ідентичностей. Згідно з гендерною теорією, небінарна особа може вимагати визнання її самоідентифікації та використання відповідних займенників, відмова в чому буде трактуватися як мікроагресія, а заперечення її визначення власної ідентичності – як «мова ненависті». Згідно з новим законом використання подібної «мови ненависті» в приватному спілкуванні може вартувати сміливцю штрафу або до одного року позбавлення волі. Якщо ж негативні висловлювання щодо права самоідентифікації будуть озвучені публічно (на телебаченні чи з парламентської трибуни), то це може завершитися трьома роками у в'язниці. Відмова слідувати її власному самовизначенню може бути трактована як трансфобія чи мікроагресія. Попри всю ліберальність норвезького населення, є чимало противників розширення кримінального законодавства, адже тепер помилка з визначенням гендеру співрозмовника чи вживанням займенника може завершитися судовим розглядом. Це серйозно обмежує свободу слова, хоча для справедливості варто зазначити, що в Норвегії вона давно є обмеженою. Новий норвезький закон має вкотре продемонструвати тактику псевдоправозахисних груп, які ніколи не зупиняться на шляху до «забезпечення прав ЛГБТ» доки в суспільстві ще існуватимуть хоч найменші групи, які не сприймають їх спосіб життя [13].

Останнім часом у Норвегії проводяться гендерні реформи щодо репродуктивних прав жінок. Актуальною у цій країні залишається проблема абортів. З 1978 року у Норвегії дозволені аборти після 12 тижнів вагітності за дозволу двох лікарів. У 2018 р. у Норвегії пройшли акції протесту проти обмежень права жінок на аборти. У м. Осло, зокрема, учасники мітингу вийшли з плакатами «Моє тіло –

моє право» та «захистимо аборти». Одна з учасниць протесту зазначила, що лише жінка має вирішувати, робити їй аборт чи ні. Законопроект, який пропонує обмежити право на аборт, запропонували Християнські демократи. Вони, зокрема, хочуть заборонити переривати вагітність після 12 тижня за винятком загрози життю. Питання абортів є центральним у переговорах про створення парламентської коаліції Як показали опитування громадської думки, запропоновані обмеження не підтримують 68% норвежців [17].

Заслуговує на увагу військова реформа Норвегії гендерного спрямування. Ще з 1976 року жінкам було дозволено служити у збройних силах за власним бажанням. У 2014 році у Норвегії було прийнято закон, який поширив призов на військову службу для всіх жінок у віці від 19 до 44 років. Тож Норвегія стала першим членом НАТО та першою європейською країною, яка зробила службу в армії обов'язковою як для чоловіків, так і для жінок. Одним з головних аргументів цього рішення був принцип гендерної рівності. На сьогодні жінки нарівні з чоловіками проходять військову службу – і що цікаво – не лише разом тренуються на полігонах та виконують бойові завдання, а й проживають під одним дахом на маневрах та у пунктах постійної дислокації. Адже декілька років тому було прийнято рішення об'єднати чоловічі та жіночі казарми, щоб всі військовослужбовці проживали на одній території, незалежно від статі. При цьому в норвезькій армії не існує такого ганебного явища, як випадки домагань. Загалом міністерство оборони Норвегії планує довести кількість жінок в армії до 20% від загальної чисельності збройних сил, і ключовим аргументом цієї політики є просування гендерної рівності в усіх аспектах життєдіяльності країни [12].

Таким чином, гендерно-правові реформи у Норвегії охопили різні сфери життєдіяльності норвезького суспільства. Як уявляється, позитивний досвід Норвегії, яка є одним із лідерів сучасних країн у сфері забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків, може бути корисним для України, яка обрала шлях на побудову паритетної демократії.

Список використаної літератури:

1. Бути мамою краще за все в Норвегії. А в Україні? URL: https://mojazarplata.com.ua/ua/women-wages/vona-i-simya/buti-mamoju
2. В Норвегії відбувся дитячий гей-парад. URL: https://ipress.ua/ljlive/v_norvegii_vidbuvsya_dytyachyy_geyparad_foto_5688.html
3. Ганжа Л. Коли ключові політики – жінки. Посли Норвегії та Швеції розповіли про гендерні досягнення. URL: https://50vidsotkiv.org.ua/koli-klyuchovi-politiki-zhinki-posli-norvegiyi-ta-shvetsiyi-rozpovili-pro-genderni-dosyagnennya-svoyih-krayin/
4. Ганжа Л. Прем'єрці Норвегії Ерні Сольберг вдалося створити уряд більшості: вперше з 1985 року. URL: https://50vidsotkiv.org.ua/prem-yertsi-norvegiyi-erni-solberg-vdalosya-stvoriti-uryad-bilshosti-vpershe-z-1985-roku/?_page=2
5. Гендерна рівність/нерівність в Норвегії. URL: https://moyaosvita.com.ua/geografija/genderna-rivnistnerivnist-v-norvegi%D1%97/
6. До трьох років ув'язнення за критику гендерної ідеології та секс-меншин: Норвегія прийняла жорсткий закон. URL: https://sobor.com.ua/news/norvegiya-kriminalizuye-kritiku-lgbt
7. Закон Королівства Норвегії про рівність між статями / Мельник Т. М. Міжнародний досвід гендерних перетворень. / Т.М. Мельник. - К.: Логос, 2004. С. 135-138.
8. Катаєва М. Як впроваджують гендерну рівність у скандинавських країнах: тато у декреті і уроки рівноправності. URL: https://vechirniy.kyiv.ua/news/44762/
9. Норвегія вирівняла обов'язки чоловіків і жінок щодо служби в армії. URL: https://tsn.ua/svit/norvegiya-virivnyala-obovyazki-cholovikiv-i-zhinok-schodo-sluzhbi-v-armiyi-374085.html
10. Норвегія вводить обов'язкову військову повинність для жінок. URL: https://daily.rbc.ua/ukr/show/norvegiya-vvodit-obyazatelnuyu-voinskuyu-povinnost-dlya-zhenshchin-15062013183400
11. Норвегія дозволила вінчання у церкві одностатевим парам. URL: https: //www. eurointegration. com. ua / news/2016/04/11/7047621/
12. Норвегія та гендерна рівність. URL: https://ukrainetonato.com.ua/henderna-polityka/norvehiia-ta-henderna-rivnist/
13. Норвегія криміналізує критику гендерної ідеології навіть в приватних

розмовах. URL: https://c4u.org. ua/norvegiya-kryminalizuye-krytyku-gendernoyi-ideologiyi-navit-v-pryvatnyh-rozmovah/
14. У Норвегії бути нарівні з жінками нормально. А у Туреччині чоловіки – привілейований клас. URL: https://womo.ua/okan/
15. У Норвегії запровадили спільні казарми для чоловіків і жінок. URL: https://ua.korrespondent.net/ world/3341750-u-norvehii-zaprovadyly-spilni-kazarmy-dlia-cholovikiv-i-zhinok
16. У Норвегії придумали, як змінити стать не проводячи операції. URL: https://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equalrights/news/U_Norvegi_pridumali_jak_ zmniti_stat_ne_ provodjachi_operaci
17. У Норвегії протестували проти обмежень права на аборти. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-norway-abortion-protest/29606978.html
18. Шевцова М. Норвегія: залучаючи чоловіків у «жіночі» професії. URL: https://genderindetail. org.ua/season-topic/feminism-in-detail/norvegiya-zaluchayuchi-cholovikiv-u-zhinochi-profesii.html
19. Ярош О.Б. Гендерна політика Скандинавських країн: суб'єкти гендерних перетворень. URL: space.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26644/41-Yarosh.pdf?sequence=1
20. Ярошенко Л. Країни розвиненого фемінізму: як їм це вдалось і що вони радять Україні. URL: https://uwf.org.ua/krayiny-rozvynenogo-feminizmu-yak-yim-cze-vdalos-i-shho-vony-radyat-ukrayini/

Anischuk N. Gender-Legal Reforms in Norway

The article is devoted to the study of gender legal reforms in Norway. It is noted that Norway in modern history is considered one of the first countries where women received the right to vote - in 1913 they were given the right to vote in elections. Important attention is paid to the research of gender legislation in Norway, in particular, the Norwegian Act «On Gender Equality» (1978) and the Norwegian Act «On Equality and Combating Discrimination» (2018) are analyzed. It is emphasized that the appearance of these laws is a great achievement in the way of ensuring the equality of women and men.

Norway's gender-legal reform regarding same-sex marriage is highlighted. Such marriages in Norway at the legislative level were approved in 2009. The article also analyzes Norwegian legislation on gender reassignment and the protection of transgender rights.

Particular attention is paid to the problem of abortion in Norway. In particular, it is noted that since 2018, a campaign against restrictions on women's right to abortion has been launched in Norway.

A legal analysis of Norway's gender-oriented military reform was carried out. It is noted that in 2014 Norway passed a law that extended conscription to all women between the ages of 19 and 44.

Conclusions on the raised problem are provided. In particular, Ukraine was suggested to take into account the positive experience of Norway when carrying out gender legal reforms.

Key words: *Norway, gender, law, reforms, women's rights, gender equality, women's reproductive rights, transgender rights.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.41

Ю. С. Хрустальова
аспірант
Запорізького національного університету

ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена дослідженню генези адміністративних процедур у банківській сфері в контексті розвитку трьох видів публічної діяльності: камеральної, поліцейської та такої, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, а не в суто хронологічному порядку.

У ґенезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділено 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.); 2) радянський (1917-1990); 3) сучасний (з 1990 р.).

Визначено, що у дореволюційний період було закладено підвалини адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на такі адміністративні процедури як процедура створення та процедура ліквідації банку (Положення міські громадські банки (1862), Порядок заснування кредитних установ земствами (1971), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872), Закони «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972), «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883), «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884)). Наприкінці XIX століття законодавчо визначена і структура банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди).

Констатовано, що у радянський період вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у врегулюванні банківських процедур не було. Лише на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано певні організаційні адміністративні процедури. Наприкінці радянського періоду у зв'язку з появою акціонерних комерційних банків банківська система стає дворівневою, що обумовлює необхідність врегулювання процедурних відносин між учасниками банківських відносин.

З'ясовано, що для сучасного етапу адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері за умови прийняття 17.02.2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» характерним є активна підзаконна нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Ключові слова: *банківська сфера, ґенеза, адміністративно-процедурне регулювання, процедура створення банку, процедура ліквідації банку, процедури контролю та нагляду.*

З'ясування особливостей адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері обов'язково передбачає дослідження такої її ознаки як історичність. З урахуванням того, що вітчизняна банківська система сформувалася у 1990-х роках, питання її ґенези необхідно розглядати в межах розвитку системи адміністративно-правового регулювання економіки як складової адміністративного права в цілому.

Оскільки адміністративне право у своїй ґенезі пов'язано з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцей-

© Хрустальова Ю. С., 2023

ською та такою, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, вбачається доцільним розглядати формування певних банківських процедур в контексті розвитку кожної з них.

Першим видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, є камеральна діяльність (від лат. «camera» (казна) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, що належали правителям та монастирям) , яка мала своїм змістом розбудову і примноження фондів властителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Охоплюючи доменіальне господарство, всі джерела надходження до казни, камеральна діяльність як прообраз моделі державного управління економікою регулювалася в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях. При цьому в межах камерального господарювання створювалися квазіадміністративні органи, які безпосередньо займалися чеканкою монет, оборотом майна, боргами та кредитами.

Підґрунтя для таких банківських операцій було закладено ще у період античності, коли, наприклад, у Стародавньому Римі існували своєрідні кредитні операції, які об'єднували в собі, по-суті, товарний (передача майна в тимчасове користування здійснювалась на умовах терміновості, повернення і платності) та комерційний за формою організації (при наданні в тимчасове користування товарів під відсотки, одночасно надається і право власності на об'єкт угоди) кредит. Навіть у Законах Хаммурапі (1775-1750 рр. до н.е.) є згадка про пролізінгові, кредитні та проіпотечні угоди [1, с. 6].

На жаль, історія не містить достатньо повних відомостей про те, коли виникли первісні банки, які операції вони виконували і що було рушійною силою їх розвитку, але відомо, що банківська справа була започаткована міняйлами (які за певну плату обмінювали одні цінності, що виконували функцію еквівалента при обміні, на інші) та лихварями (які залучали кошти громадян для того, щоб їх тимчасово надавати іншим громадянам, торговельним і ремісничим об'єднанням під проценти). До речі, аналогічні операції здійснювали й деякі храми, в яких концентрувалися значні грошові кошти. Внески, недоторканність яких гарантувалась поважним ставленням до релігії, зробили відомі Давньогрецькі храми (Дельфійський, Делоський, Самоський та інші) своєрідними банківськими установами.

Центром зародження банківництва історики вважають Вавилонське царство (VII-VI ст. до н.е.), в період існування якого діяли вавилонські банкірські доми Мурашу, Ігібі, Іддін-Мадука, які видавали позики під письмові зобов'язання та під заставу різних цінностей, здійснювали платежі за рахунок коштів клієнтів, виступали поручителями за різноманітними угодами, брали участь у торговельній справі на пайових засадах, приймали процентні вклади.

З появою перших держав розквітає і банківська справа, оскільки їх уряди не лише сприяли створенню банків, а й безпосередньо брали у цьому участь, усвідомлюючи їх важливу роль для грошового обігу та користуючись їх послугами у власних потребах [1, с. 8].

Середньовічна Європа є «батьківщиною» перших банків у сучасному розумінні. Так, у 1171 р. в Венеції виникає перший суспільний банк «Монтеньоєва», а наприкінці XII століття перші кредитні установи Київської Русі з'являються у Великому Новгороді. У 1407 р. засновано банк Святого Георгія (Casa di S.Giorgio) в Генуї, який спочатку був асоціацією кредиторів держави, а потім позичав генуезькому урядові великі суми, натомість отримуючи право керування колоніальними землями Генуї. Наприкінці XVII століття в Англії з'являється перший Національний банк, який був створений для вирішення урядових фінансових проблем і війшов в історію як перший стійко функціонуючий банк в Європі [1, с. 10-12].

У московського князя у XV ст. питаннями государева двору займалися структурні утворення «Казна» (займалося фінансовими операціями) і «Дворець» (керувало організацією князівської служби, обігом земель й іншого майна та здійснювало контроль).

Створення спеціалізованих банків пов'язано з появою перших паперових грошей та банкнот – банківських цінних паперів. Так, у 1781 році у Російській імперії з'явився Державний асигнаційний банк, який, крім випуску асигнацій, займався купівлею дорогоцінних металів за кордоном, карбуванням монет і обліком векселів. У цьому ж році контори (філії) цього банку було відкрито в Києві, Харкові й Ніжині. Перший комерційний банк засновано в Росії у 1817 році з метою здійснення облікових операцій.

Отже, можна констатувати, що саме наприкінці середніх віків централізація влади у світі сприяла зближенню потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби, внаслідок цього було прийнято низьку реформаторських рішень: а) щодо виділення казни держави від казни правителя; б) щодо трансформації структур управління доменом правителя в управлінські органи держави [2, с. 113], внаслідок чого організація управління державними справами почала базуватися на функціонально-галузевому принципу.

Необхідність теоретичного обґрунтування камеральної діяльності як діяльності державно-управлінського змісту сприяла появі такої науки як камералістика, що мала міждисциплінарний характер, та складалася з трьох складових: політичного блоку, економічної та фінансової політики [3, с. 18-19].

Другим видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, є поліцейська діяльність, первісне розуміння якої збігається з поняттям управління державними справами, а метою є забезпечення суспільного добробуту.

На зламі XVIII - XIX ст. держава стає єдиною всеохоплюючою організацією, унікальною за масштабами влади. У зв'язку з цим в суспільстві почали формуватись ідеї необхідності особливого правового статусу держави та її органів. Необхідність обмеження державної діяльності, яка повинна здійснюватись в межах права, була на теоретичному рівні обґрунтована напередодні буржуазних революцій [4, с. 7]. Перша половина XIX ст. характеризується «попитом» громадянського суспільства на формалізацію організації адміністративного управління в державі, встановлення в адміністративних відносинах державних гарантій, захисту демократичних прав і свобод громадян та контролю над владою, що включає дієві правові механізми, інститути і правові засоби [5, с. 266].

У XIX ст. регулювання економіки, складовою якої є банківська сфера, здійснювалося за допомогою норм поліцейського права, об'єднаних у межах інституту поліції благоустрою (закони «благоустрою»), поряд з яким визнавалося існування і інституту безпеки (закони «благочинія») [6, с. 77]. Саме органи поліції, застосовуючи норми поліцейського права, опікувалися не лише подоланням протиправних проявів поведінки приватних осіб та усуненням їх причин та умов, а також і управлінням сферою господарювання [7, с. 137].

При цьому державний вплив на сферу господарювання у Російській імперії на перших етапах його становлення здійснювався виключно у примусово-репресивних формах. Саме держава визначала напрямки і форми господарської діяльності, які необхідно розвивати, а інтереси приватних осіб фактично не враховувалися [8, с. 134]. Такий підхід до організації публічного адміністрування в економічній сфері принципово відрізнявся від існуючих на той час європейських підходів, які передбачали завданням держави лише охорону та захист існуючого правового порядку та невторгнення держави у галузь матеріальних або індивідуальних інтересів суспільства, наслідком чого стало виведення поліції добробуту за межі європейського поліцейського права, надаючи суб'єктам господарювання вільні можливості для саморозвитку [8, с. 51].

Зі спливом певного часу у Російській імперії примусово-каральні способи впливу на сферу господарювання було замінено соціальною політикою, зміст якої полягав у тому, що держава надавала більше економічної самостійності суб'єктам господарювання, сприяла розвитку окремих галузей виробництва та усувала перешкоди для зайняттями окре-

мими видами господарської діяльності [9, с. 369]. Відповідні зміни відбулися і на теоретичному рівні і були пов'язані із заміною терміна «поліція благоустрою» поняттям «господарське управління». В якості правового інструментарію у сфері господарювання використовувалися дозволи, свідоцтва привілеї, пільги, кредитування та нагляд [8, с. 52-53].

Застосування такого публічно-правового інструментарію призвели у кінці XIX століття до бурхливого економічного розвитку, технічної революції та індустріалізації, внаслідок чого з відсталої аграрної країни Росія на початку XX ст. перетворилася в аграрно-індустріальну державу, увійшовши за обсягами промислової продукції до п'ятірки найбільших держав [10]. Починаючи з 1905 року, тобто часу початку активної трансформації поліцейського права в адміністративне право, питання правового регулювання державної підтримки сфери господарювання перейшли до адміністративного права, зокрема до його особливої частини [11, с. 67].

Такі позитивні зміни безпосередньо торкнулися і банківської сфери, яка починає активно розвиватися, наслідком чого став «попит» на належне правове регулювання. Першим адміністративно-процедурним актом у банківській сфері на теренах України є, на наш погляд, Положення про міські громадські банки, прийняте у 1862 році, яким передбачалося створення таких банків з дозволу Міністерства фінансів при міських думах. Трохи пізніше було введено у дію Порядок заснування кредитних установ земствами (1971 р.), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872 р.), Закон «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972 р.), Закон «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883 р.) та Закон «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884 р.). Саме на підставі останнього закону було визначено структуру банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди) [12, с. 8-9].

Як зазначає Л. О. Васильєва, нормативне регулювання діяльності банківських установ Російської імперії мало багаторівневий характер та здійснювалось різноманітними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Закони видавались у формі уложень, статутів, установ, грамот, положень, наказів, маніфестів, указів та окремих думок Державної ради. Регламентація діяльності кредитних установ здійснювалась і за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, до яких слід віднести інструкції та циркуляри Міністерства фінансів, внутрішні акти, такі як циркуляри і інструкції Державного банку своїм конторам та відділенням. Основними рисами тогочасного нормативного регулювання банківської сфери є: 1) відсутність рівноваги в регулюванні діяльності банківських установ різних форм, так функціонування державних та мілких кредитних установ здійснювалось великою кількістю нормативно-правових актів, тоді як для акціонерних комерційних банків вони майже не приймались; 2) часта зміна правових норм, що не сприяло стабільному функціонуванню всієї банківської системи; 3) відсутність уніфікованого правового регулювання, єдиного закону для всієї сукупності банківських установ; велика кількість прогалин в існуючих нормативно-правових актах. Ще однією важливою рисою законодавства того часу є те, що багато питань вирішувалось безпосередньо волею імператора, його «Височайшим затвердженням» [13, с. 23].

Третім видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-правового регулювання у банківській сфері, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації, яка є ознакою правової держави і безпосередньо сприяла формуванню адміністративного права в сучасному розумінні. За слушним зауваженням О. І. Миколенка, сучасне уявлення про адміністративне право як галузь права виникло лише тоді, коли в

правовій системі достатнє місце зайняли норми, що закріплюють права особистості, процедури діяльності органів державної влади та гарантії від адміністративного свавілля. Саме розвиток адміністративних процедурних норм в країнах світу призвів до перетворення поліцейського права в адміністративне право [14, с. 21].

У еволюції безпосередньо адміністративно-процедурного регулювання виділяють три етапи.

Перший етап розпочався у XIX ст. і пов'язаний із виробленням процедурних вимог щодо прийняття рішень адміністрацією. Такі процедури спрямовувалися на вирішення конкретної індивідуальної справи та розглядалися як один зі способів захисту від неправомірних дій чи бездіяльності. Для процедури першого покоління було характерним встановлення певних обов'язків суб'єкта влади під час прийняття щодо приватної особи, і такі правила здебільшого формували суди у своїх рішеннях, розглядаючи публічно-правові конфлікти між приватними особами та адміністрацією [15, с. 18]. У кінці XIX століття європейськими державами приймаються перші закони, покликані врегулювати адміністративні процедури, зокрема у 1884 році у землі Баден приймається Закон «Про порядок здійснення спірно-адміністративного провадження у колегіальних адміністративних органах», у 1889 році – Закон Королівства Іспанії «Про основи адміністративного провадження» (ісп. Ley de Bases de Procedimento Administrativo) та ін. [16, с. 218].

Вперше системний підхід до врегулювання адміністративних процедур було продемонстровано Австрією, у якій у 1925 році було прийнято чотири закони: 1) про загальну адміністративну процедуру (нім. Allgemeines Verwaltungsverfahrengezetz); 2) про виконавчу процедуру в адміністрації (нім. Verwaltungsvollstreckungsgezetz); 3) про загальні положення кримінально-адміністративного права і процедуру в цих справах (нім. Verwaltungsstrafgezetz); 4) про впровадження перелічених законів (нім. Einfurhrungsgezetz zu den Verwaltungsverfahrengezetzen) [17, с. 17]. Саме з прийняттям цих законів, як зазначає А. М. Школик, було вперше чітко виділено загальну адміністративну процедуру та визнано існування спеціальних адміністративних процедур, що регулюють окремі сфери публічного адміністрування [16, с. 219]. Згодом подібні нормативно-правові акти було прийнято Польщею та Чехословаччиною (1928), Югославію (1931), Естонією (1935) та іншими європейськими державами.

Друге покоління адміністративних процедур (1950-2960 рр.) пов'язане зі створенням правил нормотворчості виконавчої або муніципальної влади. Акт про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки 1946 року (англ. Act on Administrative Procedure) став першою систематизацією адміністративно-процедурного законодавства в державах common law. На відміну від австрійського Закону 1925 р., цей Акт: 1) врегульовував два типи процедури ухвалення рішень: як індивідуальних (англ. Adjudication), так і нормативних (англ. Rules); 2) чітко розмежував неформальні (прості) та формальні (складні) адміністративні провадження, що визначають порядок прийняття як індивідуальних, так і нормативних рішень [18, с. 7].

Третє покоління адміністративних процедур орієнтоване на наддержавне, транснаціональне управління та охоплюють ваємовідносини публічної адміністрації і приватного партнерства, які характеризуються наявністю у публічної адміністрації широкої дискреції. При цьому процедурні правила використовуються не лише органами публічної влади для вирішення внутрішнодержавних питань, але й залучаються у політичну сферу на національному та глобальному рівнях [15, с. 18]. Саме в межах цього періоду, якій триває і понині, у 1976 році було прийнято Закон Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» (нім. Verwaltungsverfahrengezetz), в якому було закріплено вузьке розуміння адміністративної процедури як зовнішньо спрямованої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, пов'язаної із прийняттям індивідуального адміністративного акта або ж укладенням публічно-правового договору.

В Україні після тривалої роботи над формуванням вітчизняного адміністратив-

но-процедурного законодавства 17 лютого 2022 року було нарешті прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [20], який набере чинності 15 грудня 2023 року. Саме прийняття цього Закону актуалізує питання розробки та удосконалення адміністративно-процедурного регулювання у всіх сферах суспільного життя. Не є виключенням і банківська сфера, про що свідчать роботи Білоглазової Н. О. (2015) [21], Коваленка А. А. (2015) [22], Латковської Т.А. (2017) [23], Царікової О. В. (2018) [24], Лоюк І. А. (2019) [25], Драчевської О. О. (2021) [26], Васильєвої Л. О. (2021) [13] та ін.

Якщо вести мову безпосередньо щодо адміністративно-процедурного регулювання у радянський період, то націоналізація банків не сприяла його розвитку. Декретом ВЦІК «Про націоналізацію банків» від 27 грудня 1917 року було встановлено, що: 1) банківська справа оголошувалася державною монополією; 2) приватні акціонерні банки та банківські контори, які існували в той час, об'єднувалися із Державним банком; 3) активи і пасиви підприємств, які ліквідовувалися, переймалися Державним банком; 4) тимчасове управління справами приватних банків передавалося раді Державного банку [12, с. 10]. Хоча станом на 1913 р. у Російській імперії існувало 3 контори та 18 відділень, 1 агентство Держбанку Росії; 6 відділень Дворянського земельного банку; 9 відділень Селянського поземельного банку; 28 агентств і 12 комісіонерств акціонерних комерційних банків; 3 «українських» акціонерних комерційних і 4 місцевих акціонерних земельних банки; 81 банківський дім (включаючи їх контори і відділення); 57 міських суспільних банків [1, с. 28].

Фактично з кінця 20 рр. XX ст. і до 1987 року, коли було прийнято Постанову ЦК КПРС та Ради Міністрів «Про вдосконалення системи банків у країні та посилення їх впливу на підвищення ефективності економіки», вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю. Таким чином, можна стверджувати, що у цей період у зв'язку з формальним характером взаємовідносин у банківській сфері особливої потреби у адміністративно-процедурному законодавстві не було і на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано лише організаційні адміністративні процедури.

Наприкінці радянського періоду спостерігалося певне пожвавлення роботи нормотворців у банківській сфері, чому сприяло прийняття 26 травня 1988 р. Закону СРСР «Про кооперацію в СРСР» та Постанови Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Статуту Держбанку СРСР» від 01.09.1988 р., відповідно до якої акціонерні комерційні банки були включені до переліку кредитно-банківських установ держави, а отже виникла потреба у нормативному врегулюванні такої адміністративної процедури як процедура створення банку. У 1990 році, перед самим розпадом СРСР, було прийнято Закони СРСР «Про Державний банк СРСР» та «Про банки і банківську діяльність», на підставі яких було створено дворівневу банківську систему.

Формування вітчизняної банківської системи почалось із побудови суверенної держави і прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [27] та Закону України «Про економічну самостійність України» від 3 серпня 1990 р. [28], яким було закріплено право на самостійне формування банківської системи новоствореної держави та визначено її структуру, яка відтепер стає дворівневою, де на першому рівні знаходиться Національний банк України, а на другому – фінансово-кредитні установи державної та недержавної форми власності.

Постановою Верховної ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. оголошено власністю України систему республіканських державних банківських установ, що складалась з Українського республіканського банку Держбанку СРСР, Укпромбудбанку, Українського республіканського відділення Ощадбанку СРСР, Українського республіканського відділення Зовнішекономбанку СРСР, а на базі Українського республіканського банку Держбанку СРСР було ство-

рено Національний банк України з його територіальними управліннями, який отримав незалежний статус, став підзвітним Верховній раді України та отримав право здійснення контролю та нагляду за банками другого рівня [29].

Для формування банківського адміністративно-процедурного законодавства вирішальними стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка закріпила основи банківської системи України та визначила основні елементи правового статусу НБУ, а також його керівного органу - Ради Національного банку [30], Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. [31] та Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. [32]. Прийняття у 2003 році Цивільного [33] і Господарського [34] кодексів України обумовило активну підзаконну нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка триває і понині, зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Отже, вбачається доцільним у ґенезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділити 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.); 2) радянський (1917-1990); 3) сучасний (з 1990 р.).

У дореволюційний період в межах камеральної, поліцейської діяльності та діяльності, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, було закладено підвалини адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на такі адміністративні процедури як процедура створення та процедура ліквідації банку (Положення міські громадські банки (1862), Порядок заснування кредитних установ земствами (1971), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872), Закони «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972), «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883), «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884)). Наприкінці XIX століття законодавчо визначена і структура банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди).

У радянський період вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у врегулюванні банківських процедур не було. Лише на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано певні організаційні адміністративні процедури. Наприкінці радянського періоду у зв’язку з появою акціонерних комерційних банків банківська система стає дворівневою, що обумовлює необхідність врегулювання процедурних відносин між учасниками банківських відносин.

Для сучасного етапу адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері за умови прийняття 17.02.2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» характерним є активна підзаконна нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Список використаної літератури:

1. Банківська система: навч.посіб. / Л.І. Катан, Н.І.Демчук, В.Г. Бабенко-Левада, Т.О. Журавльова; за ред. І.М. Мазур. Дніпро: Пороги, 2017. 444 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). К. : Юрид. Думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.

3. Маркс К. Капитал. Предисловие ко втором изданию. *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения*. Т. 23. 2-е ид. М. : Изд-во политической литературы, 1960.
4. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.
5. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х томах. Т. 1. М. : НОРМА, 2002. 728 с.
6. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] ; упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. К. : Вид. Дім «Юрид. книга», 2003. 600 с.
7. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. 417 с.
8. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права : монографія. Х. : Диса плюс, 2012. 392 с.
9. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд. Казань, 1911. 516 с.
10. Экономическое развитие России в конце XIX – начале XX века. URL : http://ecsocman.hse.ru/data/542/654/1219/chap7.pdf.
11. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М. : Изд-во Г. А. Лемана, 1914. 333 с.
12. Банківське право : навчальний посібник / О. О. Бригинець, А. В. Гарбінська-Руденка, Т. В. Субіна; за заг. ред. Т. О. Мацелик. Ірпінь: б/в, 2020. 222 с.
13. Васильєва Л. О. Адміністративно-правове регулювання процесу створення та діяльності банківських установ : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 197 с.
14. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : дис.... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 444 с.
15. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адмністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
16. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України : становлення та систематизація : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.
17. Ochendowski E. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa. Toruń: Dom Organizatora, 2000. 367 s.
18. Shhuck P.H. Foundations of Administrative Law. Introduction. New York, Oxford: Oxford University Press, 1994. 385 p.
19. Pierce R., Shapiro S., Verkuil P. Administrative Law and Process. New York: Foundation Press, 1999. 607 p.
20. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text.
21. Білоглазова Н. О. Адміністративно-правовий статус центральних банків країн-учасниць Європейського Союзу : дис…. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 214 с.
22. Коваленко А. А. Публічно-правове регулювання банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції : дис…. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 208 с.
23. Латковська Т. А. Процедурне регулювання банківських відносин. *LEX PORTUS.* 2017. № 3 (5). С. 60-69.
24. Царікова О.В. Адміністративно-правові засади державного контролю за діяльністю банків в Україні : дис…. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 233 с.
25. Лоюк І. А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні : дис…. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 216 с.
26. Драчевська О.О. Адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні : автореф. дис…. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 24 с.
27. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text
28. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної республіки від 03.08.1990 р. № 142-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text.
29. Про порядок введення в дію закону України «Про банки і банківську діяльність»: Постанова Верховної ради України від 20 березня 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873-12#Text.
30. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.
31. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-

XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text.
32. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text.
33. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text.
34. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text.

Khrustalova Yu. Genesis of administrative-procedural regulation in the banking sector

The article studies the genesis of administrative procedures in the banking sector amidst the development of three types of public activity: desk, police and such that limits the free discretion of the public administration in its relations with private individuals, instead of a purely chronological order.

The genesis of administrative-procedural regulation in the banking sector consists of 3 stages: 1) pre-revolutionary (before 1917); 2) Soviet (1917-1990); 3) modern (since 1990).

It is determined that in the pre-revolutionary period, the foundations of administrative-procedural regulation in the banking sector were laid with an emphasis on such administrative procedures as the procedure for establishing and liquidating a bank (Regulations of municipal public banks (1862), Procedure for establishing credit institutions by zemstvos (1971), General rules on the procedure for establishing private and public credit institutions (1872), Laws "On amending and supplementing the rules for establishing joint-stock commercial banks" (1972), "On changes and additions to the existing rules regarding establishing new joint-stock commercial banks" (1883), "On the functioning, order of establishment and liquidation of banking institutions" (1884)). At the end of the 19th century, the structure of the banking system was defined by law: 1) state banks (State Bank, land banks (noble, peasant); 2) private banking institutions (joint-stock commercial banks, credit unions); 3) public banking institutions (local banks, local pawn shops).

It was established that in the Soviet period, the domestic banking system comprised state institutions and the State Bank (Derzhbank) was the body of public administration and control and hence there was no special need to regulate banking procedures. Some organizational administrative procedures were regulated exclusively at the level of sub-legislative statutory regulation. At the end of the Soviet period, due to the emergence of joint-stock commercial banks, the banking system became two-level, which necessitated the regulation of procedural relations between participants in banking relations.

It turns out that for the modern stage of administrative-procedural regulation in the banking sector, subject to the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" as of 17.02.2022, is characterized by the active sub-legal rulemaking of the National Bank of Ukraine as the country's central bank, a special central body of state administration which focuses on the formalization of banking activity and the development of administrative-procedural norms on the establishment and liquidation of financial and credit institutions, control and supervision in the banking sector, etc.

Key words: *banking sector, genesis, administrative-procedural regulation, procedure of bank establishment, bank liquidation procedure, control and supervision procedures.*

УДК 343.341; 343.237
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.42

Є. С. Назимко
доктор юридичних наук, професор,
перший проректор
Донецького державного університету внутрішніх справ

Т. І. Пономарьова
кандидат юридичних наук,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем
запобігання кримінальним правопорушенням факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ

Б. М. Семенишина-Фіголь
кандидат юридичних наук,
докторантка докторантури
Донецького державного університету внутрішніх справ

ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються особливості запобігання організованій злочинності в умовах воєнного стану. Вказується, що організована злочинність є достатньо гнучким соціально негативним феноменом, здатним трансформуватись у часі та просторі, а також інтегруватись у майже будь-які суспільні відносини. Найвищий ступінь суспільної небезпечності організованої злочинності полягає у її резистентності до кримінально-правового впливу. Можливість інтеграції у суспільні відносини, зумовлена переважно прогалинами їх організаційно-управлінського та нормативно-правового забезпечення, що визначає способи та забезпечує засоби, необхідні для реалізації кримінально протиправного умислу. Зауважено, що законодавець розуміє цю проблематику, оскільки виправлення більшості реально існуючих недоліків визначені за мету у стратегічних документах.

Зазначається, що корупція у більшості випадків тісно пов'язана із легалізацією коштів, отриманих злочинним шляхом, а також випадками фінансування тероризму та іншої кримінально протиправної діяльності в частині кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України. Корупція може розглядатись як в межах організованої злочинності, так і як факультативний фактор, який сприяє її необмеженому функціонуванню в країні. Підсумовується, що стала та прийнята кримінологічною наукою трирівнева система запобігання організованій злочинності в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану втрачає свою дієвість та ефективність, що зумовлено фактичною неспроможністю держави здійснювати належне забезпечення соціально-політичної та економічної сфер життєдіяльності суспільства. Водночас, актуальною проблемою залишається залучення до протиправної діяльності представників, які перебувають на тимчасово окупованих територіях нашої держави або громадян держави-агресора. Таке територіальне розгалуження, ускладнене військовими діями, знижує ефективність низки кримінологічних заходів та засобів впливу.

Ключові слова: *організована злочинність, воєнний стан, кримінальне правопорушення, тероризм, корупція, легалізація коштів, фінансування, держава-агресор.*

Постановка проблеми. Запобігання організованій злочинності є одним із основних пріоритетів держави, про що зазначено у низці програмних документів. Водночас, аналіз національної нормативно-правової бази свідчить про те, що на сьогоднішній день існуючі акти не відтворюють актуальну проблематику та не передбачають сукупність заходів, достатніх для якісного впливу на таку криміно-

© Назимко Є.С., Пономарьова Т.І., Семенишина-Фіголь Б.М., 2023

генну загрозу. Останні зміни, які вносились до Закону України від 30.06.1993 № 3341-XII «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» стосувались уточнення понятійно-категоріального апарату, що жодним чином не вплинуло на загальні правові і організаційні засади у сфері запобігання організованій злочинності. Вказане свідчить про необхідність перегляду нормативно-правового забезпечення та кримінологічного інструментарію запобігання організованій злочинності в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема боротьби з організованою злочинністю є актуальною для наук кримінально-правового циклу, про що свідчить значна кількість публікацій, присвячених цьому питанню. Зокрема необхідно виділити праці А. М. Бабенка, О. М. Бандурки, В. С. Батиргареєвої, В. В. Василевича, А. А. Вознюка, В. В. Голіни, Б. М. Головкіна, С. Ф. Денисова, А.О. Джужі, О. М. Джужі, О. О. Дудорова, А. П. Закалюка, А. Ф. Зелінського, В. П. Ємельянова, О. Г. Колба, М. Г. Колодяжного, О. М. Литвинова, М. І. Мельника, О. П. Рябчинської, А. В. Савченка, В. Г. Севрука, М. О. Семенишина та інших. Однак тенденції останніх років свідчать про те, що окремі із запропонованих вченими підходи потребують доопрацювання, що і вказує на актуальність обраної теми.

Метою статті є розгляд особливостей запобігання організованій злочинності в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. У 2000 році на виконання плану дій по боротьбі з організованою злочинністю, затвердженого на засіданні Європейської Ради в Амстердамі, що відбулося 16–17 червня 1997 року міжнародною спільнотою було підготовлено документ рекомендаційного характеру «Запобігання та контроль організованої злочинності: Стратегія Європейського Союзу на початок нового тисячоліття (2000/C 124/01)», де вказано, що постає необхідність активнішого розвідувального підходу у виявленні та здійсненні перешкод для організованої злочинної діяльності, затримці правопорушників, знищенні кримінальних мереж, захопленні та конфіскації кримінальних прибутків. Визначення напрямів розслідування та планування громадської відповіді на діяльність організованої злочинності потребує профільних знань, знань мотивів і способів дій правопорушників, шляхів діяльності організованої злочинності, її впливу на суспільство та ефективності дій, спрямованих проти організованої злочинності. Такі знання включають володіння оперативними даними (дані стосовно підозрюваних осіб і виявлених випадків правопорушень) та емпіричні дані (якісні та кількісні кримінологічні дані). Своєчасний та ефективний обмін інформацією між різними владними структурами повинен забезпечуватися приділенням належної уваги до захисту цієї інформації [1]. Водночас, тривалий проміжок часу, який пройшов після складання Європейським Союзом наведених рекомендацій свідчить про майже нульову їх ефективність. Організована злочинність є достатньо гнучким соціально негативним феноменом, здатним трансформуватись у часі та просторі, а також інтегруватись у майже будь-які суспільні відносини. Найвищий ступінь суспільної небезпечності організованої злочинності полягає у її резистентності до кримінально-правового впливу.

16 вересня 2020 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Стратегію боротьби з організованою злочинністю, основним ключовим аспектом якої стало запровадження в діяльність центральних органів виконавчої влади системи оцінки SOCTA Україна, що повинно було надати можливість удосконалити комплексний підхід до запобігання організованій злочинності через попередній аналіз її детермінантів, а також прогалин нормативно-правового та організаційно-управлінського характеру. Однак, станом на сьогоднішній день можна стверджувати, що це також не має позитивного впливу, що, в першу чергу, зумовлено дестабілізуючими політичними чинниками, пов'язаними з військовою агресією російської федерації проти України. Зокрема, з 2014 року а країні активно створювались терористичні організації, метою яких була дестабілізація ситуації в Україні, насильницька зміна конституційного ладу, захоплення державної влади, а

також завдання шкоди національній безпеці. Окремою детермінантою необхідно виокремити перманентну кримінально протиправну діяльність громадян України, яка полягає у глорифікації осіб, які здійснювали збройну агресію російської федерації проти України, представників збройних формувань російської федерації, іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих російською федерацією, а також представників окупаційної адміністрації російської федерації, кримінальна відповідальність за що була передбачена ст. 436–2 КК України у 2022 році.

Необхідно також звернути увагу на те, що з моменту внесення до кримінального законодавства вказаних змін, у 2022 році було зафіксовано 1354 суспільно небезпечних діянь, передбачених ст. 436–2 КК України, станом на травень 2023 – 772 діяння [2]. Окреме місце серед переліченого посідає корупція, яка вченими часто розглядається як в межах організованої злочинності, так і поза нею, як самостійний суспільно небезпечний феномен.

Так, наприклад, С.І. Бугера вказує, що корупція і організована злочинність мають соціальну сутність, яка проявляється в тому, що обидва ці явища: мають соціальну обумовленість і свою ціну, яку платить суспільство в результаті корупційної та організованої злочинної діяльності; здійснюють істотний вплив на всі соціальні процеси; мають власні історичні джерела; набули глобального характеру; мають економічні, політичні, правові, психологічні і моральні чинники; мають властивість пристосовуватись до соціальних реалій і здатність до самовідтворення та уникнення соціального контролю і кримінального переслідування. Корупція якісно змінює організовану злочинність, дозволяє останній зміцнювати свої позиції в суспільстві і державі, політизує її. Межі між корупційною та іншою діяльністю організованих злочинних структур вищого рівня практично не існує. Широке розповсюдження корупції призводить до розвитку і вдосконалення організованої злочинності, а якісне і кількісне зростання останньої у свою чергу тягне за собою збільшення кількості корупційних проявів та підвищення небезпечності їх характеру. Тому заходи протидії корупції та організованій злочинності можуть і повинні поєднуватися, застосовуватися в комплексі [3]. Корупція у більшості випадків тісно пов'язана із легалізацією коштів, отриманих злочинним шляхом, а також випадками фінансування тероризму та іншої кримінально протиправної діяльності в частині кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України. Корупція може розглядатись як в межах організованої злочинності, так і як факультативний фактор, який сприяє її необмеженому функціонуванню в країні.

Вчений також зазначає, що при характеристиці організованої злочинності, як правило, серед її найважливіших ознак називають корупцію. Організована злочинність і корупція утворюють неподільний, нерозривний кримінальний комплекс. Корупція для учасників організованої злочинності виконує відразу кілька важливих функцій. Це й засіб збільшення капіталів за рахунок використання вигід, пільг і переваг, отриманих в обхід складних процедур дозвільної розподільної системи, і захисний механізм від різних форм соціального контролю, і ефективний спосіб усунення конкурентів. Це, нарешті, вплив на державну політику (переважно в галузі економіки) в інтересах великих кримінально-олігархічних кланів. Наявність організованої злочинності з корумпованими зв'язками обумовлено самим існуванням організованої злочинності, особливо це стосується злочинів тяжких та особливо тяжких. Чим більш широкий масштаб організованої злочинної діяльності, тим більше у неї потреби у корумпованих зв'язках, які б забезпечили їй безпеку та легалізацію коштів, одержаних злочинним шляхом. Тому боротьба з таким явищем як організована злочинність з корумпованими зв'язками повинна мати найбільш комплексний характер, що пов'язаний із заходами протидії корупції, боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом (*цитовано за С.І. Бугерою – прим. авт.*) [3]. Водночас можливість інтеграції у суспільні відносини, зумовлена

переважно прогалинами їх організаційно-управлінського та нормативно-правового забезпечення, що визначає способи та забезпечує засоби, необхідні для реалізації кримінально протиправного умислу. Необхідно зауважити, що законодавець розуміє цю проблематику, оскільки більшість реально існуючих недолугостей викладені у стратегічних документах.

Зокрема, в Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1126-р зазначено, що запобігання організованій злочинності та боротьба з організованими злочинними угрупованнями у сферах з високим ризиком її прояву здійснюється шляхом: розроблення та вжиття на центральному та регіональному рівні заходів щодо системної протидії організованій злочинності та «тінізації» економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності, консолідації зусиль відповідних державних органів; організації своєчасного виявлення та недопущення зв'язків між організованими злочинними угрупованнями та особами, які сприяють терористичній діяльності, підриву суверенітету та територіальної цілісності України; організації на постійній основі проведення моніторингу (із збереженням його результатів) щодо випадків протиправного заволодіння майном суб'єктів господарювання за участю організованих злочинних угруповань; запровадження дієвої системи виявлення та припинення функціонування джерел доходів, отриманих організованими злочинними угрупованнями; посилення спроможності державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, щодо протидії кіберзлочинності, реагування на стрімкий розвиток фінансових та інформаційних технологій, поглиблення і розгалуження зв'язків на національному та міжнародному рівні, які сприяють комунікації організованих злочинних угруповань; забезпечення припинення діяльності організованих злочинних угруповань, які становлять загрозу для національної безпеки, та позбавлення їх можливості використовувати кошти, одержані злочинним шляхом. Із цією метою необхідно забезпечити виявлення, проведення аналізу та розслідування фактів тіньового виведення капіталів з України до офшорних зон і країн, банківська система яких не сприяє діяльності правоохоронних органів [4]. Отже, більшість із наведених заходів не можна вважати принципово новими, хоча також не можна не відзначити, що в документі враховані окремі сучасні тенденції, які утворюють підґрунтя для розвитку, трансформації та функціонування організованої злочинності. Зокрема, актуалізовано проблему здійснення ліцензійної господарської діяльності, виокремлено кіберзлочинність в самостійну криміногенну загрозу, звернуто увагу на інтенсифікацію транснаціональної злочинності, чому зараз також сприяє воєнний стан та визначена специфіка перетину громадянами кордону в умовах дії особливих правових режимів. Водночас, враховуючи період схвалення документу, логічним упущенням залишилась відсутність належної уваги до проблеми нелегальної та примусової міграції, що, здебільшого, знаходиться у кореляційній залежності із такими кримінальним правопорушенням як торгівля людьми.

З точки зору створення (оновлення) механізму запобігання організованій злочинності, необхідно відмітити, що орієнтація законодавця на своєчасну ідентифікацію та усунення загроз національній безпеці, зумовлених військовою агресією російської федерації проти України сприяла створенню певних перепон для розвитку організованої злочинності. Зокрема, у квітні 2022 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Положення про Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісті за особливих обставин, основною функцією якого є координація діяльності органів державної влади, допоміжних органів та служб, утворених Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо з питань пошуку та реалізації інших дій, пов'язаних із вдосконаленням правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям ста-

тусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. У травні 2023 року у Міністерстві внутрішніх справ почав функціонувати Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісті за особливих обставин.

Відповідно до статистичних даних Департаменту міграційної поліції Національної поліції України, 5977800 українців обліковано в країнах Європи, 361900 – в інших країнах світу. Водночас, 54 % таких осіб потребують у фінансовій допомозі, 36 % – в їжі, 34 % – у працевлаштуванні, 33 % – у доступі до медицини, 23 % потребують у місці для проживання. Такий стан справ може мати наслідком зростання рівня організованої злочинності за такими напрямами як сексуальна експлуатація, торгівля людьми, трудове рабство, використання у злочинній діяльності, примусова вагітність, проведення незаконних дослідів, незаконна трансплантація тощо. Перелік потенційно ймовірних кримінальних правопорушень є невичерпним з огляду на спроможність організованої злочинності підлаштовуватись під сучасні тенденції.

А.О. Джужа та М.В. Підболячний також вказують, що основними причинами інтернаціоналізації організованої злочинності в Україні є: 1) ослаблення режиму в'їзду в Україну іноземних громадян і дотримання ними правил поведінки на її території. Постійно збільшується кількість фірм, організацій та установ, які користуються правом запрошення іноземців. Наприклад, крім державної міграційної служби, функціонують 450–500 туристичних фірм, які мають право надавати підтвердження на видачу туристичних віз. Ці туристичні фірми не відповідають за розміщення, перебування і своєчасний виїзд іноземних туристів; 2) майже не діє система превентивного стримування злочинності як стосовно іноземних громадян, так і з їх боку. Норми адміністративного та кримінального права, які стосуються покарання іноземців у разі вчинення ними правопорушень (ухилення від реєстрації проживання, незаконне перебування на території України, несвоєчасний виїзд за її межі тощо), застосовують зрідка. За 2017 рік кількість іноземців, виселених за злісне порушення правил перебування в країні, скоротилася втричі; 3) непідготовленість правоохоронних органів, зокрема поліції, інших центральних органів виконавчої влади до масового в'їзду в Україну громадян інших держав, наявність низки невирішених питань (брак централізованих обліків про перебування іноземних громадян, низький рівень реєстраційної дисципліни тощо); 4) несформованість дієвого механізму, який надавав би можливість своєчасно виявляти осіб, які проживають без відповідних документів і дозволів, вирішувати питання про їх видворення. Зазначене спричиняє зростання рівня злочинності з боку іноземних громадян. Протягом 2017 року в Україні вчинили злочини громадяни з 22 країн, підроблення або незаконне придбання закордонних паспортів і віз, завуальована під шоу-бізнес торгівля людьми, сексуальна експлуатація дітей, неправомірне використання кредитних банківських карток, шахрайські валютні операції тощо [5]. Отже, транснаціональна ознака організованої злочинності знаходиться у безпосередній кореляції із незадовільним рівнем діяльності міграційної служби, а також міграційної поліції.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що стала та прийнята кримінологічною наукою трирівнева система запобігання організованій злочинності в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану втрачає свою дієвість та ефективність, що зумовлено фактичною неспроможністю держави здійснювати належне забезпечення соціально-політичної та економічної сфер життєдіяльності суспільства. Водночас, актуальною проблемою залишається залучення до протиправної діяльності представників, які перебувають на тимчасово окупованих територіях нашої держави або громадян держави-агресора. Таке територіальне розгалуження, ускладнене військовими діями знижує ефективність низки кримінологічних заходів та засобів впливу.

Отже, із урахуванням такої ситуації більш доцільним видається створення системи заходів, спрямованих на вирішення наразі ідентифікованих ризиків та загроз окремим суспільним відносинам, а також нагальний перегляд суб'єктів запобігання

організованій злочинності. Оптимальним способом зниження значного відсотка таких кримінальних правопорушень є налагодження роботи міграційної поліції, зокрема в частині протидії примусовій міграції, котра є основною детермінантою торгівлі людьми. Особливої уваги також потребує удосконалення роботи патрульної поліції в частині забезпечення громадської безпеки та порядку. Наведені спеціально-кримінологічні заходи є мінімально необхідними для створення підґрунтя для побудови налагодженого механізму запобігання організованій злочинності в умовах воєнного стану.

Список використаної літератури:

1. «Запобігання та контроль організованої злочинності: Стратегія Європейського Союзу на початок нового тисячоліття (2000/C 124/01)». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_233#Text
2. Офіс Генерального прокурора. Статистика. URL: https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-rezultati-borotbi-z-organizovanimi-grupami-ta-zlochinnimi-organizaciyami-2
3. Бугера С.І. До питання запобігання корупції та організованій злочинності у сфері економіки. URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v1_2022/22.pdf
4. Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1126-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-р#Text
5. Джужа А.О., Підболячний М.В. Запобігання інтернаціоналізації організованої злочинності на міжнародному та національному рівнях. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/7480/1/29.pdf

Nazymko Ye. S., Ponomarova T. I., Semenyshyna-Fihol B. M. Prevention of organized crime in Ukraine

The article examines the peculiarities of the prevention of organized crime under martial law. It is indicated that organized crime is a sufficiently flexible socially negative phenomenon, able to transform in time and space, as well as integrate into almost any social relations. The highest degree of social danger of organized crime lies in its resistance to criminal law influence. The possibility of integration into social relations is caused mainly by the gaps in their organizational, managerial and legal support, which determines the methods and provides the means necessary for the implementation of criminally illegal intent. It is noted that the legislator understands this problem, since the correction of most of the actually existing shortcomings is defined as a goal in strategic documents. It is noted that corruption in most cases is closely related to the legalization of funds obtained through criminal means, as well as cases of financing terrorism and other criminal illegal activities in terms of criminal offenses against the foundations of national security of Ukraine. Corruption can be considered both within the framework of organized crime and as an optional factor that contributes to its unlimited functioning in the country. It is concluded that the three-level system of prevention of organized crime that has become and accepted by criminological science in the conditions of operation of a special legal regime of martial law is losing its effectiveness and efficiency, which is due to the actual inability of the state to properly ensure the socio-political and economic spheres of society's life. At the same time, the involvement of representatives in the temporarily occupied territories of our state or citizens of the aggressor state in illegal activities remains an urgent problem. Such territorial branching, complicated by military actions, as well as the orientation of the state to increase defense capabilities, reduces the effectiveness of a number of criminological measures and means of influence.

Key words: *organized crime, martial law, criminal offense, terrorism, corruption, money laundering, financing, aggressor state.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.43

А. А. Телендій
аспірант
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID https://orcid.org/0009-0007-7436-7373

СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ У РЕГІОНАХ В УКРАЇНІ: РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена проблемі стимулювання інноваційних ініціатив у регіонах України та ролі державного управління та партнерства в цьому процесі. З огляду на сучасні виклики і швидкі технологічні зміни, важливо забезпечити стале інноваційне зростання країни. Однак, інноваційні можливості нерівномірно розподіляються у різних регіонах, що може призвести до недостатнього розвитку і відтоку талановитих кадрів.

Автором підкреслено, що державне управління відіграє ключову роль у створенні сприятливих умов для розвитку інновацій. Державні органи повинні активно розробляти та реалізовувати програми підтримки, які сприяють інноваційним проєктам та стартапам. Забезпечення доступу до фінансування, надання інформаційної підтримки та розвиток інфраструктури для інноваційних підприємств – це основні завдання держави. При цьому, важливо враховувати специфіку кожного регіону і забезпечити рівномірний розвиток інноваційної інфраструктури по всій країні.

Автор статті наголошує на тому, що партнерство між державним сектором та приватними компаніями є іншим важливим аспектом сприяння інноваційному розвитку. Практика свідчить, що спільний підхід залучення ресурсів та експертизи з обох сторін допомагає забезпечити більший успіх для інноваційних проєктів. Приватні компанії можуть використовувати свій фінансовий потенціал для фінансування та комерціалізації інноваційних ідей, тоді як держава може допомогти в усуненні бар'єрів і створенні сприятливих регуляторних умов.

У статті зауважено, що для ефективного стимулювання інновацій в регіонах, важливо також залучати громадські організації до процесу прийняття рішень. Активна участь громадських експертів допомагає забезпечити більш об'єктивне оцінювання та розробку проєктів, а також залучення громадськості до підтримки інноваційних ідей. Підтримка громадських ініціатив та популяризація інновацій можуть сприяти зміні у свідомості суспільства та підвищенню інтересу до інноваційних проєктів.

Ключові слова: *стимулювання, інноваційні ініціативи, державне управління, партнерство, регіональний розвиток, інноваційна інфраструктура, фінансування інновацій, громадські організації, стале інноваційне зростання.*

Постановка проблеми. Становлення інноваційної економіки в Україні є актуальним завданням, однак вона стикається з численними викликами та перешкодами. Регіональний розподіл інноваційних ініціатив у країні нерівномірний, зосереджуючись переважно в столиці та крупних містах, що призводить до відтіків талановитих кадрів і втрати потенціалу регіонів. Недостатнє залучення державного управління та недостатня взаємодія між державним сектором, приватними компаніями та громадськими організаціями гальмують розвиток інноваційних проєктів. Брак інвестицій у дослідження та розробки, а також недостатнє фінансове забезпечення інноваційних стартапів обмежує їхні можливості досягти успіху та впровадити новаторські ідеї на ринку. Все це створює необхідність в розвитку ефективних стратегій державного управління та партнерства для стимулювання інноваційних ініціатив у всіх регіонах України.

© Телендій А. А., 2023

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Задля сприяння розвитку інновацій в регіонах України та розв'язання складних сучасних викликів, вчені та дослідники активно займаються дослідженням стимулювання інноваційних ініціатив. Праці дослідників, таких як Білик В., Єсімов С., Землянкін А., Ковалів М., Копитко В., Ортинська Н., Паламаренко Я., Підоричева І., Побережний Р., Пугачевська К., та Хомишин І., внесли вагомий внесок у розуміння цієї проблематики та спрямовали на шлях до зміцнення інноваційного потенціалу України. Їх дослідження допомагають у зрозумінні викликів, з якими стикаються регіональні економічні системи, а також надають цінний внесок у розробку ефективних стратегій та підходів до стимулювання інноваційного росту країни. Їхні наукові праці стали основою для реалізації ефективних програм підтримки інновацій, що сприяють забезпеченню сталого інноваційного розвитку в усіх регіонах України та спрямовані на підвищення конкурентоспроможності країни на міжнародному ринку.

Метою статті є вивчення та аналіз проблеми стимулювання інноваційних ініціатив у регіонах України та дослідження ролі державного управління та партнерства у цьому процесі.

Виклад основного матеріалу. Стимулювання інноваційних ініціатив у регіонах України є критично важливим завданням для досягнення сталого розвитку країни. Це вимагає сприяння з боку державного управління та розвитку партнерства між державним сектором, приватним сектором і громадськими організаціями.

Варто підкреслити, що державне управління є основною складовою для створення сприятливих умов та забезпечення підтримки для розвитку інновацій у країні. Перш за все, державні органи мають активно сприяти створенню ефективних програм підтримки, які спрямовані на підтримку інноваційних проєктів та стартапів [4]. Ці програми можуть включати фінансову допомогу, гранти, субсидії, а також консультування та науково-технічну експертизу, щоб допомогти здійснити перехід від ідеї до реалізації.

Одним із ключових завдань держави є забезпечення доступу до фінансування для інноваційних проєктів. Це може бути забезпечено через державні кредитні програми, гарантії для приватних інвесторів або створення спеціальних фондів для інвестицій у інноваційний сектор. Фінансування є життєво важливим для розвитку новаторських ідей, так як дозволяє здійснити дослідження, провести випробування та запустити виробництво інноваційних продуктів [2].

Доречно додати, що підтримка держави також може включати інформаційну підтримку, що сприяє поширенню знань про інноваційні технології, проєкти та можливості для підприємців та дослідників. Розвиток спеціальних порталів, даних, баз даних і публікацій з інформацією про інновації може допомогти зблизити потенційних учасників та залучити нові ідеї [6].

Крім того, держава повинна створювати сприятливу інфраструктуру для інноваційних підприємств. Це може включати підтримку інкубаторів і інноваційних парків, де стартапи можуть отримати доступ до спільних ресурсів, обладнання, лабораторій, а також залучити науковців та фахівців для спільної роботи над проєктами [9]. Інфраструктура має бути стимулюючим середовищем, де інноваційні ідеї можуть реалізуватися і рости.

Так, принагідно зауважити, що державне управління в сфері стимулювання інновацій має включати комплексні заходи, які допомагають забезпечити необхідну підтримку та створити сприятливі умови для розвитку інноваційної економіки. Лише через активну роль держави та співпрацю з приватними і громадськими секторами країна зможе досягти значних успіхів у впровадженні новаторських ідей та зберегти свою конкурентоспроможність на міжнародному ринку [7].

Важливо також звернути увагу на те, що розвиток партнерства між державним сектором і приватними компаніями є важливим фактором у сприянні інноваціям та створенні успішних інноваційних проєктів. По-перше, практика доводить, що колективний підхід залучення ресурсів та експертизи з обох сторін допомагає забезпечити більший успіх для проєктів. Приватні компанії мають значний фінансовий потенціал, що може стати ключовим для

фінансування інноваційних ідей. Інноваційні проєкти часто потребують значних вкладень на дослідження, розробки, випробування та масштабування. Приватні компанії можуть стати інвесторами та партнерами для інноваційних стартапів, сприяючи їхньому зростанню та розвитку [5].

З іншого боку, держава може допомогти інноваційним проєктам шляхом усунення бар'єрів і створення сприятливих регуляторних умов. Часто інноваційні ідеї стикаються з різними правовими та адміністративними перепонами, які ускладнюють процес їхнього впровадження. Держава може розробляти спеціальні програми та законодавчі ініціативи, які сприятимуть створенню більш сприятливого середовища для інноваційного підприємництва [10].

Таким чином, співпраця між державним сектором і приватними компаніями створює синергію, що сприяє розвитку інноваційної економіки. Подібний партнерський підхід допомагає об'єднати ресурси, знання та здібності з різних секторів суспільства, що сприяє досягненню кращих результатів. Взаємодія держави і приватного сектору стає фундаментом для створення інноваційного екосистеми, яка стимулює творчість, сприяє розвитку новаторських ідей і сприятиме розвитку України як конкурентоздатної країни в світовому інноваційному просторі.

Заслуговує на увагу також те, що активна участь громадських організацій у процесі інноваційного розвитку регіонів є невід'ємною частиною ефективного стимулювання інноваційних ініціатив. По-перше, залучення громадських експертів до прийняття рішень в інноваційній сфері допомагає забезпечити більш об'єктивне оцінювання та розробку проєктів. Громадські організації можуть висловлювати свою думку та рекомендації з позиції громадянського суспільства, що сприяє більшій збалансованості інтересів і забезпечує урахування потреб та побажань населення [8].

По-друге, підтримка громадських ініціатив може реалізуватися через створення спеціальних програм та конкурсів, що спонукають громадян до розробки та впровадження своїх інноваційних ідей. Це може допомогти залучити потенціал творчих та креативних людей, що необхідний для розвитку інноваційного потенціалу країни. Громадські ініціативи можуть стати джерелом нових ідей та рішень, які не завжди можуть з'являтись у форматі традиційних бізнесових або наукових структур [1].

По-третє, широке інформування громадськості про інноваційні проєкти та їх користь для суспільства є важливою складовою партнерства між громадським сектором та державою. Популяризація інновацій може підвищити інтерес та підтримку громадськості до нововведень, а також сприяти більшій залученості громадськості до впровадження інноваційних проєктів. Чим більше людей усвідомлюють користь та переваги інновацій, тим більше підтримки можуть отримувати проєкти у суспільстві [3].

Так, доцільно вважати, що активна участь громадських організацій у стимулюванні інноваційних ініціатив має важливе значення для побудови сприятливого інноваційного середовища. Залучення громадських експертів, підтримка громадських ініціатив та популяризація інновацій допоможуть створити збалансовані та успішні інноваційні проєкти, що сприятимуть сталому розвитку регіонів та всієї країни.

Узагальнюючи вищевказане, можна сказати, що стимулювання інноваційних ініціатив у регіонах України є критично важливим для досягнення сталого розвитку країни та її конкурентоспроможності на міжнародному ринку. Державне управління має ключову роль у створенні сприятливих умов для інноваційного росту, забезпечуючи підтримку програм, доступ до фінансування та розвиток необхідної інфраструктури. Партнерство між державним сектором і приватними компаніями сприяє ефективному використанню ресурсів та розширенню можливостей для комерціалізації інноваційних ідей. Також важливо залучати громадські організації до процесу прийняття рішень, що сприятиме більш об'єктивному підходу та підвищить інтерес громадськості до інноваційних проектів. Збалансована комбінація державного управління та партнерства

забезпечить розвиток стійких інноваційних екосистем у регіонах та сприятиме зростанню інноваційного потенціалу України в цілому. Для досягнення успіху в цій галузі важливо створити стратегічні плани, забезпечити координацію зусиль між усіма зацікавленими сторонами та забезпечити стале фінансування інноваційних ініціатив.

Висновки. Таким чином, висновок полягає в тому, що стимулювання інноваційних ініціатив у регіонах України має вирішальне значення для досягнення сталого розвитку країни та покращення якості життя громадян. Для ефективного розвитку інноваційної економіки необхідне активне залучення державного управління та партнерства між державним сектором, приватними компаніями та громадськими організаціями.

Держава повинна створювати сприятливі умови для інноваційних проєктів, надавати фінансову та інформаційну підтримку стартапам, а також розвивати інфраструктуру для інноваційних підприємств. Партнерство між різними суб'єктами сприяє обміну знаннями та ресурсами, що підвищує шанси на успіх та розширення інноваційного потенціалу країни. Збалансоване стимулювання інновацій у всіх регіонах допоможе забезпечити рівномірний розвиток економіки та привернення інвестицій. Інноваційні рішення можуть значно підвищити конкурентоспроможність України на світовому ринку, забезпечити розвиток нових технологій та покращення важливих галузей, таких як енергетика, медицина, сільське господарство та інші.

Загальний успіх стимулювання інноваційних ініціатив вимагає поєднання зусиль держави, бізнесу та громадськості. Запровадження ефективних стратегій державного управління, підтримка партнерства та інвестицій у науково-дослідну діяльність стануть кроками вперед до розвитку інноваційної економіки, яка сприятиме підвищенню якості життя громадян та конкурентоспроможності країни у світовому контексті.

Список використаної літератури:

1. Білик В. В. Державне регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності. Мукачівський державний університет. *Економіка і суспільство*. Випуск № 10. 2017. С. 172-176. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/10_ukr/32.pdf
2. Землянкін А. І., Підоричева І. Ю. Проєкт нової концепції розвитку національної інноваційної системи України (на період 2016–2026 років). Економічний вісник Донбасу. *Менеджмент інновацій*. 2016. №3 (45). С. 197-206. URL: http://www.evd-journal.org/download/2016/3(45)/pdf/28-Zemlyankin.pdf
3. Інноваційні основи відновлення та розвитку країн після збройних конфліктів: інноваційний вимір: колективна монографія за ред. д.е.н. Омельяненка В. А. Суми: Інститут стратегій інноваційного розвитку і трансферу знань. 2022. 280 с. URL: https://iidskt.org.ua/wp-content/uploads/Monografiya_Vidnovlennya_2022.pdf
4. Ковалів М. В., Ортинська Н. В., Хомишин І. Ю., Єсімов С. С., Скочиляс-Павлів О. В., Сидор М. Я., Скриньковський Р. М. Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності : навч. посібник. Львів : НУ "Львівська політехніка", 2020. 288 с. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/
5. Копитко В. І. Проблеми розвитку інновацій на регіональному рівні в Україні. Український журнал прикладної економіки. 2016. Т. 1, № 2. С. 67-72. URL: file:///C:/A%D0%B0%D1%82%D1%8F/Downloads/ujae_2016_1_2_9.pdf
6. Паламаренко Я. В. Концептуальні положення державного регулювання інноваційних процесів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/58.pdf
7. Побережний Р. О. Державне регулювання та підтримка інноваційної діяльності. Вісник НТУ "ХПІ". *Серія: Економічні науки*. № 15(1291) 2018. URL: https://repository.kpi.kharkov.ua/server/api/core/bitstreams/d1eb3124-c46e-4d19-a7eb-1aa653350678/content
8. Проблеми та перспективи розвитку інноваційної діяльності в Україні: матеріали XII Міжнародного бізнес-форуму (Київ, 22 березня 2019 р.) відп. ред. А.А. Мазаракі – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 154 с. URL: https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/2c4d719b5499529d6670a2dfac8e7828.pdf
9. Пугачевська К. Й. Інноваційні підходи до управління регіональним розвитком.

Матеріали Науково-практичної Інтернет-конференції "Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє", КНЕУ. *Секція 2. Методологія сучасних просторових досліджень економічних, соціальних та екологічних процесів.* березень. 2017 р. С. 127-129. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/197261732.pdf

10. Регіональні інноваційні ініціативи: завдання та шляхи вирішення : зб. наук. пр. за матеріалами II круглого столу, м. Харків, 5 черв. 2020 р. [редкол.: С.В. Глібко, Ю.В. Георгієвський]. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. 176 с. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/Tezy_05.06.20/Tezy_05.06.20_Full.pdf

Telendii A. A. Stimulating innovative initiatives in regions of Ukraine: the role of state governance and partnership

The article is devoted to the problem of stimulating innovative initiatives in the regions of Ukraine and the role of government management and partnership in this process. In view of the contemporary challenges and rapid technological changes, it is crucial to ensure sustainable innovation growth in the country. However, innovative opportunities are unevenly distributed across different regions, which may lead to inadequate development and brain drain.

The author emphasizes that government management plays a key role in creating favorable conditions for innovation development. State authorities should actively develop and implement support programs that promote innovative projects and startups. Providing access to funding, offering informational support, and developing infrastructure for innovative enterprises are essential tasks for the government. It is also important to consider the specifics of each region and ensure a balanced development of innovation infrastructure across the country.

The article highlights that partnership between the government sector and private companies is another critical aspect of promoting innovation development. Practice shows that a collaborative approach, involving resources and expertise from both sides, enhances the success of innovative projects. Private companies can utilize their financial potential for financing and commercializing innovative ideas, while the government can help remove barriers and create favorable regulatory conditions.

The article also notes that effective stimulation of innovations in the regions requires involvement of civil society organizations in the decision-making process. Active participation of civil experts helps ensure more objective evaluation and development of projects, as well as engaging the public in supporting innovative ideas. Support for civil initiatives and popularizing innovations can contribute to changing societal attitudes and increasing interest in innovative projects.

Key words: *stimulation, innovative initiatives, government management, partnership, regional development, innovation infrastructure, innovation funding, civil society organizations, sustainable innovation growth.*

УДК 351.861
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.44

С. В. Чуб
здобувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
https://orcid.org/0009-0001-3703-9414,

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ

У науковій статті проаналізовано особливості прийняття державно-управлінських рішень в сфері національної безпеки на прикладі зарубіжних моделей. Метою статті визначено дослідити закордоні моделі прийняття рішень у сфері міжнародної безпеки, визначивши їх сильні та слабкі сторони для української галузі. Увага в статті зосереджена на характеристиці основних моделей. Частково класифікація, запропонована у науковій статті є авторською. Визначено, що моделі прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки – це підходи або системи, які визначають, яким чином держава приймає стратегічні та оперативні рішення для забезпечення своєї національної безпеки. Ці моделі визначають, як органи управління, політики, військові та інші структури взаємодіють і координують свої дії у сфері безпеки країни. Зазначено, які моделі прийняття державно-управлінських рішень в сфері національної безпеки, притаманні світовим державам. Проаналізований матеріал дозволяє відзначити, що відповідні моделі базуються або за державною системою управління, характерній кожній державі, або ж крізь призму галузевості. Український досвід в умовах воєнного стану дозволяє відзначити, що у відповідних реаліях демократична централізована модель є найбільш дієвою, але при цьому варто залучати експертів та дослухатися думки регіонів, які наближені до найбільш небезпечних у плані бойових дій територій. Створення такої гібридної моделі демонструватимуть не лише світові українську демократичність, але й допомагатимуть ефективній діяльності проти ворога.

Ключові слова: *національна безпека, державно-управлінські рішення, зарубіжні моделі, державне управління.*

Постановка проблеми. Нинішня ситуація в Україні потребує суттєвого удосконалення галузі національної безпеки, адже її реформування дозволяє створити найбільш дієвий механізм протидії російському агресору та відновлення території України в її історичних кордонах. Як підсумок, національна безпеки України потребує поєднання передового світового досвіду країн, які мають доволі тривалу історію побудови системи національної безпеки з реаліями української теорії та практики у відповідній галузі. В своєму синтезі відбувається формування нової, притаманної лише Україні мережі національної безпеки, зокрема такого аспекту, як прийняття державно-управлінських рішень. Саме тому, актуальним постає вивчення міжнародного досвіду моделей прийняття рішень у сфері національної безпеки, вибір яких формує не тільки систему оборони країни, але і її сприйняття на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тематика прийняття рішень у сфері міжнародної безпеки цікавила багатьох українських та міжнародних дослідників. Це роботи Є. Манокіна [6], який дослідив модель прийняття управлінських рішень щодо забезпечення інформаційної безпеки в органах управління Державної прикордонної служби України, змістовна праця Г. Ситник [8], один з розділів якої стосується сфери інформаційної безпеки. Однак, в контексті аналізу прийняття рішень крізь призму їх моделей нами виявлені лише праці В. Кітлера та П. Бідху, які дослідили відповідні моделі на прикладах Індії та Польщі [4; 1].

© Чуб С. В., 2023

Мета статті. Метою статті визначено дослідити закордоні моделі прийняття рішень у сфері міжнародної безпеки, визначивши їх сильні та слабкі сторони для української галузі. Увага буде зосереджена на характеристиці основних моделей. Частково класифікація, запропонована у статті є авторською.

Виклад основного матеріалу дослідження. Моделі прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки – це підходи або системи, які визначають, яким чином держава приймає стратегічні та оперативні рішення для забезпечення своєї національної безпеки. Ці моделі визначають, як органи управління, політики, військові та інші структури взаємодіють і координують свої дії у сфері безпеки країни.

Прийняття рішень є однією з найважливіших складових організаційного управління і включає в себе три основних етапи:

1) Оцінка обставин для визначення необхідної інформації перед прийняттям рішень.

2) Пошук, розроблення та аналіз можливих варіантів дій.

3) Вибір одного з можливих варіантів дій, який дозволить досягти важливої мети для організації [6, с. 131].

Серед різних видів рішень виділяються управлінські рішення, які потребують конкретних дій від відповідних осіб. Це призводить до розділення процесу прийняття рішень і їхньої реалізації, що включає дві категорії співробітників у цьому контексті: тих, хто приймає рішення, і тих, хто відповідає за їх виконання, і між ними існують відносини підпорядкування.

Успішність управлінських рішень в значній мірі визначається рядом важливих факторів, які об'єднуються в єдину систему:

1) Рівень кваліфікації учасників управлінського процесу грає рішучу роль у формуванні якості та ефективності ухвалених рішень. Вміння та досвід фахівців та керівників визначають, наскільки обґрунтованими та доцільними будуть вирішені проблеми та завдання.

2) Рівень підготовки та кваліфікації осіб, які відповідають за реалізацію прийнятих рішень, безпосередньо впливає на результативність виконання цих рішень. Якість реалізації істотно залежить від знань, навичок і відданості виконавців.

3) Ступінь розвиненості інформаційної системи і зв'язку між різними складовими організації також відіграє важливу роль у процесі управління. Ця система визначає, наскільки дієво можна відстежити результати впровадження рішень, а також надає змогу вчасно реагувати на зміни в навколишньому середовищі та коригувати плани [8, с. 128–132].

Зберігання і підтримка управлінських рішень може бути вдосконаленою завдяки використанню моделей. Модель є інструментом, що надає логічний чи математичний опис компонентів і функцій, які відтворюють суттєві характеристики модельованого об'єкта чи процесу. Ці моделі допомагають краще розуміти, аналізувати та оптимізувати управлінські рішення.

У науковій літературі існує різнопланове розуміння моделей прийняття управлінських рішень. Найпоширеніший з критеріїв є спосіб прийняття рішень, згідно якого відбувається поділ на інституційну та експертну моделі. Інституційна модель прийняття рішень є однією з головних стратегій в сфері національної безпеки і передбачає, що рішення приймаються через встановлені державні інституції та органи влади. Ця модель дозволяє забезпечити стабільність і легітимність управління національною безпекою.

Яскравими прикладами цієї моделі є США та Великобританія. У США національна безпека забезпечується за допомогою державних інституцій, таких як Білий дім, Конгрес, Міністерство оборони та Центральне розвідувальне агентство (CIA). Рішення щодо стратегії та політики національної безпеки приймаються через законодавчий процес та офіційні урядові структури. У Великій Британії прийняття рішень у сфері національної безпеки покладається на Парламент та Кабінет міністрів. Міністерство оборони і Міністерство закордонних справ відповідають за реалізацію стратегії національної безпеки [5].

Експертна модель прийняття рішень передбачає активну участь експертів і консультантів у формуванні політики національної безпеки. Експерти надають аналіз

і рекомендації, які допомагають уряду приймати обґрунтовані рішення в цій сфері. Так в Ізраїлі відбувається залучення значної кількості експертів і аналітиків у формуванні політики національної безпеки. Вони надають аналітичні доповіді та рекомендації урядовим органам щодо управління загрозами та конфліктами в регіоні [3, с. 642].

Подані моделі не є взаємовиключними, вони можуть доповнювати одна одну. Хоча Україні більш притаманний перший тип, однак доречним буде їх синтез, особливо за рахунок зарахування іноземних експертів. Певною мірою це відбувається наразі, адже українські військові навчаються закордонних практик, але на державному рівні повноцінного впровадження наразі не відбулося.

Іншим показником є рівень децентралізації. Відповідно якого визначається низка моделей.

Централізована модель. У цій моделі влада та відповідальність за прийняття рішень концентруються в руках обраного чи назначеного органу, такого як президент, прем'єр-міністр або міністр оборони. Ця модель спрощує координацію та реагування на кризи, але може призводити до обмеження різноманітності думок та ініціатив. Хоча ця модель має переваги в умовах ведення воєнного стану, адже відбувається розбудова єдиної стратегії боротьби проти агресора, в практиці мирного часу вона послаблює обороноздатність та притамана країнам більш тоталітарного устрою: Китай, КНДР.

Децентралізована модель прийняття рішень у сфері національної безпеки передбачає, що влада та відповідальність розділені між різними органами та міністерствами уряду. Це дає можливість кожному органу приймати рішення, які відповідають його компетенції та функціям. Однак ця модель також потребує ефективної координації та співпраці між різними структурами, оскільки загрози для національної безпеки можуть бути комплексними та вимагати спільних зусиль. Для прикладу, у Індії національна безпека обговорюється та приймається на різних рівнях уряду, включаючи Парламент, військові органи та інші відомства. Ця децентралізована модель дозволяє враховувати різноманітні аспекти національної безпеки [1, с. 35–38].

Децентралізована модель надає країнам більшу гнучкість у вирішенні проблем національної безпеки, але вона також може вимагати більшої уваги до забезпечення ефективної співпраці між різними державними органами та структурами.

Модель гібридного прийняття рішень у сфері національної безпеки передбачає комбінацію різних підходів та моделей для забезпечення балансу між централізацією та децентралізацією, а також залученням різних структур та груп уряду та громадськості. Ця модель дозволяє враховувати різноманітні аспекти національної безпеки та використовувати найбільш ефективні підходи для кожної конкретної ситуації. Зокрема, Франція застосовує гібридну модель, в якій рішення з питань національної безпеки приймаються на різних рівнях уряду, включаючи президента, уряд та парламент. також залучаються експерти та консультації з громадськістю у важливих справах національної безпеки.

Тоді як перші дві класифікації моделей стосуються скоріше державного устрою та моделі управління, то згадана Г. Комом концепція виходить із галузевої спрямованості та складається з 4 моделей: соціально-психологічна, інформаційно-аналітична, адміністративно-організаційна, фінансово-економічна [2]. Проте, автор не аналізує подані моделі детально.

Соціально-психологічна модель прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки базується на розумінні впливу соціальних та психологічних чинників на процес прийняття рішень у сфері національної безпеки. Вона враховує ставлення громадськості, публічну думку, масові настрої та перцепції загрози, які можуть впливати на рішення уряду. Так, уряд може враховувати опитування громадської думки та рівень підтримки національної безпеки серед населення при формуванні стратегій і політики безпеки.

Інформаційно-аналітична модель акцентує на ролі збору, аналізу та інтерпретації інформації для прийняття рішень. Вона включає в себе створення розвідувальних систем, аналітичних агентств та спеціалізованих служб для забезпечення

надійної інформації для прийняття рішень у сфері національної безпеки. Розвідувальні агентства, такі як Центральна розвідувальна служба (CIA) у Сполучених Штатах, відіграють ключову роль у зборі та аналізі інформації для оцінки загроз та прийняття рішень.

Адміністративно-організаційна модель фокусується на організаційних аспектах управління національною безпекою. Вона враховує структуру, компетенцію та співпрацю між різними відомствами, службами та департаментами, відповідальними за національну безпеку. Якщо перекласти цю модель на реалії України, то Міністерство оборони, правоохоронні органи та інші структури уряду співпрацюють і координують свої дії для забезпечення національної безпеки.

Фінансово-економічна модель прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки відображає роль фінансів та економіки у забезпеченні національної безпеки. Вона включає в себе виділення бюджету, економічне планування та аналіз фінансових можливостей для виконання завдань національної безпеки. При формуванні оборонного бюджету уряд враховує видатки на військову техніку, розвиток оборонної інфраструктури та інші економічні фактори, які впливають на національну безпеку.

Український дослідник Г. Ситник висуває ідею створення моделі інформаційного механізму прийняття рішень, яка сприятиме взаємодії між суб'єктами державного управління та об'єктами регулювання інформаційних процесів [8]. Водночас, західна практика наголошує на низці дотичних моделей. Першою з яких є геополітична модель, яка враховує геополітичні фактори та їх вплив на стратегію та політику країни. Геополітичний контекст передбачає аналіз важливості та стратегічного значення території країни. Це може включати розташування на ключових морських шляхах, прикордонність з потенційно ворожими країнами або доступ до природних ресурсів.

Геополітичний контекст передбачає аналіз важливості та стратегічного значення території країни. Це може включати розташування на ключових морських шляхах, прикордонність з потенційно ворожими країнами, або доступ до природних ресурсів.

Геополітична модель допомагає країні аналізувати своє місце у світі та визначати стратегічні напрямки для забезпечення національної безпеки. Враховуючи геополітичні реалії, країна може розробляти ефективні стратегії та приймати рішення, що враховують комплексність інтернаціональних відносин та їх вплив на безпеку.

Варто також відзначити мілітарну модель, яка акцентує увагу на військових аспектах та оборонних можливостях країни. Вона включає в себе ряд ключових аспектів:

– Збройні сили і обладнання: Мілітарна модель аналізує стан та потужність збройних сил країни, включаючи армію, військово-морські та військово-повітряні сили, а також обладнання, що доступне для використання в оборонних операціях.

– Оборонні можливості: Ця модель вивчає оборонні можливості країни, включаючи системи раннього попередження, системи протиракетної оборони, кількість військових баз та інфраструктуру.

– Аналіз загроз: Мілітарна модель оцінює потенційні загрози для країни, включаючи можливі ворожі атаки, терористичні загрози та інші оборонні виклики.

– Військова стратегія: В рамках цієї моделі розробляються військові стратегії та тактики для захисту національної безпеки. Це включає в себе плани оборони, розгортання військ та інші важливі аспекти [4, с. 1030].

Мілітарна модель допомагає країні оцінити свої оборонні можливості та реагувати на потенційні загрози. Вона важлива для розробки військової стратегії та прийняття рішень щодо алокації ресурсів для національної оборони. При цьому важливо пам'ятати, що мілітарна модель часто доповнюється іншими моделями, оскільки безпека країни вимагає комплексного підходу, який враховує економічні, політичні та інші аспекти. Яскравим прикладом реалізації моделі є США, завдяки потужній сфері від якої наразі Україна отримує суттєву військову допомогу [5].

Останні роки все частіше підіймаються питання ресурсів, адже деякі з них мають непропорційний розподіл по світу, стають

причиною конфлікту або використовуються в цілях контролю. В цьому контексті поступово формується модель ресурсного управління. Модель спрямована на аналіз та оптимізацію використання та збереження різних ресурсів, що впливають на безпеку країни. Основні аспекти цієї моделі включають:

– Енергетична безпека. В цьому контексті досліджується виробництво та постачання енергії, такої як електроенергія, природний газ, нафта та інші види палива. Аналізується забезпеченість країни джерелами енергії та можливість зниження залежності від імпорту.

– Водні ресурси. Модель ресурсного управління розглядає використання та забезпеченість водними ресурсами, включаючи питну воду та воду для сільськогосподарських потреб. Важливо визначити ризики водних дефіцитів та розвинути стратегії збереження водних ресурсів.

– Природні ресурси. Аналізуються природні ресурси, такі як ліси, мінерали, рибні ресурси тощо. Визначається, як країна може зберегти та ефективно використовувати ці ресурси для забезпечення своєї національної безпеки та стійкості.

– Інфраструктура і транспорт. Модель включає аналіз інфраструктури та транспортної системи країни. Це важливо для забезпечення безперебійного функціонування та доступу до ресурсів у випадку кризових ситуацій.

– Стійкість до змін клімату та природних катастроф. В рамках моделі ресурсного управління досліджується, як країна готується до змін клімату, природних катастроф та інших екологічних загроз, і які заходи приймаються для забезпечення безпеки населення та ресурсів [4].

Модель ресурсного управління допомагає країні враховувати ресурсні аспекти у своїй стратегії національної безпеки. Ефективне управління ресурсами може забезпечити стійкість країни до різних загроз та кризових ситуацій, а також сприяти її економічній стабільності та національній безпеці. Так, Норвегія є прикладом країни, яка дбайливо управляє своїми природними ресурсами, зокрема енергетичними ресурсами, такими як нафта та газ. Вони розвивають стратегію збереження та використання цих ресурсів, а також інвестують у стійке виробництво енергії.

Говорячи про модель ресурсного розподілення варто згадати про ще одну відносно молоду – екологічну. Ця модель спеціалізована та спрямована на аналіз впливу екологічних аспектів на безпеку країни. Модель досліджує ризики та наслідки природних катастроф, таких як землетруси, повені, гуртові вирубки лісу, пожежі та інші події. Важливо розробити плани евакуації, реагування та відновлення, щоб забезпечити безпеку населення та інфраструктури. Враховує вплив забруднення атмосфери, води та ґрунту на здоров’я та безпеку громадян. Вона також розглядає можливі наслідки екологічних катастроф, наприклад, аварій на хімічних заводах або виливи нафти.

Окрім того, вона оцінює загрози, пов’язані з вірусами, бактеріями та іншими біологічними агентами, які можуть викликати епідемії або пандемії. Це включає в себе плани реагування та контрміри для запобігання поширенню захворювань. Що є актуальних в умовах останніх років, розповсюдження Covid-19 та інших захворювань, що кинуло виклик національній безпеці усього світу.

Проаналізувавши вищеокреслений матеріал, відмітимо, що враховуючи різноманітність моделей, кожна країна вибирає той підхід, який найкращим чином відповідає її потребам, завданням та особливостям. Ефективність прийнятих моделей залежить від здатності адаптувати їх до динамічних умов та ефективно впроваджувати прийняті рішення для забезпечення національної безпеки.

Висновки. Таким чином, нами було проаналізовано деякі моделі прийняття державно-управлінських рішень в сфері національної безпеки, притаманні світовим державам. Проаналізований матеріал дозволяє відзначити, що відповідні моделі базуються або за державною системою управління, характерній кожній державі, або ж крізь призму галузевості. Якщо перші моделі є здебільшого взаємовиключними та практично не можуть поєднуватися у практиці, то моделі другої категорії доповнюють одна одну. Вдале їх впровадження дозволяє побудувати ефективну систему прийняття рішень. Український досвід в умовах

воєнного стану дозволяє відзначити, що у відповідних реаліях демократична централізована модель є найбільш дієвою, але при цьому варто залучати експертів та дослухатися думки регіонів, які наближені до найбільш небезпечних у плані бойових дій територій. Створення такої гібридної моделі демонструватимуть не лише світові українську демократичність, але й допомагатимуть ефективній діяльності проти ворога.

Список використаної літератури:

1. Bibhu P. R. National Security Decision-Making in India : monograph. Singapore : S. Rajaratnam School of International Studies, 2013. 76 p.
2. Com G. National Security Decision-Making in the Age of Technology: Delivering Outcomes on Time and on Target. *Journal of National Security Law and Policy*. 2021. Vol. 12. Is. 1. P. 61–70
3. Freilich C. National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths. *Middle East Journal*. 2006. Vol. 60. № 4. p. 635-663
4. Kitler W. Model of the National Security System: Selected Problems. *European Research Studies Journal.* 2021. Vol. XXIV. Is. 3B. P. 1027–1040
5. Memorandum on Renewing the National Security Council System URL: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/04/memorandum-renewing-the-national-security-council-system/.
6. Манокін Є. В. Модель прийняття управлінських рішень щодо забезпечення інформаційної безпеки в органах управління Державної приокордонної служби України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 1. С. 130–135
7. Найдюк С. В. Сутність процесу прийняття управлінських рішень у державному управлінні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 12–19
8. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
9. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Результативне лідерство в процесі управління освітніми змінами. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*, (4), 107–112.
10. Семенець-Орлова, І. А. (2015). Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*, (1), 302–311.
11. Radchenko, O., Kriukov, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A., Kostenko, V. (2023). Mental and Value Features of Ukrainian Society in the Context of "Civilizations Clash" as the Main Object of Information War in Ukraine. In: Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A. (eds) National Security Drivers of Ukraine. Contributions to Political Science. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33724-6_18.
12. Bukina, N., Ostapchuk, S., Sydorchuk, N., Melnyk, O., & Semenets-Orlova, I. (2023). Demonization of virtual reality in modern media culture. *Research Journal in Advanced Humanities*, *4*(3).
13. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
14. Semenets-Orlova, I. (2016). Osvita dlya demokraty'chnogo gromadyanstva/osvita z prav lyudy'ny'yak zasib formuvannya kul'tury'gromadyans' kosti [Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship]. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 66–87.
15. Semenets-Orlova, I., Mykhailych, O., Klochko, A., Nestulya, S., & Omelyanenko, V. (2019). Readiness of the education manager to provide the organizational development of institutions (based on the sociological research). *Problems and Perspectives in Management*, *17*(3), 132–142.
16. Semenets-Orlova, I. (2017). Procedural aspects of educational changes: empirical findings at institutional level. *Advanced Education*, 64–67.
17. Semenets-Orlova, I. A., & Kyselova, Y. Y. (2018). Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Публічне урядування*, (4), 264–273.
18. Shmalenko, I., Yeftieni, N., & Semenets-Orlova, I. (2021, December). Impact of social media influencers on public policy and political discourse. In *International Conference on Social Science, Psychology and Legal Regulation (SPL 2021)* (pp. 88–93). Atlantis Press.

Chub S. V. Features of state-administrative decisions in the sphere of National security: foreign models

The scientific article analyzes the peculiarities of making state-management decisions in the field of national security on the example of foreign models. The purpose of the article is to investigate foreign decision-making models in the field of international security, identifying their strengths and weaknesses for the Ukrainian industry. Attention will be focused on the characteristics of the main models. In part, the classification proposed in the article is the author's. It was determined that the models of state-management decision-making in the field of national security are approaches or systems that determine how the state makes strategic and operational decisions to ensure its national security. These models determine how governing bodies, politicians, military and other structures interact and coordinate their actions in the field of national security. It is indicated which models of state-management decision-making in the field of national security are characteristic of world states. The analyzed material allows us to note that the relevant models are based either on the state management system characteristic of each state, or through the prism of sectorality. The Ukrainian experience under martial law allows us to note that in the relevant realities the democratic centralized model is the most effective, but at the same time it is worth involving experts and listening to the opinions of regions that are close to the most dangerous territories in terms of hostilities. The creation of such a hybrid model will not only demonstrate Ukrainian democracy to the world, but will also help in effective action against the enemy.

Key words: *national security, public management decisions, foreign models, public administration.*

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.45

В. С. Шевчук
здобувач Закладу вищої освіти
«Міжнародний університет бізнесу і права»

ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті розкрито нормативно-правові засади застосування в адміністративному судочинстві врегулювання спору за участю судді.

Вказано, що нормативному врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві присвячено Глава 4 КАС України під назвою «Врегулювання спору за участю судді», в якій розкрито: підстави проведення врегулювання спору за участю судді; порядок призначення, проведення та припинення процедури врегулювання спору за участю судді, строки в межах якої вона проводиться.

Виокремлено характерні особливості проведення процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві, якими є: 1) наявність чітко визначених умов для початку її проведення; 2) початок процедури має наслідком призупинення розгляду справ, про що судом виноситься відповідна ухвала; 3) обмеженість в часі; 4) одноосібність проведення процедури (суддею-доповідачем незалежно від того, в якому складі було призначено розгляд справи; 5) формами проведення процедури є наради; 6) повноваження судді мають роз'яснювальний характер; з'ясувальний; рекомендаційний; аналітичний; обмежувально-заборонний; 7) конфіденційність; 8) наслідками врегулювання спору за участю судді залежать від успішності проведення процедури; 9) процедура проводиться тільки раз; 10) визначені підстави для припинення процедури; 11) ухвала про припинення врегулювання спору за участю судді оскарженню не підлягає; 12) у разі недосягнення примирення в результаті процедури, справа підлягає передачі на розгляд іншому судді.

Обґрунтовано, що процедура врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві застосовується доволі рідко, хоча покликана скоротити час та витрати сторін на судовий розгляд справи.

Зазначено про практичну неможливість проведення консультацій при врегулюванні спору за участі судді у режимі відеоконференції, оскільки в такому випадку потрібна участь секретаря, що порушує принцип конфіденційності, а також втрачається можливість дистанційно прослідкувати дотримання вимог учасниками щодо заборони здійснення фіксування процесу технічними засобами.

Ключові слова: *адвокат, адміністративне судочинство, суддя, адвокат, спір, медіація, правові засади, консультації, відеоконференція, учасники, представники, сторони.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими, чи практичними, завданнями. В останні десятиліття адміністративне судочинство зазнало якісних змін щодо процедурних питань. Сформовано фактично усі необхідні умови для захисту прав та відстоювання інтересів в публічно-правових спорах. Динамічного розвитку набувають впровадження інститутів медіації та інших процедур, спрямованих на примирення сторін та усунення конфлікту в судовому, позасудовому порядку та на етапі виконавчого провадження.

Більшість наукових досліджень, які проводились в останні роки стосувались удосконалення процедури відбору суддів, окремих процесуальних питань щодо строків, видів провадження, медіації та інші. При цьому, проблемні питання реалізації процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві залишаються малодослідженими. Зазначене підтверджує, що наукове супроводження окресленої проблематики не цілком відповідає соціальним очікуван-

© Шевчук В. С., 2023

ням і потребує вдосконалення. За таких обставин актуалізувалися питання розроблення пропозицій, спрямованих на поліпшення чинного законодавства, та надання рекомендацій для правозастосовної практики, наслідком чого стане вдосконалення процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Окремі елементи правового статусу адвоката в адміністративному судочинстві, процедурних питань були предметом досліджень таких науковців, як Н.М. Бакаянової, А.М. Бірюкової, А.Ю. Броди, О.М. Величко, Т.Б. Вільчик, В.В. Грисюк, О.О. Джабурії, В. В. Заборовського, В.С. Мельниченко, С.О. Іваницький та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві є актуальною та своєчасною.

Мета статті (постановка завдання). Метою написання статті є дослідження процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві, виокремлення проблемних питань та вироблення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Історично процедура примирення сторін в світі бере свій початок ще із Стародавнього Риму, на українських землях - з часів Київської Русі. В сучасних умовах Радою Європи та Європейським Союзом пріоритетним завданням визначено допомогу державам-членам у швидкому та справедливому відправленні правосуддя і застосуванні альтернативних методів розв'язання спорів та конфліктів, зокрема медіації.

У 2017 році в процесуальних кодексах України вперше з'являється інститут врегулювання спору за участю судді, покладаючи на суддів процесуальний обов'язок створювати умови для вирішення спору сторонами самостійно, роз'яснювати учасникам справ необхідність демонстрації поваги один до одного та оздоровлення їх відносин шляхом мирного врегулювання спору, а також надавати фахову підтримку сторонам на шляху їх примирення [2].

Порядок врегулювання спору за участю судді визначений у Господарському процесуальному кодексі України [1], Цивільному процесуальному кодексі України [7], Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3].

Так, що стосується нормативного врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві, то цьому питанню присвячено Глава 4 КАС України під назвою «Врегулювання спору за участю судді», в якій розкрито: підстави проведення врегулювання спору за участю судді; порядок призначення, проведення та припинення процедури врегулювання спору за участю судді, строки в межах якої вона проводиться [3].

Характерними особливостями проведення процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві є:

1) *наявність чітко визначених умов для початку її проведення*, до яких віднесемо: а) згода усіх учасників спору; б) ініціювання проведення на відповідній стадії (тобто, до початку розгляду справи по суті); в) проведення в суді першої інстанції; г) відсутність в складі учасників спору третьої особи з самостійними вимогами; г) справа не повинна належати до тих категорій, де врегулювання спору за участю судді не застосовується ч. 2 ст. 184 КАС України);

2) *початок процедури має наслідком призупинення розгляду справ, про що судом виноситься відповідна ухвала*;

3) *обмеженість в часі* (не більше 30 днів з дня винесення ухвали);

4) *одноосібність проведення процедури* (суддею-доповідачем незалежно від того, в якому складі було призначено розгляд справи

5) *формами проведення процедури є наради*: спільні (за участю судді, позивача, відповідача); закриті (за участю судді і лише тільки однієї із сторін);

6) *повноваження судді мають роз'яснювальний характер* (роз'яснення: прав та обов'язків сторін; порядку та особливостей проведення врегулювання спору за

участю судді; предмета доказування щодо категорії спору, що розглядається); *з'ясувальний* (визначення предмета, підстав позову, підстав заперечень); *рекомендаційний* (надання пропозицій щодо мирного врегулювання спору або самостійне представлення суддею варіанту мирного врегулювання); *аналітичний* (зазначення про судову практику в аналогічних справах (виключно в рамках закритих нарад); *обмежувально-заборонний* (щодо надання оцінки доказів; надання сторонам конкретних юридичних порад і рекомендацій);

7) *конфіденційність* (у зв'язку з чим, протоколи нарад не ведуться, не здійснюється їх фіксування технічними засобами, забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис);

8) *наслідками врегулювання спору за участю судді залежать від успішності проведення процедури;*

9) *процедура проводиться тільки раз;*

10) *підставами припинення процедури є:* 1) подання стороною відповідної заяви; 2) закінчення строку процедури; 3) за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін; 4) досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем;

11) *ухвала про припинення врегулювання спору за участю судді оскарженню не підлягає;*

12) *у разі недосягнення примирення в результаті процедури, справа підлягає передачі на розгляд іншому судді.*

Загалом можна сказати, що процедура врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві застосовується доволі рідко, хоча покликана скоротити час та витрати сторін на судовий розгляд справи.

Прикладом застосування процедури врегулювання спору за участю судді є ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 14 березня 2018 р. по справі №817/439/18. В зазначеній ухвалі вказано, що судом вирішувалось питання щодо наявності підстав для проведення процедури врегулювання спору за участю судді і як наслідок, судом встановлено що сторони бажають врегулювати спір за участю судді, про що у підготовчому засіданні висловлено згоду усіх учасників, а також суд дійшов висновку про наявність достатніх правових підстав для проведення процедури врегулювання спору за участю судді та необхідності зупинення провадження у справі. Ухвалою призначено процедуру врегулювання спору за участю судді у справі №817/439/18 [4].

Ще одним прикладом застосування процедури врегулювання спору за участю судді є ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 04 січня 2018 р. по справі № 826/15673/17. Так, до суду надійшла заява відповідача, якою останній просив суд застосувати процедуру врегулювання спору за участю судді в порядку ст. ст. 184-188 Кодексу адміністративного судочинства України. В свою чергу, судом позитивно розглянуто заяву, зупинено провадження в адміністративній справі №826/15673/17, призначено проведення врегулювання спору за участю судді у формі спільної наради за визначеною адресою [5].

Застосування досліджуваної процедури має місце в ухвалі Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 2 лютого 2021 р. по справі № 300/3349/20, у якому судом встановлено, що у судовому засіданні сторони звернулись до суду з заявами, в яких просили про проведення врегулювання спору за участю судді. Так, судом прийнято рішення про врегулювання спору за участю судді та зупинено провадження у справі до припинення врегулювання спору за участю судді [6].

Також можна відмітити, що ця процедура має певні недоліки, які полягають у наступному. Так, на рівні КАС України визначено, що сторони мають право брати Однак, практична реалізація проведення консультацій при врегулюванні спору за участі судді у режимі відеоконференції фактично є неможливою, оскільки в такому випадку потрібна участь секретаря, що порушує принцип конфіденційності, а також втрачається можливість дистанційно прослідку-

вати дотримання вимог учасниками щодо заборони здійснення фіксування процесу технічними засобами.

Окрім цього, КАС України чітко не визначає переліку прав та обов'язків сторін, з огляду на це пропонується Главу 4 доповнити правами та обов'язками сторін, їхніх представників під час участі в процедурі врегулювання спору за участю судді, виклавши їх в наступній редакції: *«Сторони під час участі в процедурі врегулювання спору за участю судді зобов'язані приймати особисту участь у закритих консультаціях. За бажанням сторони на закритій консультації може бити присутнім їх представник.*

Сторони, їхні представники під час участі в процедурі врегулювання спору за участю судді мають право приймати участь у спільних та (або) закритих нарадах; за наявності потреби просити оголошення перерви в межах строку проведення врегулювання; знати мету, порядок проведення врегулювання спору за участю судді, свої права та обов'язки; надавати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснювати інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору; клопотати про залучення перекладача; клопотати про дострокове припинення врегулювання спору за участі судді.

Сторонам, їхнім представникам під час участі в процедурі врегулювання спору за участю судді забороняється розповсюджувати інформацію, яка стала їх відома, використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис».

Висновки. Аналіз правових засад проведення консультацій при врегулюванні спору за участі судді в адміністративному судочинстві дає підстави зробити висновки щодо: а) практичної неможливості проведення консультацій при врегулюванні спору за участі судді у режимі відеоконференції, оскільки в такому випадку потрібна участь секретаря, що порушує принцип конфіденційності, а також втрачається можливість дистанційно прослідкувати дотримання вимог учасниками щодо заборони здійснення фіксування процесу технічними засобами; б) необхідності внесення змін до КАС України.

Список використаної літератури:

1. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Tex
2. Духовна О.Законодавче і історичне підґрунтя. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/vregulyuvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-novi-procesualni-mozhlivosti.html.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.
4. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 14.03.2018 р. по справі №817/439/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/72773294 .
5. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 04.01.2018 р. по справі № 826/15673/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/71509450.
6. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 02.02.2021 р. по справі № 300/3349/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94555845.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text.

Shevchuk V. S. Dispute settlement with the participation of a judge in administrative jurisdiction

The article discloses the normative and legal principles of the application of dispute settlement with the participation of a judge in administrative proceedings.

It is indicated that Chapter 4 of the Civil Procedure Code of Ukraine entitled «Dispute Settlement with the Participation of a Judge» is devoted to the normative settlement of a dispute with the participation of a judge in administrative proceedings, which discloses: the grounds for settlement of a dispute with the participation of a judge; the procedure for appointing, conducting and terminating the dispute settlement procedure with the participation of a judge, the time frame within which it is conducted.

Characteristic features of the dispute settlement procedure with the participation of a judge in administrative proceedings are highlighted, which are: 1) the presence of clearly defined

conditions for its initiation; 2) the start of the procedure has the effect of suspending the consideration of cases, on which the court issues a corresponding decision; 3) time limitation; 4) individual conduct of the procedure (by the judge-rapporteur, regardless of which court was assigned to consider the case; 5) the forms of conducting the procedure are meetings; 6) the powers of the judge have an explanatory nature; investigative; recommendatory; analytical; restrictive and prohibitive; 7) confidentiality; 8) the consequences of dispute settlement with the participation of a judge depend on the success of the procedure; 9) the procedure is carried out only once; 10) defined grounds for termination of the procedure; 11) the decision to terminate the settlement of the dispute with the participation of a judge is not subject to appeal; 12) in case of failure to reach reconciliation as a result of the procedure, the case shall be transferred to another judge.

It is substantiated that the dispute settlement procedure with the participation of a judge in administrative proceedings is used quite rarely, although it is designed to reduce the time and costs of the parties for the judicial review of the case.

It is noted that it is practically impossible to conduct consultations during the settlement of a dispute with the participation of a judge in a video conference mode, since in this case the participation of a secretary is required, which violates the principle of confidentiality, and the opportunity to remotely monitor the participants' compliance with the requirements regarding the prohibition of recording the process by technical means is lost.

Key words: *lawyer, administrative proceedings, judge, lawyer, dispute, mediation, legal principles, consultations, video conference, participants, representatives, parties.*

УДК 351+342.843:004
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.46

О. М. Руденко
доктор державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ ЯК НАЙВИЩА ГРАНЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті з'ясовано, що цифрові технології, які поширюються на всі сфери життя людей, суспільні відносини, діяльність органів публічного управління впливають на формування нових механізмів державної політики.

Досліджено механізм електронної демократії, який розширює можливості залучення громадян у процеси державотворення та публічного управління. Виокремлено такий елемент електронної демократії як запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних та місцевих виборів і референдумів – електронне голосування. Це може впливати на підвищення загальної оперативність отримання результатів, а також полегшить процедуру волевиявлення, дасть можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно і дозволить залучити до виборчого процесу більшу кількість громадян, що покращить репрезентативність та якість виборів.

З'ясовано, що цифрові технології, які виступають рушійною силою та надають імпульс розвитку різних галузей суспільного життя, можуть стати засобом розв'язання проблемних питань і бути інструментом організації та проведення виборів в умовах воєнного стану чи післявоєнного періоду відновлення в Україні. Організація і проведення електронного голосування запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних та місцевих виборів та референдумів вважається вершиною застосування цифрових технологій у публічному управлінні.

Необхідною умовою імплементації цифрових інструментів електронної демократії має бути гарантія безпечності використання та низка чинників, у числі яких: технічне оснащення жителів територіальних громад та стійке підключення до Інтернету.

Окреслено потенційні ризики електронного голосування, серед яких: технічна вразливість, стороннє втручання та маніпуляції, які можуть позначитися на результатах.

Встановлено, що зміни, які відбуваються в Україні внаслідок запровадження воєнного стану, вплинули на правовий механізм державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, через неможливість жінок, які виїхали, брати участь публічному управлінні, долучатися до політичних процесів.

Ключові слова: *цифрові технології, цифрові інструменти, електронне голосування, електронна демократія, правовий механізм державної політики, публічне управління; територіальні громади, Інтернет.*

Постановка проблеми. У науковому дискурсі точаться дискусії та різному інтерпретується можливість застосовуються інструментів електронної демократії та електронного голосування. До переваг зараховують мінімізацію людських та фінансових ресурсів, а серед недоліків називають вразливість, загрози кібербезпеці та можливість неправомірного втручання в роботу автоматизованих систем, імовірність технічних збоїв, сторонній вплив та фальсифікації у процесі обробки результатів виборів.

Динамічний розвиток цифрових технологій, розширення елементів електронної демократії вимагає дослідження їхнього впливу та розгляду можливості практичного застосування як на державному рівні, так і на рівні територіальних громад.

© Руденко О. М., 2023

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інтерес наукової спільноти прикутий до різних напрямків реалізації концепції розвитку цифрової економіки та суспільства і дедалі набуває все більшого масштабу. Аспекти цифровізації публічного управління знаходяться у фокусі таких науковців як В. Дрешпак, П. Клімушин, В. Куйбіда, О. Карпенко, Ж. Денисюк, В. Наместнік [1].

Автори навчального посібника «Електронна демократія» Н. Грицяк і С. Соловйов представили еволюцію та концепції електронної демократії, сформулювали сутність поняття, яке полягає в застосуванні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для широкого залучення громадян у громадсько-політичне життя [2].

Дослідженню електронної демократії як феномену, що сформувався в результаті широкого запровадження Інтернет-технологій в усі сфери суспільного життя присвячені публікації О. Войнової. Дослідниця здійснила аналіз змін у тлумаченні основних положень концепції електронної демократії та розкрила сутності цього поняття від представлення як певного інформаційно-комунікаційного додатку до тлумачення як несучої конструкції демократії [3].

Обриси перспектив електронної демократії як дієвої форми механізму державного управління в Україні розглядає А.Акімов. Науковцем доведено, що електронна демократія орієнтована на підвищення участі громадян у політичному житті та ініціативу «знизу» в державному управлінні [4].

Можливість застосування електронного голосування в Україні під час проведення виборів та референдуму через використання зарубіжного досвіду та практик інших країн розглядають І. Щебетун, Б. Довгань [5]. Науковці констатують, що е-голосування активно використовується у всьому світі. Електронна система голосування вже запроваджена у США, Канаді, Бразилії, Індії, Бельгії, Австралії, Естонії, Південній Кореї. У Великобританії, Німеччині, Франції, Іспанії, Португалії, Італії, Норвегії, Швеції, Японії та Китаї проводяться експерименти з її використання. Дослідники виокремлюють переваги та недоліки е-голосування та припускають, що у разі впровадження такого виду е-демократії Україна зможе зберегти значні фінансові ресурси, досягти максимальної прозорості.

Метою статті є дослідження перспектив електронної демократії та запровадження електронного голосування в Україні під час проведення загальнонаціональних та місцевих виборів.

Виклад основного матеріалу. В Україні найбільш поширеними інструментами електронної демократії є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі, ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, у тому числі з використанням електронних платформ, наприклад «Громадянське суспільство і влада», «Розумне місто» чи «Єдина система місцевих петицій», які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі [6].

Електронна демократія покликана залучати громадян у процеси державотворення, процедуру ухвалення рішень органами державного управління, місцевого самоврядування із використанням інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

Ця конфігурація суспільних відносин з використанням інструментів електронної демократії дає змогу посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя, а також поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, забезпечити підзвітність демократичних інститутів, підвищити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян тощо.

Нормативно-правовою основою впровадження електронного голосування в Україні є Концепція розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації. У вищезазначених документах електронне голосування трактується як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів.

Запровадження електронного голосування в Україні є частиною концепції «Дер-

жава у смартфоні». Започаткування можливості електронного голосування під час проведення виборів, референдуму визначено одним із пріоритетних завдань Указу Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» [7].

У Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020 рр. зазначається, що можливість голосувати через Інтернет-мережу підвищить загальну оперативність отримання результатів, полегшить процедуру волевиявлення, дасть можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно і у перспективі дозволить залучити до виборчого процесу більшу кількість громадян, що покращить репрезентативність та якість виборів.

Ще у лютому 2020 року під час презентації мобільного додатку «Дія» було озвучено амбітне завдання створити можливість голосувати на президентських, парламентських чи місцевих виборах за допомогою звичайного смартфона та Інтернету.

Проте 24 лютого 2022 року Центральна виборча комісія України зупинила всі виборчі процеси, які тривали в Україні. На той момент, це стосувалося обрання народного депутата України по 206-му округ у Чернігівській області; 9 сільських, селищних, міських голів; повторних виборів 1 сільського голови; повторних та проміжні вибори депутатів до 69 місцевих рад на 126 вакантних мандатів у територіальних громадах нашої держави. На жаль, з початку повномасштабної війни в Україні зафіксовано багато випадків загибелі чи зникнення безвісти депутатів, голів міських, сільських територіальних громад. Тож потреба у проведенні виборів була, а з часом зростає.

Однак чинне законодавство забороняють проводити вибори в умовах воєнного стану. Організація і проведення виборів ускладняються не лише правовими умовами, а багатьма чинниками технічного та організаційного характеру. Серед яких дотримання процедури реєстрації виборців, адміністрування та ведення Державного реєстру виборців, забезпечення діяльності міжнародних спостерігачів, організація закордонних виборчих дільниць.

Крім того, використання технології електронного голосування має відповідати таким принципам демократичних виборів, як прозорість, таємниця голосування, а також забезпечити надійні механізми ідентифікації та верифікації виборців, не викликати у суспільства сумнівів щодо достовірності отриманих результатів голосування виборчого процесу. Безперечно важливим аспектом організації електронного голосування є забезпечення кібербезпеки, беручи до уваги випадки несанкціонованого втручання держави-агресора в функціонування потужних автоматизованих систем.

До вищезазначеного переліку додаються питання щодо способів голосування українців, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях. Аби вибори були чесними та демократичними, а їхні результати формували легітимні інституції влади та управлінські органи, потрібні списки та уточнені дані електронного реєстру виборців. Також потрібно передбачити наступні кроки: можливість подання документів стосовно кандидатур до складу комісій, оперативну передачу відомостей протоколу про підрахунок голосів на виборчих дільницях до Центральної виборчої комісії безпосередньо з дільниць; запровадження електронних систем ведення діловодства; створення сервісів чи онлайн-інструментів для надання виборцям та іншим зацікавленим сторонам оперативної інформації щодо виборчих процедур [8].

Попри вищенаведені ризики, існують думки стосовно альтернативних способів організації виборів, мінімізації викликів з їх проведення. Одним із найефективніших варіантів можна назвати використання застосунку «Дія».

Застосунок підтвердив свою ефективність, а можливість відбивати кібератаки була закладена ще до початку запуску «Дії». При створенні застосунку спеціально використовували таку архітектуру, аби не зберігати персональні дані громадян. Також були розроблені правила, як повинен функціонувати реєстр, щоб там делегувалася кожна дія. Для захисту ресурсу постійно вдосконалюються механізми протидії. Зберігання даних у хмарі застосунку дозволяє продовжити працю-

вати навіть у випадку, коли буде знищено певну інфраструктуру.

Тому у випадку прийняття рішення щодо проведення виборів та організації електронного голосування застосунок можна використовувати як інструментарій.

У цьому контексті також варто звернути увагу на інше проблематичне питання. Основним Законом України задекларовано, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності тощо [9].

Нормативно-правове забезпечення як правовий механізм державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у нашій державі спрямоване на [10]: утвердження ґендерної рівності та недопущення дискримінації за ознакою статі, а також забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень; забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків тощо.

Україна досягла значного прогресу в забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах та приєдналася до всіх основних міжнародних договорів, ініціатив у сфері гендерної рівності тощо. Спостерігається низка позитивних зрушень. Удосконалено нормативно-правову базу, зокрема Виборчий кодекс України доповнено 40-відсотковими гендерними квотами під час формування партіями загальнодержавного та регіональних виборчих списків, внесено зміни до законодавства України щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька у догляді за дитиною.

Кількість жінок у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та структурних підрозділах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування та інших владних інституціях змінюється і спостерігаються певні тенденції. Введення квот сприяло зростанню представництва жінок у Верховній Раді України та місцевих радах: у Верховній Раді України — до 20,7 відсотка в обласних радах — до 27,8 відсотка, міських радах міст обласного значення — до 30,1 відсотка, районних радах — до 34,3 відсотка [11].

Повномасштабне вторгнення та російсько-українська війна призвели до того, що жінки, які були вимушені виїхати з України і більше 90 днів перебувають закордоном, не зможуть балотуватися на виборні посади. Відповідно до Конституції України в нашій державі проводяться такі типи виборів: вибори Президента України; вибори народних депутатів України; місцеві вибори: вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; вибори депутатів сільської, селищної, міської ради; вибори сільського, селищного, міського голови; вибори депутатів районної ради; вибори депутатів обласної ради; вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради). Оскільки, згідно з українським законодавством [12], 90 днів перебування за кордоном уже переривають п'ять, десять безперервних років проживання в Україні, які є умовою для балотування та участі у вищезазначених типах виборах, то існує імовірність, що перетворення, які відбувалися на шляху забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, можуть бути зведені до мінімум та порушать баланс представлення чоловіків та жінок у виборних органах публічного управління та радах різних рівнів територіальних громад.

Висновки і пропозиції. Отже, цифрові технології, які поширюються на всі сфери життя людей, суспільні відносини, діяльність органів публічного управління впливають на формування нових механізмів державної політики. Запропоновано розглянути можливість впровадження такого інструменту електронної демократії як електронне голосування, яке змінює усталені практики взаємодії владних інституцій публічного управління та громадян і може впливати на підвищення загальної оперативність отримання результатів, а також полегшить процедуру волевиявлення, дасть можливість скористатися своїм виборчим правом дистан-

ційно і дозволить залучити до виборчого процесу більшу кількість громадян, що покращить репрезентативність та якість виборів. Проте, організація і проведення виборів засобами електронного голосування ускладняються не лише правовими вимогами, а багатьма чинниками технічного та організаційного характеру.

Список використаної літератури:

1. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за. ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.
2. Грицяк Н. В., Соловйов С. Г. Електронна демократія. Навч. посібник. Київ: НАДУ, 2015. 67 с.
3. Войнова Е. О. Електронна демократія: трансформація осмислення. Політичне життя. 2020. № 4. С. 21–29. DOI: 10.31558/2519-2949.2020.4.3
4. Акімов А. В. Електронна демократія як альтернативна форма управління в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 23-27.
5. Щебетун І. С., Довгань Б. В. Електронна демократія: досвід зарубіжних країн і перспективи її впровадження в Україні. Право і суспільство. 2020. № 2. С. 148-153.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text
7. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : Указ Президента України від 19.07.2019 р. № 558/2019. URL:https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853
8. Дорожня карта реформ у сфері виборів, референдумів та політичного фінансування на 2020 рік. Громадська мережа ОПОРА. URL:https://www.oporaua.org/vybory/dorozhnia-karta-reform-u-sferi-viboriv-referendumiv-ta-politichnogo-finansuvannia-na-2020-rik-19817
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text
11. Державна стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 р. № 752-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uriadom-skhvaleno-derzhavnu-stratehiiu-zabezpechennia-rivnykh-prav-ta-mozhlyvostei-zhinok-i-cholovikiv-na-period-do-2030-roku
12. Виборчий кодекс України. Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20?find=1&text

Rudenko O. M. Electronic voting as the highest level of application of digital technologies in public administration and legal mechanism of state policy

The article found out that digital technologies, which spread to all areas of people's lives, social relations, activities of public administration bodies, influence the formation of new mechanisms of state policy.

The mechanism of e-democracy, which expands the possibilities of involving citizens in the processes of state formation and public administration, has been studied. Such an element of electronic democracy as the introduction of an electronic form of expression of will during national and local elections and referenda - electronic voting - has been singled out.

This can increase the overall efficiency of obtaining results, and will also facilitate the procedure for expressing will, give the opportunity to use your right to vote remotely, and allow a larger number of citizens to be involved in the election process, which will improve the representativeness and quality of the elections.

It was found that digital technologies, which act as a driving force and give impetus to the development of various branches of social life, can become a means of solving problematic issues and be a tool for organizing and holding elections in the conditions of martial law or the post-war recovery period in Ukraine.

The organization and conduct of electronic voting, the introduction of an electronic form of expression of will during national and local elections and referenda is considered the pinnacle of the use of digital technologies in public administration.

A necessary condition for the implementation of digital tools of e-democracy should be a guarantee of safe use and a number of factors, including: technical equipment of residents of territorial communities and a stable connection to the Internet.

The potential risks of electronic voting are outlined, including: technical vulnerability, third-party interference and manipulation that may affect the results.

It has been established that the changes taking place in Ukraine as a result of the introduction of martial law affected the legal mechanism of state policy to ensure equal rights and opportunities for women and men, due to the impossibility of women to participate in public administration and political processes.

Key words: *digital technologies, digital tools, electronic voting, electronic democracy, legal mechanism of state policy, public administration; territorial communities, the Internet.*

УДК 343
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.47

О. В. Лахова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

ПРАВОВА ПРИРОДА СПЕЦІАЛЬНОЇ КОНФІСКАЦІЇ: ЗАХІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЧИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ?

У статті розглядаються питання щодо визначення правової природи такого кримінально-правового заходу як спеціальна конфіскація. Автором підтримано дикусійність відношення спеціальної конфіскації до «не покарання». Стаття розглядає правову природу спеціальної конфіскації як одного із заходів кримінально-правового впливу, передбачених Кримінальним кодексом України. Автор відзначає, що хоча законодавець формально відносить спеціальну конфіскацію до інших заходів кримінально-правового впливу без додаткових обґрунтувань, це само по собі не є достатнім аргументом для того, щоб визнати спеціальну конфіскацію не покаранням. Вивчаються ознаки кримінально-правових заходів в цілому та спеціальної конфіскації зокрема щодо їх співвідношення з ознаками кримінальних покарань, а також заходів забезпечення кримінального провадження. Визначення правової природи спеціальної конфіскації відбувається у розкритті її сутності через визначення змісту правових обмежень, що їй притаманні, та мети їх застосування. Зазначено, що окремі процесуальні процедури щодо реалізації спеціальної конфіскації у визначених Кримінальним кодексом України кримінальних правопорушеннях реалізують у відповідності назки кримінально-процесуальних норм, які спрямовані на процесуальне врегулювання застосування заходів забезпечення кримінального провадження відповідно до Кримінального роцесуального кодексу України. Дослідження підтверджує, що основним призначенням спеціальної конфіскації є не покарання особи за кримінальне правопорушення, а попередження їх вчинення (попереджувальна функція). У питаннях про застосування та правову природу спеціальної конфіскації доводиться, що ці заходи регулюються нормами різних галузей права (конституційним, кримінально-правовим, цивільно-правовим, кримінально-процесуальним), спеціальна конфіскація є складним (міжгалузевим) інститутом права. Таким чином, в науковій статті дістє свій розвиток дискусія відносно процесуальності застосування спеціальної конфіскації та її співвідношення з ознаками заходів забезпечення кримінального провадження.

Ключові слова: *спеціальна конфіскація, інший захід кримінально-правового характеру, заходи безпеки, засади застосування конфіскації, кримінологічна політика, система запобігання злочинності, кримінальні правопорушення.*

Постановка проблеми. Спеціальна конфіскація дійсно є складним інститутом, який вимагає детального наукового розроблення та чіткого законодавчого регулювання. Цей процес забезпечує вилучення майна власника відповідно до закону у зв'язку зі скоєнням ним кримінального правопорушення, визначеного Кримінальним кодексом України (далі –КК). Спеціальна конфіскація майна має визначені правові рамки та процедури, але дійсно може виникнути проблему в її практичному застосуванні через різноманітні фактори, такі як складність доказування походження майна, процесуальні труднощі та інші матеріали. Для вирішення цих проблем необхідно провести подальші наукові дослідження щодо правової природи спеціальної конфіскації, її відмежування від заходів забезпечення кримінального провадження, вдосконалити законодавство, розробити ефективні процедури та механізми реалізації спеціальної конфіскації майна. Тільки таким

© Лахова О. В., 2023

чином можна забезпечити ефективне використання цього інституту в боротьбі зі злочинністю та корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження спеціальної конфіскації нещодавно проводили вчені, такі як В. С. Батиргарєєва, В. В. Березнер, С. я. Бурда, Н. О. Гуторова, Л. М. Демидова, К. п. Задоя, Н. А. Орловська, М. М. Панов, О. С. Пироженко, В. М. Поляков, Г. М. Собко, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк та інші. Окремі питання саме застосування спеціальної конфіскації та її відмежування від інших кримінально-правових заходів, заходів забезпечення кримінального провадження вивчали дослідники С. Школа, Н. Юзікова, Ю. Живова, О. Книженко, А. Винник. Вони внесли значний внесок у розвиток цієї галузі. Проте важливо зауважити, що наразі відсутнє єдине наукове ставлення до правової природи інституту спеціальної конфіскації як одного з заходів кримінально-правового характеру, з урахуванням останніх законодавчих змін у доктрині кримінального права України.

Мета. Метою наукової статті є відмежування спеціальної конфіскації від заходів забезпечення кримінального провадження через призму досліжнення правової природи цього кримінально-правового заходу.

Виклад основного матеріалу. Спеціальна конфіскація є важливим інструментом у сфері кримінального правосуддя, який дозволяє державі позбавляти осіб, що підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, доступу та можливості використання визначеного майнового предмету, що було незаконно набуте чи використане для вчинення кримінального правопорушення. Цей вид конфіскації відрізняється від інших форм, таких як загальна конфіскація як покарання, оскільки він спрямований саме на позбавлення особи власності на конкретне майно, яке має прямий зв'язок із злочинною діяльністю. Правова природа спеціальної конфіскації базується на принципах правосуддя та невідворотності кримінальної відповідальності, а також на необхідності попередження та протидії злочинності.

Спеціальна конфіскація може бути застосована тільки в рамках законодавства та на підставі відповідного рішення суду. Вона є складним та ретельно регульованим процесом, який передбачає права та гарантії для осіб, до яких вона може бути застосована. Цей механізм часто використовується у боротьбі з організованою злочинністю, корупцією та іншими кримінальними правопорушеннями, де певне майно може бути використане для незаконних цілей.

Під час аналізу правового статусу спеціальної конфіскації слід зосередити увагу на спірних аспектах, таких як її кримінально-процесуальний характер і обґрунтованість включення цього заходу до системи норм кримінального права, а також ознаки покарання, які можуть ставити під сумнів правомірність її регулювання як іншого кримінально-правового заходу.

При дослідженні цих питань важливо відзначити, що основу дискусії складає правове врегулювання спеціальної конфіскації як заходу кримінально-правового характеру, яке має свої недоліки і потребує удосконалення правового забезпечення.

Особливу увагу слід звернути на випадки застосування спеціальної конфіскації згідно з положеннями статті 100 Кримінального процесуального кодексу України, зокрема частини 9, де передбачено застосування спеціальної конфіскації до:

1) грошей, цінностей та іншого майно, які підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення та/або зберегли на собі його сліди;

2) грошей, цінностей та іншого майно, які призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення або винагороди за його вчинення, конфіскуються;

3) майна, що було предметом кримінального правопорушення, пов'язаного з незаконним обігом, та/або вилучене з обігу;

4) майна, яке не має ніякої цінності і не може бути використане, знищується, в разі необхідності;

5) грошей, цінностей та іншого майно, що були предметом кримінального право-

порушення або іншого суспільно небезпечного діяння;

6) грошей, цінностей та іншого майно, що одержані фізичною або юридичною особою внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від нього, а також майно, в яке їх було повністю або частково перетворено [4].

Положення КПК щодо спеціальної конфіскації суттєво повторюють відповідні положення КК, хоча охоплюють більший спектр предметів. Це одночасне закріплення ситуацій для застосування спеціальної конфіскації у нормах КК та КПК ускладнює вітчизняне правозастосування та породжує дискусії про невизначеність понять та роль спеціальної конфіскації у системі правових норм. Внаслідок цього деякі вчені, незалежно від правового регулювання спеціальної конфіскації у кримінальному праві, продовжують висловлювати пропозиції щодо виключення положень про спеціальну конфіскацію з КК та регламентації цього питання у нормах КПК. Проте, спеціальна конфіскація в сенці цивільного права власності є одним із видів конфіскації майна, що застосовується у кримінальному праві. Вона полягає в позбавленні особи права власності на певне майно, яке було отримане злочинним шляхом або було використане для вчинення злочину. Спеціальна конфіскація має прямий зв'язок з конкретним злочином, і відбувається в рамках кримінального провадження після встановлення вини особи.

Іншою проблемою, яка ставить під сумнів правомірність віднесення спеціальної конфіскації до некаральних заходів кримінально-правового впливу, є надання спеціальній конфіскації статусу іншого заходу кримінально-правового характеру. Законодавець передбачив можливість застосування спеціальної конфіскації майна як додаткового заходу поряд із конфіскацією майна як покаранням, що призводить до дублювання цих заходів кримінально-правового впливу. У науковому середовищі висловлюються пропозиції не лише удосконалити положення про спеціальну конфіскацію як іншого заходу кримінально-правового характеру шляхом виключення можливості вилучення майна у власника на законних підставах, а й розглядаються більш радикальні варіанти, такі як повне виключення конфіскації майна із системи покарань, передбаченої діючим кримінальним законодавством, як дублювання положень спеціальної конфіскації.

При обговоренні правової природи спеціальної конфіскації важливо враховувати, що цей інститут був включений законодавцем до системи інших заходів кримінально-правового характеру. Це свідчить про те, що спеціальна конфіскація має власну кримінально-правову природу та чітко визначений статус, який відрізняє його від покарання.

У минулому термін «спеціальна конфіскація» використовувався для розмежування конфіскації майна як форми покарання від інших конфіскаційних заходів у науці кримінального права. Проте в сучасному законодавстві спеціальна конфіскація характеризується власним змістом та функціоналом.

Тому наразі необхідно уникати використання спеціальної конфіскації як форми покарання або порівняння її з іншими конфіскаційними заходами, передбаченими КПК України. Дублювання норм КПК та КК України щодо спеціальної конфіскації, а також положень, які стосуються конфіскації майна та спеціальної конфіскації, є недоречним і потребує усунення. Важливо чітко визначати сфери застосування цих заходів та забезпечити їх взаємне розмежування для забезпечення правової консистентності та ефективності в кримінальному праві.

Висновки. Таким чином спеціальна конфіскація майна у випадках, передбаченому законом, виконує роль контролю держави за використанням майна, а позбавлення права власності на це майно має цивільно-правовий характер і не є каральною мірою. З огляду на відмінність у цілях покарання та спеціальної конфіскації, визнаний характер, що остання не має на меті покарання. Однак спеціальна конфіскація майна у певних випадках може мати характер покарання, якщо вона застосовується до осіб, які мали законне право володіти майном, але допустили можливість щодо його незаконного

використання іншими особами. Науковці розглядають різні точки зору на правову природу спеціальної конфіскації, що свідчить про наявність дискусій та різнобічність підходів до цієї теми в академічному середовищі. В перспективі наголошуємо на важливості забезпечення справедливості та законності використання спеціальної конфіскації як дієвого інструменту у судовій практиці та правоохоронній діяльності.

Список використаної літератури:

1. Бажанов М. І., Тацій В. Я. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник / за редакцією проф. М. І. Бажанова. К.: Юрінком Інтер; Право, 2003. 480 с.
2. Батиргареєва В. С. Спеціальна конфіскація як засіб запобігання злочинності в Україні. *Наукові дослідження*. 2014. Вип. 27. С. 101–109.
3. Винник А. О. Цілі спеціальної конфіскації як іншого заходу кримінально-правового характеру. *Соціально-правові студії: науково- аналітичний журнал* / гол. ред. О. М. Балинська. Львів: ЛьвДУВС, 2018. Вип. 2. С. 46–52.
4. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13.04.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17
5. Ковальчук С. О. Забезпечення недоторканості права власності під час застосування спеціальної конфіскації як засобу вирішення долі речових доказів. *Право і суспільство.* 2015. № 6-2. С. 188–194.
6. Козаченко О. В., Зіневич А. І. Види конфіскацій за кримінальним законом України. *Новітні кримінально-правові дослідження.* К., 2015. С. 129–135.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995.
8. Кондра О. Проблеми правової природи «спеціальної конфіскації» у кримінально-правових санкціях. *Вісник Львівського університету.* Серія юридична. 2010. Вип. 50. С. 276–286.

Lakhova O. V. The legal nature of special confiscation: a measure of a criminal-legal nature or provision of criminal proceedings?

The article deals with the question of determining the legal nature of such a criminal legal measure as special confiscation. The author supported the dicusic attitude of special confiscation to «not punishment.» The article considers the legal nature of special confiscation as one of the measures of criminal legal influence provided for by the Criminal Code of Ukraine. The author notes that although the legislator formally classifies special confiscation as other measures of criminal legal influence without additional justification, this in itself is not a sufficient argument to recognize special confiscation as not a punishment. Signs of criminal legal measures in general and special confiscation in particular regarding their correlation with signs of criminal penalties, as well as measures to ensure criminal proceedings, are studied. The determination of the legal nature of special confiscation occurs in the disclosure of its essence through the determination of the content of the inherent legal restrictions and the purpose of their application. It is specified that separate procedural procedures for the implementation of special confiscation in criminal offenses determined by the Criminal Code of Ukraine are implemented in accordance with the provisions of criminal procedural rules, which are aimed at the procedural settlement of the application of measures to ensure criminal proceedings in accordance with the Criminal Code of Ukraine. The study confirms that the main purpose of special confiscation is not to punish a person for a criminal offense, but to prevent their commission (preventive function). In matters of the application and legal nature of special confiscation, it is proved that these measures are regulated by the norms of various branches of law (constitutional, criminal law, civil law, criminal procedure), special confiscation is a complex (inter-sectoral) institution of law. Thus, the scientific article will develop a discussion on the procedural nature of the use of special confiscation and its correlation with the signs of measures to ensure criminal proceedings.

Key words: *special confiscation, other measure of criminal legal nature, security measures, principles of confiscation application, criminological policy, crime prevention system, criminal offenses.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.48

М. П. Стовбан
кандидат медичних наук, доцент кафедри фтизіатрії і пульмонології з курсом професійних хвороб, заступник генерального директора Комунального некомерційного підприємства «Івано-Франківська обласна клінічна інфекційна лікарня Івано-Франківської Обласної Ради»
ORCID ID: 0000-0002-6576-7494

АНАЛІЗ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО СТАНУ РОГАТИНСЬКОЇ РЦПМСД ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГОСПІТАЛЬНОГО ОКРУГУ: ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Основною тенденцією сучасного розвитку системи охорони здоров'я являється зміщення пріоритету до максимальної результативності застосування задіяних ресурсів від максимальної економії державних витрат при наданні медичної допомоги, де даний підхід являється актуальним для медичних закладів, центрів первинної медико-санітарної допомоги України, котрі мають досить обмежені видаткові статті з Державного бюджету, однак асекурована диференційованою матеріально-технічною базою та висококваліфікованим персоналом. Діяльність центрів первинної медико-санітарної допомоги як госпітальних округів на ринку медичних послуг визначається як система заходів, які скеровані на підвищення адаптивності, результативності та ефективного функціонування сфери охорони здоров'я, і сконцентроване, в першу чергу, на збереження соціальної справедливості з-за кондицій ринкових відносин, тобто гарантування та асекурація надання якісної та доступної медичної допомоги всім громадянам країни. Актуальність дослідження даної тематики в сучасних соціально-економічних умовах спричинена необхідністю обгрунтування фінансово-економічного стану Рогатинської РЦПМСД до та після запровадження госпітального округу з позиції державного управління.

Метою статті є дослідження особливостей та обгрунтування фінансово-економічного стану Рогатинської РЦПМСД до та після запровадження госпітального округу. Для досягнення мети визначено наступні завдання: провести аналізу основних показників ефективності діяльності Рогатинської РЦПМСД за період 2018-2019 рр.; визначити основні проблеми неефективного функціонування Рогатинської РЦПМСД.

При проведенні дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз, статистичний аналіз та аналітичний метод.

Ключові слова: *державне управління, госпітальний округ, фінансово-економічний стан, публічне управління в медицинію*

Постановка проблеми. У Акцент на ефективність та ефективність діяльності медичних установ, центрів первинної медичної допомоги та якість надання медичних послуг пацієнтам є головною метою систем охорони здоров'я у всьому світі. Багато країн впровадили програми забезпечення якості як основу своєї національної політики у сфері охорони здоров'я, які впливають на розвиток медичного сектора і ґрунтуються на декількох ключових складових: якість управління, організація процесів надання медичної допомоги та її ресурсне забезпечення, впровадження сучасних технологій, встановлення медичних стандартів і т. д.

Домінуючою тенденцією сучасного розвитку системи охорони здоров'я є перехід пріоритетів до максимальної ефективності використання задіяних ресурсів при мінімальних державних витратах на медичне обслуговування, що є актуальним підходом для медичних закладів, центрів первинної медичної допомоги України, які

© Стовбан М. П., 2023

мають обмежені видатки з державного бюджету. Однак вони компенсують це за рахунок різноманітного матеріально-технічного забезпечення та висококваліфікованого персоналу.

Діяльність центрів первинної медичної допомоги, що функціонують як госпітальні округи на ринку медичних послуг, розглядається як система заходів, спрямованих на підвищення адаптивності, ефективності та ефективної функціонування сфери охорони здоров'я. Вони переважно спрямовані на збереження соціальної справедливості в умовах ринкових відносин, забезпечуючи якісну та доступну медичну допомогу всім громадянам країни.

Актуальність дослідження цієї теми в сучасних соціально-економічних умовах зумовлена необхідністю наукового обґрунтування фінансово-економічного стану Рогатинського районного центру первинної медико-санітарної допомоги до та після впровадження госпітального округу з погляду державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато дослідників зосереджуються на темах охорони здоров'я та ефективності роботи центрів первинної медичної допомоги. Наприклад, праці О. М. Серебрякова, О. О. Дорошенка, М. В. Шевченка, О. Л. Сіделковського, Н. А. Чернявської, Д. І. Медяника, В. О. Липчанського, В. М. Михальчука досліджують різні аспекти діяльності цих центрів в контексті сучасної медичної галузі в Україні, враховуючи глобальні процеси та виклики, які впливають на їх розвиток.

Мета даного дослідження полягає в аналізі та обґрунтуванні фінансово-економічного стану Рогатинської РЦПМСД до та після запровадження госпітального округу з точки зору державного управління. З цією метою були визначені такі завдання: проаналізувати основні показники ефективності діяльності Рогатинської РЦПМСД за 2018-2019 роки; визначити основні проблеми неефективного функціонування центру через неефективні рішення державного управління під час проведення реформи.

Для досягнення цих цілей використовувалися різні методи дослідження, включаючи аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз, статистичний аналіз та аналітичний метод.

Виклад основного матеріалу дослідження. У відповідності до сучасних кондицій в межах впровадження наступного етапу медичної реформи для оптимізації сфери охорони здоров'я створюються госпітальні округи, для імплементації рішень щодо установ вторинної медичної допомоги серед міст обласного значення, районів та територіальних громад [1]. У 2015 році урядом України було ініційовано реалізацію трансформаційної реформи в системі охорони здоров'я, з метою формування фінансового захисту від надлишкових витрат та покращення загального стану здоров'я населення. Основою трансформаційної реформи в системі охорони здоров'я являється підвищення результативності діяльності медичних закладів, центрів первинної медико-санітарної допомоги, оновлення віджилої системи у сфері надання медичних послуг та надання результативного доступу до якісних медичних послуг. У зв'язку з тим, що система охорони здоров'я визначається як галузь діяльності, у котрій основну роль відіграє надання, гарантування та асекурація належної якості медичних послуг та медичного обслуговування, з метою поліпшення рівня життя населення. Таким чином, основною найважливішою державною внутрішньою функцією України являється забезпечення якісної охорони здоров'я громадян країни [2, с. 25].

У відповідності до обраного курсу формування одностайного медичного простору та підвищення результативної та ефективної діяльності державних медичних установ, центрів первинної медико-санітарної допомоги [3, с. 602], у законодавстві про охорону здоров'я у статті 16 відзначається, з метою асекурації територіальної доступності до якісної медичної допомоги та медичного обслуговування й покращення системи медичного забезпечення населення [4, с. 170]. Відбувся старт реалізації проекту з формування госпітальних округів (далі – ГО), котрі визначаються діючою конфедерацією медичних установ, які знаходяться на доцільному регіоні, який асекурує надання спеціа-

лізованої медичної допомоги населенню даного регіону [5, с. 18].

Згідно з актуальною практикою медичних закладів, центри первинної медико-санітарної допомоги повинні оцінювати свою ефективність на основі аналізу медичних, соціальних та економічних показників. Видатні дослідники розуміють «ефективність» як успішність досягнення певних результатів [6, с. 64]. У сфері охорони здоров'я, «ефективність» означає співвідношення результатів досягнення суспільних цілей та використання державних фінансових ресурсів [2, с. 24]. Оцінка ефективності та результативності діяльності центру первинної медико-санітарної допомоги базується на комплексних показниках, що відображають поточні дані процесу роботи центру. Результати впровадження реформ, програм та заходів в даній галузі оцінюються з точки зору соціальної, медичної та економічної ефективності. В медичній сфері ефективність роботи центру первинної медико-санітарної допомоги визначається як досягнення відповідного медичного результату. До цього результату відносяться, наприклад, зниження інцидентів переходу захворювання в хронічну форму, кількість успішно вилікуваних пацієнтів та загальний рівень захворюваності серед населення. Соціальна ефективність діяльності центру первинної медико-санітарної допомоги визначається як ступінь здобуття відповідного соціального результату, до складу якого належать наступні соціальні показники: зменшення поточних показників смертності та інвалідності, зростання майбутнього рівня тривалості життя населення, задоволеність суспільства в загальному поточною діяльністю центру первинної медико-санітарної допомоги та наданою медичною допомогою тощо. Економічна ефективність центру первинної медико-санітарної допомоги визначається як рівень співвідношення отриманих результатів та проведених фінансових витрат, які базуються на пошуці найбільш оптимального використання фінансових ресурсів. Даний показник необхідний для поточної оцінки діяльності центру первинної медико-санітарної допомоги так і системи загалом, а також відповідних її підрозділів та структур, та економічним обґрунтуванням відповідних заходів у сфері охорони здоров'я.

Характерними ознаками в галузі охорони здоров'я являються відповідні медичні заходи лікувального та профілактичного характеру, які є економічно недоцільними проте медичний та соціальний ефект зобов'язує їхню реалізацію. Визначено, що належні критерії економічної ефективності у поєднанні із медичною та соціальною ефективністю допомагають у процесі визначення відповідної черговості імплементації стратегічних заходів при обмежених фінансових ресурсах.

Оцінка ефективності та результативності діяльності центру первинної медико-санітарної допомоги являється процес аналізу поточного стану системи медичної допомоги, котра надається в центрі первинної медико-санітарної допомоги з метою здобуття відповідних результатів, де показник здобутих результатів вимірюється шляхом порівняння зі встановленими стандартами та з іншим центром первинної медико-санітарної допомоги. Для здобуття стратегічних цілей у роботі центрів первинної медико-санітарної допомоги з метою поліпшення якості наданої медичної допомоги та ефективності та результативності розпорядження фінансовими ресурсами, потрібно сформувати систему збалансованих показників комплексної оцінки роботи за визначеними пріоритетами: фінанси, внутрішні процеси, пацієнти, навчання і розвиток персоналу.

Зміни в рішеннях державного управління можуть мати значний вплив на роботу медичних закладів в госпітальному окрузі. Ці зміни можуть включати реформи у сфері охорони здоров'я, зміни в законодавстві про медичну допомогу, регулювання фінансування охоронних закладів, а також зміни в політиці з оплати медичних послуг.

Наприклад, рішення про скорочення бюджетних видатків на охорону здоров'я може призвести до зменшення фінансування медичних закладів у госпітальному окрузі. Це може призвести до зниження доступності медичної допомоги для населення, обмеження доступу до необхідного обладнання та ліків, а також до змен-

шення кількості персоналу або його перевантаження.

З іншого боку, впровадження нових програм або реформ може стимулювати розвиток медичних закладів та покращення їхньої роботи. Наприклад, запровадження програми фінансування за результатами може сприяти підвищенню якості медичних послуг та стимулювати конкуренцію між закладами.

Також важливим є вплив регулювання та нормативів у сфері медичної діяльності. Зміни у вимогах до якості надання медичної допомоги, впровадження нових стандартів або правил можуть вимагати від медичних закладів внесення змін у свою роботу, в тому числі у плануванні ресурсів, перепідготовці персоналу та впровадженні нових технологій.

Визначають наступні пріоритетні цілі з метою покращення внутрішніх бізнес-процесів у центрі первинної медико-санітарної допомоги: покращення доступності медичних послуг, ефективність та результативність використання поточних ресурсів праці, ефективність та результативність використання поточних фінансових фондів та ефективність використання трудових ресурсів, де основними показниками для структуризації внутрішніх бізнес-процесів являються: продуктивність праці, трудомісткість та фондомісткість. Головною метою центру первинної медико-санітарної допомоги стосовно навчання персоналу та розвитку організації являється ефективність інвестицій у навчання персоналу та розвиток центру первинної медико-санітарної допомоги [6, с. 64-66].

Адміністрація Рогатинської РЦПМСД на даний час працює над вдосконаленням структури підприємства з метою покращення надання первинної медичної допомоги закріпленому населенню району та встановленню економічної стабільності підприємства. Функціонує районна цільова програма розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на 2016-2020 роки, яка схвалена розпорядженням голови РДА від 18.12.2015 року №306 та затверджена рішенням II сесії районної ради від 14.01.2016 року №45 2/2016 року.

Згідно постанови КМУ від 13.06.2018 року №420 р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених МОЗ України на 2018 рік, та розподіл медичної субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам між бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами та бюджетами об'єднаних територіальних громад» для первинного рівня Рогатинської РЦПМСД було виділено цільової субвенції на суму 2 млн. 787 тис. 500 грн.

З метою вдосконалення діяльності Рогатинської РЦПМСД та стабільності фінансового забезпечення даного центру створені умови для підписання із Національною службою здоров'я України договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, який було підписано 15 серпня 2018 року за N 01.41838805.0000.00. Згідно вказаного Договору загальна орієнтовна ціна становила 3 761 969, 93 гривень для надання первинної медичної допомоги 40 127 особам району.

Отже, з метою оцінювання та обгрунтування фінансово-економічного стану Рогатинської РЦПМСД був проведений аналіз потенціалу Рогатинської РЦПМСД на основі використання комплексу показників, поданих у табл. 1.

Загальне узагальнення та порівняння результатів фінансово-економічного стану Рогатинської РЦПМСД показує негативну тенденцію у більшості аналізованих показників, що вказує на зменшення ефективності використання власних ресурсів. Коефіцієнт зносу основних засобів демонструє тенденцію до зменшення, що свідчить про покращення технічного стану основних засобів Рогатинської РЦПМСД. Коефіцієнт оновлення основних засобів у 2019 році збільшився, що свідчить про інтенсивність оновлення та введення нового обладнання у відповідний період. Коефіцієнт абсолютної ліквідності значно не досягає оптимального рівня, що свідчить про обмежену можливість Рогатинської РЦПМСД інвестувати кошти в поточні потреби.

У числових-кількісних показниках забезпеченість кадрами Рогатинської РЦПМСД та їх пропорційним розподілом відносних порівняльних даних видно, що

Таблиця 1

Зведена таблиця фінансових показників Рогатинської РЦПМСД

№ з/п	Показник	Нормативне значення	На кінець року		Відхилення 2019 р. від 2018 р. (+/-)
			2018	2019	
1.	Аналіз майнового стану підприємства				
1.1.	Коефіцієнт зносу основних засобів	зменшення	0,71	0,58	-0,13
1.2.	Коефіцієнт оновлення основних засобів	збільшення	-0,08	0,32	0,4
1.3.	Коефіцієнт вибуття основних засобів	повинен бути менше, ніж коефіцієнт оновлення ОЗ	-0,22	0,08	0,3
2.	Аналіз ліквідності підприємства				
2.1.	Коефіцієнт покриття	>1	1,83	1,28	-0,55
2.2.	Коефіцієнт швидкої ліквідності	0,6 - 0,8	1,89	-11,5	-13,39
2.3.	Коефіцієнт абсолютної ліквідності	>0 зменшення	0,28	0,02	-0,26
3.	Аналіз платоспроможності (фінансової стійкості) підприємства				
3.1.	Коефіцієнт платоспроможності (автономії)	>0,5	0,54	1,22	0,68
3.2.	Коефіцієнт фінансування	<1 зменшення	5,96	122,1	116,14
3.3.	Коефіцієнт забезпечення власними оборотними засобами	>0,1	-5,9	0,71	6,61
3.4.	Коефіцієнт маневреності власного капіталу	>0 збільшення	-1,48	5,29	6,77
4.	Аналіз ділової активності підприємства				
4.1.	Коефіцієнт оборотності активів	збільшення	-	12,2	-
4.2.	Коефіцієнт оборотності дебіторської заборгованості	збільшення	-	21,8	-
4.3.	Коефіцієнт оборотності власного капіталу	збільшення	-	0,12	-

Примітка: сформовано на основі джерел: [8].

за період 2017-2018 рр. результативні показники співвідношення працівників Рогатинської РЦПМСД, у тому числі в поліклініці (амбулаторії) коливалися в межах (-1)-1, де показники цих даних стверджують певну контрольовану систему раціонального й збалансованого кількісного співвідношень.

Загальна чисельність працівників Рогатинської РЦПМСД у відповідності до аналізованого періоду відображає тенденцію до зростання чисельності штатних працівників. Чисельність всього штату Рогатинської РЦПМСД зросла на 17 штатних працівників.

Визначено основні проблемні питання, які потребували у 2018 році та потребують подальшого вирішення в Рогатинській РЦПМСД:

1. Наявність застарілого медичного обладнання, для ремонту якого потрібні значні кошти в непередбачуваний час з метою належного дотримання лікувально-діагностичного процесу.

2. Підвищення доступності, якості та ефективності надання ПМД населенню, особливо матерям і дітям, поліпшення репродуктивного здоров’я населення.

3. Загальне зниження рівня захворюваності та смертності населення від усіх хвороб, раннє виявлення захворювань, передусім наступних соціально значущих груп: серцево-судинних; онкологічних; туберкульозу\СНІДу.

4. Покращення кадрового забезпечення ЗОЗ – як середнього медперсоналу, так і лікарського, насамперед, розташованих у сільській міспевості.

5. Наявність лише 3-х санітарних автомобілів, тому існує потреба в придбанні спеціалізованого автомобіля для вчасної доставки хворих із кардіологічною та неврологічною патологіями до відповідних лікувальних закладів третинного рівня.

6. Нові нормативні документи не передбачають фінансування фельдшерсько-акушерських пунктів/ пунктів здоров’я із чисельністю жителів менше 750 осіб, що

ускладнює роботу лікарів у сільській місцевості. Потрібно вирішити дане питання через місцевий бюджет.

7. У зв'язку із депресивною демографічною ситуацією, зокрема в деяких особливих сільських поселеннях є понаднормативне зменшення чисельності населення до 1031 осіб в Дібровській, в Нижньолипицькій – 1086 осіб та 1285 осіб в Дичківській амбулаторіях, при нормативі 1500 і більше. Вказаним амбулаторіям необхідно в подальшому визначити їх статус «амбулаторія –пункт здоров'я\ФАП».

8. Потреба вирішення питання за оплату використаних енергоносіїв ЗОЗ ПМД.

9. Потреба вирішення питання оплати та забезпечення пільговими лікарськими засобами амбулаторних пацієнтів району на виконання додатків 1 та 2 до постанови КМУ від 17 серпня 1998 р. № 1303 «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань» (далі – Постанова). Згідно якої до абзацу першого пункту 3 Постанови витрати, пов'язані з відпуском лікарських засобів безоплатно і на пільгових умовах, провадяться за рахунок асигнувань, що передбачаються державним та місцевими бюджетами на охорону здоров'я. Особливо це стосується на даний час онкологічних хворих.

10. Впровадження заходів енергозберігаючих технологій в діяльності ЗОЗ району.

11. Проведення ремонту доріг з відновленням твердого покриття у сільській місцевості [7].

Перспективи розвитку функціонування Рогатинської РЦПМСД знаходиться у взаємозалежності не лише від поточних макроекономічних та соціальних параметрів, а й від імплементованої політики, яку здійснює держава в області введення реформування медичної галузі. Отже, завдяки комплексному застосуванні диференційованих підходів буде вирішено проблеми Рогатинської РЦПМСД та буде досягнуто консенсусу та забезпечено сталий розвиток медичної галузі після імплементації необхідних комплексних реформ, задля покращення ефективної роботи Рогатинської РЦПМСД.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, ефективність роботи Рогатинської РЦПМСД відображає зусилля управлінців у галузі охорони здоров'я з перетворення витрат у якість. Загальні показники економічної ефективності Рогатинської РЦПМСД, які необхідні для формування найбільш оптимальних варіантів фінансування, та зможуть допомогти у імплементації черговості реалізації відповідних заходів з-за кондицій обмежених фінансових ресурсів. Під час оцінки різних аспектів ефективності та результативності Рогатинської РЦПМСД слід враховувати прийняття управлінських рішень: розробку та впровадження відповідної стратегії організації та розподілу фінансових ресурсів, формування медичних стандартів та нормативів, а також забезпечення фінансової стійкості. Глибокий аналіз показників фінансово-економічного стану РЦПМСД до та після введення госпітального округу в 2018-2019 роках надав важливі дані, які слід використовувати для розробки стратегії подальшої діяльності РЦПМСД з метою забезпечення якісних медичних послуг та допомоги. Таким чином, успішність впровадження заходів відображає наполегливість керівників Рогатинської РЦПМСД у сфері охорони здоров'я. Подальші дослідження мають на меті постійний моніторинг та оцінку функціонування центрів первинної медико-санітарної допомоги та госпітальних округів для виявлення можливих недоліків та впровадження оптимальних та результативних заходів для подальшого розвитку та реформування системи вторинної медичної допомоги.

Список використаної літератури:

1. Михальчук В. М., Стовбан М. П. Особливості взаємодії медичних закладів одного госпітального округу в умовах загострення епідеміологічної ситуації. *Наукові перспективи.* 2020. №2 (2). DOI: https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-2(2)-158-176 (дата звернення 03.10.2022).
2. Медяник Д. І., Липчанський В. О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. *Наукові записки.* 2016. вип.19. С.22-29.

3. Чернявська Н. А. Вдосконалення механізму управління медичною галуззю України. *Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій : Матеріали V Міжнародного науково-практичного форуму*, 25 жовтня 2019. Житомир : ЖНАЕУ, 2019. С.601-604.
4. Сіделковський О. Л. Комунальні та відомчі медичні заклади в системі єдиного медичного простору: невирішені проблеми адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Випуск 4(29). Том 2. С. 169-172.
5. Дорошенко О. О., Шевченко М. В. Аналіз міжнародного досвіду фінансування вторинної медичної допомоги. *Економіка і право охорони здоров'я.* 2017. № 1. С. 16-23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eprozd_2017_1_5 (дата звернення 03.10.2022).
6. Серебряков О. М. Оцінка ефективності діяльності військово-медичного закладу в сучасних соціально-економічних умовах (для реалізації управлінських рішень). *Проблеми військової охорони здоров'я.* 2012. Вип. 33. С. 63-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prvozd_2012_33_10 (дата звернення 03.10.2022).
7. Про звіт головного лікаря комунального некомерційного підприємства «Рогатинський центр первинної медико-санітарної допомоги» Рогатинської районної ради Івано-Франківської області В.М. Денисюка - про діяльність підприємства впродовж 2018 року та завдання на перспективу.
8. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с.Дички та закріплені «Пункти здоров'я».
9. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Бабухів та закріплені «Пункти здоров'я».
10. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Нижня-Липиця та закріплені «Пункти здоров'я».
11. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Діброва та закріплені «Пункти здоров'я».
12. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Конюшки та закріплені «Пункти здоров'я».
13. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Данильче та закріплені «Пункти здоров'я».
14. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Залужжя та закріплені «Пункти здоров'я».
15. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Черче та закріплені «Пункти здоров'я».
16. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини м. Рогатин та закріплені «Пункти здоров'я».
17. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини смт. Букачівці та закріплені «Пункти здоров'я».
18. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Черче та закріплені «Пункти здоров'я».
19. Штатний розпис на 01.12.2018 р. Амбулаторії загальної практики сімейної медицини с. Беньківці та закріплені «Пункти здоров'я».

Stovban M. P. Analysis of the financial and economic state of the Rogatyn Regional Center for Primary Medical and Sanitary Care in the context of introducing a hospital district: public management

The main trend in the modern development of the healthcare system is the shift in priority towards maximizing the effectiveness of utilized resources rather than maximizing the savings of government expenditures in providing medical care. This approach is particularly relevant for medical institutions and primary healthcare centers in Ukraine, which have fairly limited budgetary allocations from the State budget but are secured with a differentiated material and technical base and highly qualified personnel. The activities of primary healthcare centers as hospital districts in the medical services market are defined as a system of measures aimed at increasing the adaptability, effectiveness, and efficient functioning of the healthcare sector. This focus is primarily on maintaining social justice in the context of market conditions, that is, ensuring and securing the provision of quality and accessible medical care to all citizens of the country. The relevance of researching this topic in the current socio-economic conditions is due to the need for medical-social justification

of the financial-economic status of the Rohatyn Primary Healthcare Center before and after the introduction of the hospital district.

The aim of the article is to study the features of the medical-social justification of the financial-economic status of the Rohatyn Primary Healthcare Center before and after the introduction of the hospital district. To achieve this aim, the following tasks were identified: to analyze the main performance indicators of the Rohatyn Primary Healthcare Center for the period 2018-2019; to identify the main problems of inefficient functioning of the Rohatyn Primary Healthcare Center.

General scientific and special research methods were used in the study, including analysis and synthesis, comparison, generalization, system-structural analysis, statistical analysis, and analytical method.

Key words: *public administration, hospital district, financial-economic status, public management in healthcare.*

УДК 328.185-047.23/047.44:81'42
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.49

А. А. Мошнін
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
today2022@ukr.net, 0000-0003-2013-7533

ЗМІСТОВНИЙ АНАЛІЗ ФЕНОМЕНУ КОРУПЦІЇ ТА ЙОГО ПРОЯВІВ В УКРАЇНІ

Досліджено, що корупція в Україні, маючи багаторічну історію, відрізняється своєю багатогранністю, вона зачіпає не лише державних чиновників, а й приватний сектор, а також багато інших верств суспільства. Українське антикорупційне законодавство все ще недостатньо розвинене, і його розвиток дедалі більше спирається на позитивний досвід закордонних країн. Наголошено на тому, що запобігання корупції має мати абсолютний пріоритет перед іншими заходами боротьби з цим явищем. Відмічено, що обмеження корупції не може бути визначене одноразовою кампанією. Підкреслено, що тільки якщо наша держава та громадянське суспільство в майбутньому докладуть великих зусиль то наша країна зможе частково подолати цю проблему.

У роботі наголошено, що загальними причинами зростання корупції та організованої злочинності в Україні зазвичай є низька ефективність управління; колізії у законодавстві; низька динаміка розвитку соціально-економічних відносин; толерація корупції в суспільстві; неефективне функціонування більшості установ державної влади; відсутність розвинених соціальних інститутів; невисоке матеріальне забезпечення публічних службовців. Відмічено, що корупція є складною та багатогранною проблемою, яка впливає на економіку, політику та суспільство в цілому.

Відмічено, що існує проблема корупції в системі надання медичних послуг за державними програмами соціального медичного страхування. Це може включати в себе неправомірне надання медичних послуг, переплата за медичні послуги, вигоди за направлення пацієнтів на додаткові обстеження та лікування, а також відмову в наданні медичної допомоги без отримання хабара. У результаті такої корупції, як і в інших видах, може страждати якість медичної допомоги, а також здоров'я та життя пацієнтів. Крім того, це може призвести до зростання витрат на медичну допомогу та зменшення довіри громади до медичної системи в цілому.

Ключові слова: *корупція, держава, зловживання повноваженнями, державний службовець, протидія корупції, механізми публічного управління.*

Постановка проблеми. Корупція сьогодні є складною і загрозливою проблемою, яка проникає в різні сфери суспільства. Однак однією з найбільш небезпечних є корупція в органах державної влади. Це явище має негативний вплив на розвиток країни, порушує рівновагу в системі управління та підриває довіру громадян до державних інституцій. Розуміння різних видів та форм корупції у органах державної влади є важливим кроком у боротьбі з цим явищем. Воно дозволяє не лише виявляти корупційні прояви, але й розробляти ефективні стратегії та механізми для їх запобігання. Подальше уточнення та систематизація цих видів та форм корупції дозволить розробити прогресивні та адаптовані до конкретних потреб управлінські інструменти, спрямовані на забезпечення прозорості, ефективності та відповідальності в органах державної влади.

Одним з видів корупції в органах державної влади є політична корупція. Вона проявляється у використанні політичних посад та повноважень для отримання особистої вигоди. Наприклад, це може бути отримання хабарів, підкупів, чи лобіювання законодавчих ініціатив на користь своїх підприємців або партій.

© Мошнін А. А., 2023

Інший вид корупції в органах державної влади – це бюрократична корупція. Вона проявляється у зловживанні службовим становищем та повноваженнями з метою отримання особистої вигоди або задоволення інтересів конкретних осіб чи груп. Наприклад, це може бути отримання необхідних дозволів та ліцензій, оминання процедур та стандартів, що призводить до порушення законодавства.

Також можливим видом корупції в органах державної влади є корупція в закупівлях. Це проявляється у зловживанні повноваженнями при проведенні закупівель та укладанні договорів з постачальниками, що призводить до незаконних дій та порушень законодавства.

Крім того, можливим видом корупції в органах державної влади є корупція в правоохоронних органах. Вона проявляється у зловживанні повноваженнями при розслідуванні та судових переслідуваннях. Це може бути, наприклад, сприяння певним особам, захист від покарання, та інші недопустимі дії, що призводять до порушення законодавства та підриву довіри до правосуддя та правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці публічного управління є значна кількість праць на представлену проблему. Вчені зробили важливий внесок у дослідження вказаної проблеми. Українські дослідники – такі, як В. Гладкий, Л. Зубкова, М. Коник, М. Кравчук, М. Мельник, А. Мовчан, А. Новак зробили важливий внесок у дослідження проблеми корупції, особливо з використанням методології юридичної науки. Зробимо спробу посилити наявне теоретичне обґрунтування проблеми поширення корупції у вітчизняній науці.

Мета дослідження – здійснити змістовний аналіз феномену корупції та його проявів в Україні

Виклад основного матеріалу. Деякі дослідники розглядають корупцію в органах державної влади залежно від рівня управління. Так, корупція на вищих рівнях може проявлятись у взаємодії з лідерами та високопосадовцями, тоді як на нижчих рівнях – зі звичайними службовцями та робітниками.

Українські дослідники також виділяють конкретні форми корупції в органах державної влади, які можна побачити на рис. 1.

До вітчизняних дослідників, які працюють над проблемою корупції в органах державної влади, належать О. Мандзинська, І. Микитюк, А. Горбенко та інші. В зарубіжних дослідженнях з даної теми можна виділити роботи ГО "Трансперенсі Інтернешнл", Організації економічного співтовариства, "Амнести Інтернешнл" та інших.

Наприклад, у своїй роботі "Корупція в Україні: визначення, види, форми та механізми протидії", О. Мандзинська детально досліджує різні види корупції в органах державної влади в Україні. Вона виділяє п'ять основних видів корупції:

Рис. 1. Форми корупції в органах державної влади
(складено автором на основі аналізу джерела [2])

політична корупція, економічна корупція, бюрократична корупція, соціальна корупція та корупція в системі охорони здоров'я. Кожен з цих видів корупції має свої специфічні особливості та проявляється у різних сферах діяльності державних органів. Також О. Мандзинська наголошує, що корупція в органах державної влади є небезпечною, оскільки вона підриває довіру громадян до влади, порушує демократичні засади та заважає розвитку країни. У своїй роботі вона також розглядає механізми протидії корупції в органах державної влади, включаючи різні правові та економічні інструменти, а також важливість активної громадської участі в боротьбі з корупцією.

І. Микитюк у своїй роботі "Корупція в Україні: сутність, види та форми прояву" детально розглядає різні форми корупції, що існують в органах державної влади України. Перша форма корупції, яку він розглядає – це хабарництво. Це форма корупції, коли одна сторона віддає хабар, а інша приймає його з метою отримання певних пільг або послуг. Хабарництво може стосуватися як державних службовців, так і представників бізнесу. Друга форма корупції – це відмивання грошей. Це процес приховання походження грошей, що отримані шляхом незаконних дій, шляхом включення їх у легальні економічні операції. Третя форма корупції, яку розглядає Микитюк – зловживання владою. Це коли державні службовці використовують свої посадові повноваження для особистої вигоди, зловживаючи довірою громадян. Четверта форма корупції – незаконне збагачення. Це коли державні службовці накопичують значну кількість майна, яке не відповідає їхнім офіційним доходам. П'ята форма корупції – використання адміністративного ресурсу. Це коли державні службовці використовують свої посадові повноваження для того, щоб впливати на виборчий процес або інші рішення.

Окрім цього, в роботі І. Микитюка розглядаються й інші форми корупції, що можуть існувати в органах державної влади України. Він також пропонує шляхи боротьби з корупцією, зокрема, розробку та реалізацію ефективної антикорупційної політики, зміцнення правової бази, забезпечення незалежності та професійності правоохоронних органів, підвищення громадської свідомості та активності в боротьбі з корупцією. Він також відзначає, що боротьба з корупцією має бути комплексною та системною, адже це складний соціально-економічний явище, яке потребує не лише реагування на конкретні випадки корупції, а й зміни системних факторів, що її сприяють.

А. Горбенко у своїй роботі "Корупція в Україні: сутність, форми та причини виникнення" досліджує корупцію в системі публічного управління, зокрема в органах державної влади. Корупція в системі публічного управління включає в себе різні форми зловживання владою, які спричиняють порушення прав інших громадян та відбирають ресурси від суспільства.

У своїй роботі автор виділяє різні форми корупції в органах державної влади, такі як хабарництво, незаконне збагачення, використання владних повноважень, відмивання грошей, порушення законодавства про публічні закупівлі та інші. Хабарництво – це передача грошової або іншої вигоди посадовій особі в обмін на вигідні дії або бездіяльність. Незаконне збагачення – це набуття посадовою особою чи її близькими необґрунтованого майна та інших матеріальних цінностей. Використання владних повноважень – це зловживання посадовими повноваженнями для досягнення особистих інтересів. Відмивання грошей – це процес приховання походження доходів, отриманих незаконним шляхом. Порушення законодавства про публічні закупівлі – це необґрунтоване зростання вартості державних закупівель та приховування інформації про них. Загалом, автор розглядає різні форми корупції в органах державної влади та наводить приклади зловживань владою, які призводять до збитків для суспільства та порушення прав інших громадян.

Розглядаючи види корупції в органах державної влади, можна виділити наступні:

– *бюрократична корупція* – це тип корупції, що відбувається в органах державної влади. Це найпоширеніший вид корупції, коли державні службовці отри-

мують неправомірні вигоди за прийняття рішень або за відсутність контролю за своєю діяльністю. Прикладами бюрократичної корупції можуть бути підкупи, хабарі, зловживання владою, недобросовісне використання бюджетних коштів тощо. Державні службовці можуть отримувати вигоди у вигляді грошових компенсацій, дарунків, послуг, робочих місць для себе або своїх близьких.

Бюрократична корупція може мати серйозні наслідки для держави та громадян. Вона призводить до зниження довіри до влади та її інституцій, зниження ефективності державної політики, збільшення бюджетних витрат, скорочення інвестицій та зростання економічного зниження. Бюрократична корупція може також призводити до зменшення якості життя громадян та порушувати їх права.

В Україні бюрократична корупція є серйозною проблемою. На боротьбу з нею витрачається значна кількість бюджетних коштів, але незважаючи на це, корупційні прояви в органах державної влади залишаються досить поширеними. Для боротьби з бюрократичною корупцією потрібно змінювати культуру влади, зміцнювати систему прозорості та відповідальності, а також підвищувати правову свідомість громадян [4];

– *політична корупція в органах державної влади* – це надмірна влада, що здійснюється в порушення закону, норм правопорядку і принципів демократії, з метою збільшення персонального збагачення політиків та інших державних службовців. Це може включати в себе отримання хабарів, підкупів, використання бюджетних коштів для особистих потреб, незаконне відкриття та закриття кримінальних проваджень, надмірний вплив на засоби масової інформації та інші форми неправомірних дій.

Політична корупція може призводити до серйозних наслідків для держави, таких як погіршення стану економіки, зменшення довіри громадян до державних інституцій, загострення соціально-політичних конфліктів та зростання кримінальної активності. У світі багато прикладів політичної корупції в органах державної влади. Наприклад, скандал з українським енергетичним підприємством "Бориславська теплоенергетична компанія", який пов'язаний з підозрою в отриманні неправомірних вигод у вигляді платежів від інших підприємств в обмін на державні дозволи на видобування газу. Існують різні методи боротьби з політичною корупцією в органах державної влади, такі як створення спеціальних антикорупційних служб, зміцнення законодавства, проведення відкритих та прозорих конкурсів на посади в державних органах, а також формування активної громадянської позиції [1];

– *корупція в судовій системі* є одним з найнебезпечніших видів корупції, оскільки вона безпосередньо підриває довіру громадян до судової влади та порушує принципи справедливості та правової держави. Корупція в судовій системі може приймати різні форми, такі як підкуп суддів, зловживання владою, вплив на судові рішення через знайомства чи взаємовигідні зв'язки.

Одним із найвідоміших прикладів корупції в судовій системі є підкуп суддів. У такому випадку сторона справи намагається запропонувати хабар судді, щоб той прийняв рішення на її користь. Це може бути зроблено шляхом надання грошової винагороди, подарунків, послуг або будь-яких інших неправомірних вигод. Також можливим варіантом корупції в судовій системі є вплив на судові рішення через знайомства та взаємовигідні зв'язки між суддями та іншими представниками юридичних професій [7].

Крім того, корупція в судовій системі може приймати форму зловживання владою, коли судді використовують свій статус та владу, щоб здійснювати несправедливі рішення або діяти на користь певних інтересів. Також інші представники юридичних професій, такі як адвокати, можуть використовувати свої зв'язки з суддями для отримання неправомірних вигод у своїх справах. Варто додати, що може мати місце і системна корупція в судовій системі, коли державні органи втручаються в роботу суду або контролюють рішення, що приймаються, з метою забезпечення своїх інтересів або захисту впливових осіб. Це може призводити до несправедливих рішень, порушення прав

і свобод людей, а також порушення незалежності судової влади.

Дослідження свідчать про те, що корупція в судовій системі є досить поширеною проблемою в багатьох країнах світу. Наприклад, за даними Transparency International, в країнах Східної Європи та Центральної Азії 30% населення вважає судову систему дуже корупційною. Боротьба з корупцією в судовій системі може включати в себе реформування законодавства, забезпечення незалежності судів, зміну системи призначення суддів, проведення антикорупційних кампаній та інше. Однак, це завдання не дуже просте і вимагає відповідального ставлення до нього з боку державних органів та суспільства в цілому [42];

– *корупція в поліції та правоохоронних органах* є серйозною проблемою в багатьох країнах світу. Це означає, що поліцейські та інші працівники правоохоронних органів отримують неправомірні вигоди в обмін на послуги, які не повинні надавати. Це може включати уникнення затримання підозрюваних, зниження обсягу обвинувачення або звільнення з відповідальності [1].

Крім того, корупція в поліції та правоохоронних органах може включати в себе вимагання хабарів, зловживання владою, зловживання належністю до корпорації та інші форми неправомірної поведінки. Наприклад, поліцейський може вимагати гроші від особи, яка порушила дорожні правила, щоб не оштрафувати її. Також може бути ситуація, коли правоохоронний орган приймає рішення, щоб зменшити кількість злочинів, які реєструються в країні, за рахунок зниження кількості затримань та проведення розслідувань.

Дослідження показують, що корупція в поліції та правоохоронних органах може мати негативний вплив на ефективність правоохоронних органів та довіру громадськості до них. Тому боротьба з корупцією в цих органах є важливою складовою ефективної системи правосуддя та забезпечення законності в країні [5];

– *корупція в медичній системі* є одним з найпоширеніших видів корупції у багатьох країнах світу [5]. Цей вид корупції включає в себе неправомірне отримання вигод медичними працівниками за надання медичних послуг або прийняття рішень щодо лікування пацієнтів. Один з видів корупції в медичній системі – це підкуп пацієнтів. Лікарі можуть вимагати від пацієнтів грошові винагороди, щоб надати їм перевагу в отриманні медичної допомоги. Це може включати надання привілейованого доступу до медичних послуг, прискорення отримання лікарських рецептів або навіть отримання неправомірної медичної допомоги. Інший вид корупції в медичній системі – це неправомірне отримання вигод від фармацевтичних компаній. Лікарі можуть отримувати винагороди від фармацевтичних компаній за те, що рекомендують пацієнтам певні ліки. Це може включати підтримку проведення конференцій, спонсорство медичних досліджень, а також рекламування продуктів фармацевтичних компаній.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що корупція в органах державної влади є складною та багатогранною проблемою, яка впливає на всі сфери життя суспільства. Дослідники висунули багато теорій та методів протидії цьому явищу, однак боротьба з корупцією потребує комплексного підходу та спільних зусиль всього суспільства, державних і недержавних організацій.

Аналізуючи зазначене можна сказати, що ці види корупції можуть призвести до великої шкоди для суспільства, зокрема до зниження довіри до державних інституцій, порушення законності та порядку, а також погіршення якості життя громадян.

Зарубіжні дослідники зосереджуються на вивченні ролі інших міжнародних організацій, таких як Всесвітня банк та Європейський союз, у боротьбі з корупцією в органах державної влади. Отож, варто сказати, що дослідження цієї проблеми дає змогу зрозуміти механізми корупції в органах державної влади та розробити ефективні методи її запобігання та боротьби з нею.

Список використаної літератури:

1. Балабанов О., Резніченко О. "Корупція в Україні: поняття, причини, наслідки". Економіка та держава. 2016. № 2. С. 5-8.
2. Вознюк, О. Корупція в Україні: причини, наслідки та шляхи подолання. Київ: Національна академія державного управ-

ління при Президентові України. 2018, с. 48-63
3. Гончаренко, О.В. Корупція як соціально-політичне явище. Київ: Кондор, 2004, 304 с.
4. Данилюк, О. "Корупція в органах державної влади: аналіз проблем та шляхи їх вирішення". Електронний науковий журнал "Публічне управління: теорія та практика", 2018.
5. Дж. Тірні, Р. Клаффі, С. Розенблюм. "The New Public Management: Lessons from Innovations in Strategic Management for the Public Sector". 1993.
6. Калашник, О.І., Руденко, Т.І. Корупція в Україні: проблеми та шляхи подолання. Київ: НІСД, 2015, 240 с.
7. Калашникова А. "Корупція в Україні: історія, сьогодення, боротьба" (укр.), видавництво "АртЕк", 2017.
8. Клатценбергер, Р. Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History. Cambridge University Press. 2006.
9. Мухін, В. "Корупція в органах державної влади: сутність та види". Електронний науковий журнал "Право та держава", 2019.
10. Chorna, O., Semenets-Orlova, I., Shyshliuk, V., Pugachov, M., & Pugachov, V. Anti-Crisis Regulation of Enterprises Through Digital Management. Journal of Law and Sustainable Development, 2022, 11(3), e816-e816.
11. Semenets-Orlova, I., Kushnir, V., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., & Rudenko, M. (2023). Organizational Development and Educational Changes Management in Public Sector (Case Of Public Administration During War Time). International Journal of Professional Business Review, 8(4), e01699-e01699.

Moshnin A. A. Meaningful analysis of the phenomenon of corruption and its practices in Ukraine

It has been studied that corruption in Ukraine, having a long history, is multifaceted, it affects not only state officials, but also the private sector, as well as many other layers of society. Ukrainian anti-corruption legislation is still underdeveloped, and its development increasingly relies on the positive experience of foreign countries. It was emphasized that the prevention of corruption should have absolute priority over other measures to combat this phenomenon. It is noted that the limitation of corruption cannot be determined by a one-time campaign. It is emphasized that only if our state and civil society make great efforts in the future, our country will be able to partially overcome this problem.

The work emphasizes that the general reasons for the growth of corruption and organized crime in Ukraine are usually low management efficiency; conflicts in legislation; low dynamics of development of socio-economic relations; tolerance of corruption in society; inefficient functioning of most institutions of state power; lack of developed social institutions; low financial support of public servants. It was noted that corruption is a complex and multifaceted problem that affects the economy, politics and society as a whole.

It was noted that there is a problem of corruption in the system of providing medical services under state social health insurance programs. This may include the improper provision of medical services, overpayment for medical services, benefits for referring patients for additional examinations and treatment, and refusal to provide medical care without receiving a bribe. As a result of such corruption, as in other types, the quality of medical care, as well as the health and lives of patients, can suffer. In addition, it can lead to an increase in health care costs and a decrease in community trust in the health care system as a whole.

Key words: *corruption, state, abuse of authority, civil servant, anti-corruption, mechanisms of public administration.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.50

А. Г. Соломаха
кандидат юридичних наук, адвокат

ДЕДУКЦІЯ ЯК СПОСІБ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЯВИЩ

В статті були розкриті статті є розкриття особливості дедукції як способу дослідження адміністративно-правових явищ. Встановлено, що методологія адміністративного права передбачає можливість використання дедукції, як загально логічного прийому, при дослідженні адміністративно-правових явищ, що допомагає більш поглиблено розкрити їх сутність. Дедукція в дослідженнях адміністративно-правових явищ найбільше розповсюджена на емпіричному рівні наукового пізнання і в меншій мірі представлена на концептуальному і загальнотеоретичному рівні наукового пізнання. Втім, використання дедукції в дослідженнях адміністративно-правових явищ вимагає дотримання певних правил та вимог, ігнорування яких спотворить результати дослідження. Були визначені наступні проблеми застосування методологічного прийому «сходження від абстрактного до конкретного»: по-перше, дедукція суперечливо трактується у науковій літературі, тобто філософії, філософії права, логікі тощо; по-друге, в науковій літературі мало уваги приділяється специфіці застосування методу сходження від абстрактного до конкретного в праві; по-третє, спроби застосування методу сходження від абстрактного до конкретного є передчасними, у разі, коли не повністю сформовано понятійний апарат, що відображає окремі сторони чи процеси в адміністративному праві; по-четверте, неточність інтерпретації дедукції як методологічного прийому. Як специфічний спосіб мислення сходження від абстрактного до конкретного має власний зміст – сукупність специфічних вимог, принципів, що реалізуються на даному етапі пізнання: 1) початком сходження від абстрактного до конкретного є найпростіша абстракція, що відображає таке відношення предмета, яке є найпростішим у межах досліджуваного предмета; 2) вихідна абстракція в зародку містить усі протиріччя досліджуваного предмета, на основі яких виростають інші відносини та зв'язки; 3) сходження від абстрактного до конкретного здійснюється у процесі розкриття внутрішніх протиріч самої речі, джерела її виникнення та розвитку; 4) послідовність розгляду та відповідно розташування категорій у науці адміністративного права визначається ставленням, яке характеризує найбільш зрілий на момент дослідження стан адміністративно-правового явища; 5) сходження від абстрактного до конкретного не є суто логічним процесом чи процесом «саморозвитку» категорії, а ґрунтується на вивченні реально існуючого світу, суспільства, які при дослідженні постійно перебувають в уявленні дослідника як передумова для їх вивчення та аналізу.

Ключові слова: *наука, наука адміністративного права, методологія, методологія адміністративного права, дедукція, індукція, адміністративно-правові явища.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Методологія адміністративного права передбачає можливість використання дедукції, як загально логічного прийому, при дослідженні адміністративно-правових явищ, що допомагає більш поглиблено розкрити їх сутність.

Наприклад, М.М. Терещук стверджує: «Найпоширенішими логічними методами є дедукція та індукція. У процесі наукового пізнання їх не застосовують ізольовано, відокремлено один від одного. Індукція надає можливість здійснити пізнання від окремих фактів до загальних положень про юридичну відповідальність, а за допомогою дедукції здійснюють її дослідження шляхом від абстрактного до конкретного, від загального до особливого» [1, с. 136].

© Соломаха А. Г., 2023

Це яскравий приклад висновку, який висловлюється у наукових джерелах щодо особливостей використання індукції і дедукції в дослідження правових явищ. Тому і не дивно, що дослідники в сфері адміністративного права допускають чимало помилок при використанні методології, бо озвучених вище знань недостатньо для того, щоб отримати максимально приближені до реальності результати дослідження.

По-перше, в у процесі конкретного наукового пізнання індукцію та дедукцію необхідно використовувати відокремлено, якщо предмет дослідження розбивається на окремі фрагменти, частини чи елементи, адже аналіз одного фрагменту може вимагати використання індукції, а іншого – дедукції.

По-друге, кожен метод чи інший інструмент методології завжди має умови своєї «ефективності», дотримання яких дасть результат, максимально приближений до істини (реальності).

Дедукція в дослідженнях адміністративно-правових явищ найбільше розповсюджена на емпіричному рівні наукового пізнання і в меншій мірі представлена на концептуальному і загальнотеоретичному рівні наукового пізнання. Втім, використання дедукції в дослідженнях адміністративно-правових явищ вимагає дотримання певних правил та вимог, ігнорування яких спотворить результати дослідження.

У зв'язку із цим, вважаємо актуальним дослідження дедукції як способу дослідження адміністративно-правових явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Особливості використання методології в дослідженнях адміністративно-правових явищ досліджувались в працях таких вчених, як

В. Авер'янов, С. Бостан, М. Вишневський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Миколенко, С. Пономарьов, В. Сирих, О. Скакун та ін.

Разом з тим, особливості використання дедукції в дослідження адміністративно-правових явищ не висвітлюються в спеціальній літературі, а аналіз змісту комплексних наукових праць, що були написані за останні двадцять років, показує, що методи наукового пізнання використовуються невміло (нефахово). Тобто простежується суттєвий розрив між методологією, як засобом дослідження, та результатами дослідження, які іноді не відповідають методологічним засадам.

Постановка завдань. Метою написання статті є розкриття особливостей дедукції як способу дослідження адміністративно-правових явищ.

Виклад основного матеріалу. Абстракція у широкому значенні є результатом початкового етапу теоретичного мислення, яке здійснюється за допомогою такого методологічного прийому як сходження від абстрактного до конкретного (дедукція). Застосування дедукції є необхідним завжди при проведенні досліджень адміністративно-правових явищ, втім особливо дедукція корисна в періоди становлення чи формування наукових теорій, коли досліджуваний об'єкт ще не вивчений на стільки, щоб мати про нього цілісне уявлення. Щоб виявити структуру, властивість, елементи цього об'єкту, потрібно за допомогою існуючих теоретичних визначень проаналізувати більш прості поняття, а за допомогою більш простих понять описати особливості правових явищ на практиці.

Цей спосіб знаходив широке застосування під час становлення і формування сучасної теорії адміністративного права. Наприклад, опираючись на теорії європейського права переглядалися підходи до понять в національному адміністративному праві, а потім на підставі нових понять в адміністративному праві відбувалися зміни на практиці та описувались нова правова реальність.

Загалом же дедукція дає позитивні результати тоді, коли в науці адміністративного права вже склалася досить розвинена система абстракцій (категоріальний апарат), об'єкт дослідження розбитий на окремі елементи, вивчені їх властивості та відношення між ними, тобто більш-менш повно завершено початковий етап теоретичного аналізу – сходження від конкретного до абстрактного (індукція).

До проблем застосування методологічного прийому «сходження від абстрактного до конкретного (дедукції)» можна віднести наступні.

По-перше, дедукція суперечливо трактується у науковій літературі, тобто філософії, філософії права, логіці тощо. Наприклад, О.О. Зинов'єв «метод сходження від абстрактного до конкретного ставить за мету не отримання багатосторонніх знань, а методологічне планування всієї послідовності процедури їх отримання» [2, с. 177-187]. На думку вченого, «метод сходження від абстрактного до конкретного дозволяє вирішити два типи пізнавальних завдань: 1) визначення джерела розуміння процесу розвитку, взятого як конкретно-загальне, з якого діалектично випливає все подальше різноманіття форм та модифікацій того чи іншого об'єкта; 2) опис процесу якісного приросту теоретичного знання» [2, с. 177-187]. Далі О.О. Зинов'єв робить висновок: «Таким чином, метод сходження від абстрактного описує процес якісного приросту теоретичного знання та розвитку того чи іншого матеріального об'єкта, виходячи з аналізу тих умов, у системі яких він існує. Таке розуміння методу сходження від абстрактного до конкретного не залежить від ідеологічної компоненти, але дає потужний інструмент пізнання соціальних процесів» [2, с. 177-187].

По-друге, в науковій літературі мало уваги приділяється специфіці застосування методу сходження від абстрактного до конкретного в праві. Між тим, творче використання дедукції незмінно передбачає його конкретизацію у відповідності до об'єкту дослідження. Тобто наука цивільного права, наука кримінального права і наука адміністративного права можуть мати специфіку у застосовуванні дедукції при дослідженні відповідних правових явищ (цивільно-правових, кримінально-правових і адміністративно-правових).

По-третє, спроби застосування методу сходження від абстрактного до конкретного є передчасними, у разі, коли не повністю сформовано понятійний апарат, що відображає окремі сторони чи процеси в адміністративному праві. Дедукція є завершальною стадією теоретичного пізнання, а тому дає плідні результати лише тоді, коли повністю виконано попередній етап – «сходження від конкретного до абстрактного (індукція)», на підставі чого створено розвинену систему абстракцій (категорій).

Чи можна сьогодні науку адміністративного права розглядати як науку, яка лише здатна описати та класифікувати нормативно-правовий матеріал із залучення (у кращому випадку) аргументації із соціологічних досліджень? Звісно «ні». Втім більшість галузевих юридичних наук перебували у такій стадії свого розвитку.

Єдиний науковий спосіб перетворення правових наук на справжню науку – це творче застосування методу сходження від абстрактного до конкретного. У процесі використання дедукції дослідник проходить два етапи:

– на першому етапі пізнання права та його інститутів зводиться до з'ясування закономірностей розвитку суспільних відносин, які лежать в основі відповідних правових інститутів;

– на другому етапі має бути показано, як на основі певних суспільних відносин невідворотно утворюються відповідні правові явища та інститути.

В результаті завершального етапу сходження від абстрактного до конкретного правові норми адміністративного права і адміністративні правовідносини, які виступали на початку пізнання як факт, виявляються «пізнаними» як необхідні у всіх своїх якостях та визначеннях.

Отже, головне завдання дедукції – створення системи взаємозалежних категорій адміністративного права.

По-четверте, неточність інтерпретації дедукції як методологічного прийому. Ці неточності проявляються в основному під час визначення категорії «конкретне», яке зазвичай розглядається як синонім реально існуючого окремого предмету чи явища. Таке розуміння конкретного є розповсюдженим і сьогодні в науці адміністративного права. На нашу думку, під конкретним слід розуміти реальні, органічно цілісні та поліструктурні об'єкти, які мають історію свого розвитку. Якщо конкретне розуміти таким способом, то

в результаті пізнання воно починає проявляти себе як система взаємозалежних понять і категорій, що відбивають сутнісні, закономірні властивості адміністративно-правового явища.

Теоретичне відтворення досліджуваного об'єкта як єдність різноманітного у системі взаємозалежних категорій становить кінцеву мету сходження від абстрактного до конкретного.

На кшталт того, як конкретне в адміністративному праві не зводиться до окремих норм, інститутів та галузей права, так і в науковому мисленні чи науці адміністративного права конкретне – це система взаємопов'язаних категорій (абстракцій), що відображають закономірності функціонування та розвитку адміністративного права як цілісного явища правової дійсності.

Саме взаємозв'язок понять і категорій у межах цілого – системи адміністративного права, а не окремих його підгалузей чи правових інститутів – становить специфічну межу сходження від абстрактного до конкретного. Там, де пізнання зупиняється на дослідженні взаємозв'язку окремих явищ, без синтезу в межах тотального цілого, мають місце дослідження, які лише готують основу подальшого сходження від конкретного до абстрактного (індукція).

Як специфічний спосіб мислення сходження від абстрактного до конкретного має власний зміст – сукупність специфічних вимог, принципів, що реалізуються на даному етапі пізнання:

1) початком сходження від абстрактного до конкретного є найпростіша абстракція, що відображає таке відношення предмета, яке є найпростішим у межах досліджуваного предмета;

2) вихідна абстракція в зародку містить усі протиріччя досліджуваного предмета, на основі яких виростають інші відносини та зв'язки;

3) сходження від абстрактного до конкретного здійснюється у процесі розкриття внутрішніх протиріч самої речі, джерела її виникнення та розвитку;

4) послідовність розгляду та відповідно розташування категорій у науці адміністративного права визначається ставленням, яке характеризує найбільш зрілий на момент дослідження стан адміністративно-правового явища. Причому це ставлення може бути прямо протилежним тому, що сприймається як природнє або як відповідне законам історичного розвитку;

5) сходження від абстрактного до конкретного не є суто логічним процесом чи процесом «саморозвитку» категорії, а ґрунтується на вивченні реально існуючого світу, суспільства, які при дослідженні постійно перебувають в уявленні дослідника як передумова для їх вивчення та аналізу.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

Методологія адміністративного права передбачає можливість використання дедукції, як загально логічного прийому, при дослідженні адміністративно-правових явищ, що допомагає більш поглиблено розкрити їх сутність. Дедукція в дослідженнях адміністративно-правових явищ найбільше розповсюджена на емпіричному рівні наукового пізнання і в меншій мірі представлена на концептуальному і загальнотеоретичному рівні наукового пізнання. Втім, використання дедукції в дослідженнях адміністративно-правових явищ вимагає дотримання певних правил та вимог, ігнорування яких спотворить результати дослідження.

Були визначені наступні проблеми застосування методологічного прийому «сходження від абстрактного до конкретного»: по-перше, дедукція суперечливо трактується у науковій літературі, тобто філософії, філософії права, логіці тощо; по-друге, в науковій літературі мало уваги приділяється специфіці застосування методу сходження від абстрактного до конкретного в праві; по-третє, спроби застосування методу сходження від абстрактного до конкретного є передчасними, у разі, коли не повністю сформовано понятійний апарат, що відображає окремі сторони чи процеси в адміністративному праві; по-четверте, неточність інтерпретації дедукції як методологічного прийому.

Список використаної літератури:

1. Терещук М.М. Методологія дослідження інституту юридичної відповідальності в публічному праві. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 2 (14). С. 130-142.
2. Стасенко С. Реконструкція метода сходження абстрактного до конкретного у творчості О.О. Зінов'єва. *Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: Збірник наукових праць ДонДУУ.* Серія «Спеціальні та галузеві соціології». 2013. Том XIV. Вип. 276. С. 177-187.

Solomakha A. H. Deduction as a method of studying administrative and legal phenomena

The article revealed the features of deduction as a method of researching administrative and legal phenomena. It has been established that the methodology of administrative law provides for the possibility of using deduction, as a generally logical technique, in the study of administrative-legal phenomena, which helps to more deeply reveal their essence. Deduction in the research of administrative and legal phenomena is most widespread at the empirical level of scientific knowledge and is presented to a lesser extent at the conceptual and general theoretical level of scientific knowledge. However, the use of deduction in the research of administrative and legal phenomena requires compliance with certain rules and requirements, ignoring which will distort the research results. The following problems of applying the methodological technique "descent from the abstract to the concrete" were identified: first, deduction is interpreted inconsistently in scientific literature, i.e. philosophy, philosophy of law, logic, etc.; secondly, in the scientific literature, little attention is paid to the specifics of the application of the method of ascent from the abstract to the concrete in law; thirdly, attempts to apply the method of ascent from the abstract to the concrete are premature, in the case when the conceptual apparatus reflecting individual parties or processes in administrative law is not fully formed; fourth, the inaccuracy of the interpretation of deduction as a methodological technique. As a specific way of thinking, the ascent from the abstract to the concrete has its own meaning – a set of specific requirements, principles that are implemented at this stage of cognition: 1) the beginning of the ascent from the abstract to the concrete is the simplest abstraction, which reflects the relation of the subject, which is the simplest within the scope of the study subject; 2) the original abstraction in the bud contains all the contradictions of the studied subject, on the basis of which other relations and connections grow; 3) the descent from the abstract to the concrete is carried out in the process of revealing the internal contradictions of the thing itself, the source of its origin and development; 4) the sequence of consideration and, accordingly, the arrangement of categories in the science of administrative law is determined by the attitude that characterizes the most mature state of the administrative-legal phenomenon at the time of the study; 5) the descent from the abstract to the concrete is not a purely logical process or the process of "self-development" of the category, but is based on the study of the actually existing world, society, which during the study are constantly in the researcher's imagination as a prerequisite for their study and analysis.

Key words: *science, science of administrative law, methodology, methodology of administrative law, deduction, induction, administrative-legal phenomena.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.51

А. І. Кисько
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
та інформаційної безпеки
факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Стаття присвячена дослідженню особливостей природи адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Здійснено теоретико-правовий аналіз структури адміністративно-правових відносин та їх етимологічної природи. Окрім цього розкрито особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки і порядку через призму розгляду наступних структурних елементів адміністративно-правових відносин: суб'єкт, об'єкт, зміст адміністративно-правових відносин та юридичний факт. Встановлено, що в теорії адміністративного права існують різні підходи до визначення поняття адміністративно-правових відносин. Незважаючи на нюанси формулювань тих чи інших дефініцій, зазначається, що головною ознакою, ядром тлумачення, залишається суспільні відносини, врегульовані нормами (приписами) адміністративного права. Автор доходить висновку, що адміністративно-правові відносини в адміністративній сфері - це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, що складаються в адміністративній сфері, і що однією зі сторін цих відносин завжди є суб'єкт владних повноважень, уповноважений на реалізацію (захист) прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: *адміністративно-правові відносини, публічна безпека і порядок, об'єкт адміністративно-правових відносин, суб'єкт адміністративно-правових відносин, юридичні факти, зміст адміністративно-правових відносин, ознаки адміністративно-правових відносин, види адміністративно-правових відносин.*

Постановка проблеми. Ключовим елементом функціонування сучасної держави є адміністративно-правові відносини. Це пов'язується з тим, що останні визначають механізми взаємодії між державними органами, громадянами та іншими суб'єктами права у процесі реалізації публічної влади. Особливо важливими є адміністративно-правові відносини, що стосуються формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Ця сфера має виняткове значення для забезпечення стабільності, громадського спокою та ефективного функціонування суспільних інститутів.

В умовах постійних внутрішніх та зовнішніх загроз для держави, таких як тероризм, збройні конфлікти, злочинність та соціальна нестабільність, забезпечення громадської безпеки стає пріоритетним завданням органів державної влади. Тому правове регулювання у цій сфері має бути чітко визначеним та ефективним. Державна політика у сфері безпеки включає комплекс правових, організаційних та адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення захисту населення, підтримання громадського порядку та охорону національних інтересів.

З початком повномасштабного збройного вторгнення російської федерації в Україні запроваджено режим воєнного стану, що є основним дестабілізуючим

© Кисько А. І., 2023

фактором у динаміці правовідносин в усіх сферах життя суспільства і держави. Тому можна з упевненістю стверджувати, що сучасна система національної безпеки України під впливом воєнного стану перебуває на етапі трансформації, що спонукає до пошуку принципово нових механізмів та інструментів, спрямованих на вдосконалення практичної діяльності державних органів та організацій, уповноважених забезпечувати, реалізовувати та захищати національні інтереси. Однак, формування та реалізація цієї політики значною мірою залежить від ефективності адміністративно-правових механізмів, через які здійснюється контроль та регулювання у сфері публічної безпеки і порядку.

Національна безпека держави безпосередньо пов'язана з безпекою громадського порядку як її елементом, а тому відносини, що виникають у процесі виконання органами публічної безпеки своїх функцій, відіграють важливу роль у державотворенні. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки дозволяє найбільш ефективно здійснювати управлінську та організаційно-розпорядчу діяльність у цій сфері, сприяючи тим самим зміцненню національної безпеки та правопорядку. Як наслідок актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю подальшого вдосконалення правового регулювання публічної безпеки в Україні з огляду на сучасні виклики та загрози. Ефективність цих відносин є запорукою належного функціонування системи державного управління у сфері підтримання порядку та безпеки, а також важливим чинником у побудові правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значною кількістю наукових праць вчених окреслені питання пов'язані з окремими аспектами реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. В контексті чого слід виокремити імена авторів найбільш ґрунтовних наукових доробків, які окреслюють актуальні питання, що стосуються предмета наукової розвідки: Андрійко О., Бандурки О., Безпалова О., Джафарова О., Князев С., Котелюх М., Логвиненко М., Макаренко В., Музичук О., Панова О., Селіванов А., Сокуренко В., Старинський М., Стеценко С., Троян В., Харитонова О., Шемшученко Ю., Юнін О. та інші.

Мета даного дослідження полягає в аналізі структури адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку, а також у визначенні проблемних аспектів та перспектив їх вдосконалення. Для досягнення поставленої мети планується розв'язати наступні завдання: визначити теоретико-правові особливості структури адміністративно-правових відносин; виявити особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека держави безпосередньо пов'язана з безпекою громадського порядку як її важливою складовою, а тому відносини, що виникають у процесі виконання органами публічної безпеки своїх функцій (особливо ті, що врегульовані нормами адміністративного права), відіграють важливу роль у державотворенні. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку дає змогу найбільш ефективно здійснювати управління, організацію та адміністративну діяльність у цій сфері та сприяє зміцненню національної безпеки і правопорядку.

Визначаючи загальну характеристику правовідносин, що виникають у правових механізмах держави при реалізації законодавства, необхідно розглянути адміністративно-правові відносини, виокремивши їх специфічні риси із загальних правовідносин у державі. Однак існує низка загальнотеоретичних визначень вчених-адміністративістів, які, на нашу думку, дають вичерпне визначення специфічних ознак адміністративно-правових відносин.

Так, Харитонова О. під адміністративно-правовими відносинами розуміє урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних

обов'язків, які перебувають під охороною держави [1, с. 161].

Макаренко А. переконаний, що адміністративно-правові відносини - це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2, с. 44].

На противагу цьому постає думка Голосніченко І. , який впевнений, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [3, с. 9].

Водночас Шевченко Е. зауважив, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада–підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави [4, с. 1119].

З огляду на це, слід наголосити, що для переважної більшості науковців адміністративно-правові відносин це суспільні відносини, які урегульовані адміністративно-правовими нормами. Це обумовлено низкою ознак, що узагальнюють поширений у науці адміністративного права підхід до визначення ознак адміністративно-правових відносин у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. До них належать: 1) виникнення у сфері публічного управління; 2) обов'язковим учасником є орган влади; 3) урегульованість нормами адміністративного права; 4) учасники наділені правами та обов'язками в сфері державного управління; 5) державний та публічний характер цих відносин; 6) побудова на принципі «влада–підпорядкування» з юридичною нерівністю сторін; 7) можливість виникнення за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права без необхідності згоди іншої сторони; 8) відповідальність за невиконання обов'язків перед державою, яку представляють компетентні органи; 9) для органів управління права одночасно є їх обов'язками; 10) за порушення обов'язків здебільшого застосовуються заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами вирішуються в межах особливого правового режиму забезпечення законності [4, с. 1118; 5, с. 63].

Зауважимо, що адміністративно-правові відносини мають певну структуру, до якої входять такі складові елементи, як суб'єкти, об'єкти, нормативний зміст і юридичні факти. Відповідно, структура адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку також включає зазначені компоненти. Для детального аналізу особливостей адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки необхідно дослідити, як загальні, так і специфічні ознаки, що стосуються саме цього виду правовідносин, зокрема, шляхом детального розгляду вищезгаданих елементів.

Адміністративісти, аналізуючи зміст адміністративно-правових відносин, визначають його як сукупність суб'єктивних публічних прав і юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, де кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта відповідає юридичний обов'язок іншого, і навпаки. Зміст адміністративно-правових відносин, охоплює соціальні, економічні, культурні та інші суспільні відносини, що через норми адміністративного права отримали правову форму та визначили адміністративні права й юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин. Це підкреслює взаємозалежний характер змісту будь-яких адміністративно-правових відносин, включаючи ті, що стосуються забезпечення публічної безпеки і порядку. Це визначення підтверджує кореспондуючий характер змісту будь-яких адміністративно-правових відносин, включаючи ті, що стосуються забезпечення публічної безпеки та порядку.

Принагідно зауважити, що Синявська О. до суб'єктивних публічних прав належать ті, що регулюють відносини приватних осіб із державою. Вони є невід'ємною

частиною адміністративно-правового статусу. До сфери адміністративного права належать усі права і свободи громадян, які вони реалізують у сфері публічного управління і які вони не можуть реалізувати, не перебуваючи у відносинах з органами виконавчої влади [6; 365, с. 68-69].

Ми погоджуємося з наведеним визначенням, але зазначаємо, що виокремлення відносин у сфері публічної безпеки через призму включення до суб'єктного складу обов'язкового елементу «представники державних органів» суттєво звужує існуючі право реалізаційні повноваження особи. Це пов'язано з тим, що, як уже зазначалося, існує низка програм, грантів тощо щодо забезпечення публічної безпеки, які ігноруються представниками державних інституцій Кістяківський Б. виділяє три групи суб'єктивних публічних прав особи. Право на свободу, тобто право держави на невтручання в конкретну сферу реалізації індивіда; політичні права, тобто право на участь в організації та управлінні діяльністю держави; право на отримання послуг від держави [7, с. 580].

Науковець впевнений, що перші дві групи суб'єктивних прав будуть розширені, але не збільшиться за кількістю та видами, тоді як щодо третьої групи суб'єктивних публічних прав, то, на його думку, вони не тільки розширяться, але й доповняться новими видами прав. До таких прав він відносить насамперед право на судовий захист з боку держави. Таким чином, підкреслюючи особливість сфери публічної безпеки у суб'єктивному праві, основним завданням, що міститься у змісті адміністративно-правових відносин із забезпечення публічної безпеки і порядку, є реалізація права на безпеку всіма його учасниками.

При цьому Бояринцев М. вважає: «Адміністративний обов'язок можна визначити як встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами (у визначених законодавством випадках), закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересах громадян. Поняття адміністративного обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватися від здійснення певних дій. Юридичні обов'язки громадян у сфері виконавчої влади полягають у дотриманні норм адміністративного та інших галузей права» [8, с. 94–95].

Ми погоджуємося з Юрчаком І., який стверджує, що з точки зору структурної побудови юридичний обов'язок складається з чотирьох елементів: а) необхідності вчинити певну дію; б) необхідності не вчиняти певну дію; в) необхідності вимагати виконання або невиконання певної дії від іншої особи; г) необхідності відповідальності за невиконання даної дії [9, с. 15].

До суб'єктного складу входять особи, які наділені правами у певних сферах та відповідними обов'язками, хоча слід зазначити, що зміст цих прав має перебувати насамперед у межах положень Конституції України, міжнародних договорів, ратифікованих державою, інших підзаконних нормативно-правових актів та інших законодавчих актів. У той же час, суб'єктами адміністративно-правових відносин є носії прав і обов'язків, передбачених нормами права, які можуть реалізовувати ці права та виконувати покладені на них обов'язки. У контексті забезпечення публічної безпеки і порядку суб'єктами є як органи державної влади, так і громадяни та громадські організації.

Іншими словами суб'єктами забезпечення публічної безпеки в Україні є велике коло осіб, які можна розділити на дві основні групи: ті, для кого забезпечення безпеки є однією з основних функцій, і ті, хто виконує цю функцію опосередковано. До першої групи належать підрозділи Національної поліції та інші правоохоронні органи, а також органи виконавчої влади, що здійснюють організаційно-розпорядчі та управлінські функції в цій сфері. Друга група включає громадян та громадські організації, оскільки їхня участь у забезпеченні публічної безпеки залежить від їхнього волевиявлення та здатності реалізовувати надані їм права.

Своєю чергою, під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміється те, на що спрямовані інтереси суб'єкта і з приводу чого суб'єкт вступає в адміністратив-

но-правові відносини, тобто різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, що мають суспільну цінність, а також дії адміністративних органів та суб'єктів управління щодо цих благ. [2, с. 234; 18, с. 220]. З аналізу адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, вбачається, що їх об'єктом є поведінка у формі дії або бездіяльності суб'єктів, відповідальних за забезпечення публічної безпеки, що стосується визначення порядку інформаційного, кадрового, матеріально-фінансового та науково-технічного забезпечення публічної безпеки, а також видання нормативних та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів і вчинення інших юридично значущих дій у питаннях публічної безпеки.

Останній елемент структури адміністративно-правових відносин є юридичний факт. Категорія «юридичний факт» – це результат динамічного розвитку юридичної практики, прагнення осмислити й охопити єдиним поняттям різноманітні передумови діалектики правовідносин. Невід'ємність такої категорії пояснюється тим, що норми, які складають систему адміністративного права, самі по собі не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративно-правові відносини. Для цього необхідні обставини, передбачені правовою нормою, тобто юридичні факти, які породжують адміністративно-правові відносини. Іншими словами, юридичні факти слугують зв'язком між правовими нормами та адміністративними правовідносинами. Відповідно, майже всі правознавці впевнені, що юридичні факти поділяються на дії і події [10, с.81]. Основне призначення юридичних фактів у процесі адміністративно-правового регулювання - юридично гарантувати виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти гарантують перехід від загальної моделі поведінки до конкретних адміністративно-правових відносин, які закріплені в адміністративно-правових нормах.

Доцільно згадати думку Галунько В., в частині того, що юридичні факти у сфері адміністративно-правових відносин виникають через певні форми індивідуальної діяльності публічної адміністрації та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації (в першу чергу адміністративні методи заохочення, переконання та примусу). До таких форм діяльності публічної адміністрації належить індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори [11, с. 129].

Юридичні факти можуть мати невольовий характер, тобто бути незалежними від волі людини, і включати непередбачені події. До таких фактів належать, наприклад, досягнення громадянином певного віку, яке спричиняє виникнення юридичних наслідків. Так, досягнення 16-річного віку тягне за собою адміністративно-правовий обов'язок нести адміністративну відповідальність.

Серед подій, що мають невольовий характер, можна виділити стихійні лиха, епідемії, епізоотії. Внаслідок таких явищ може запроваджуватися режим надзвичайного стану, під час якого законодавець встановлює спеціальні правила поведінки. Ці правила можуть передбачати покладання на громадян і юридичних осіб, що знаходяться на постраждалих територіях, додаткових обов'язків, таких як обмеження пересування, комендантський час, обмеження діяльності ЗМІ тощо.

Проведений аналіз показує, що адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки мають як спільні риси з іншими адміністративно-правовими відносинами, так і певні специфічні особливості, які виокремлюють їх серед інших правових відносин в Україні. Адміністративно-правові відносини в сфері забезпечення публічної безпеки регулюються нормами адміністративного права і відображають відносини між органами влади та суспільством, спрямовані на захист прав і свобод людини, законних інтересів суспільства і держави, а також на зменшення шкоди від протиправних дій. Ці відносини також охоплюють упорядкування діяльності державних органів і місцевого самоврядування, що мають повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки як на рівні держави, так і в окремих регіонах.

Висновок. Узагальнюючи, слід зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної

безпеки і порядку в Україні – це суспільні відносини, що врегульовані адміністративно-правовими нормами, які виникають під час реалізації наданих їм повноважень у сфері підтримання правопорядку та забезпечення публічної безпеки, одним із учасників забезпечення публічної безпеки виступає особа наділена управлінськими повноваженнями.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати про наявність у них як загальних рис, притаманних категорії адміністративно-правових відносин, так і виключних особливостей, які виокремлюють саме адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку проміж інших правовідносин в державі. Вони виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньо організаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Структурними елементами адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки є суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що ці адміністративно-правові відносини мають як загальні ознаки, притаманні категорії адміністративно-правових відносин, так і виняткові ознаки, які відрізняють адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки від інших правовідносин держави.

Список використаної літератури:

1. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.
2. Макаренко А. В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2008. 264 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ: МАУП, 1998. 52 с.
4. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). Форум права. 2011. № 1. С. 1116–1122.
5. Зільник Н. М. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки, 2016, № 837, С. 60-64.
6. Синявська О. Ю. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. Право і безпека. 2010. (34). URL: http://194. 44. 242. 244/Portal/Soc_Gum/Pib/ 2010_2/PB2/PB2 11.pdf
7. Кистяковскій Б. А. Соціальна науки і право. М.: Издание М. и С. Сабашниковыхъ, 1916. 704 с.
8. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. К., 2005. 213 с.
9. Юрчак І. Р. Обов'язки особи: теоретико-правовий вимір: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01 / Міністерство внутрішніх справ України, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 21 с.
10. Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративноправових відносин. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2018. № 14. С. 80–87.
11. Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. № 3. С. 126–131. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/3/28.pdf (дата звернення 12.11.2018)

Kysko A. I. The structure of administrative law relations regarding the formulation and implementation of state policy on maintaining public security and order

The article is devoted to the study of the peculiarities of the nature of administrative and legal relations in the field of public security and order maintenance. The author makes a theoretical and legal analysis of the structure of administrative and legal relations and their etymological nature. In addition, the author reveals the peculiarities of the structure of

administrative and legal relations in the field of public security and order through the prism of consideration of the following structural elements of administrative and legal relations: subject, object, content of administrative and legal relations and legal fact. It is established that in the theory of administrative law there are different approaches to the definition of the concept of administrative and legal relations. Despite the nuances of the wording of certain definitions, the author notes that the main feature, the core of interpretation, remains social relations regulated by the rules (regulations) of administrative law. The author comes to the conclusion that administrative and legal relations in the administrative sphere are social relations regulated by administrative law provisions which are developed in the administrative sphere, and that one of the parties to these relations is always a subject of authority authorized to exercise (protect) human and civil rights and freedoms.

Key words: *administrative and legal relations, public security and order, object of administrative and legal relations, subject of administrative and legal relations, legal facts, content of administrative and legal relations, signs of administrative and legal relations, types of administrative and legal relations.*

УДК 351:342.9:330.131
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.52

Ю. О. Чорний
аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0007-0839-4672

МЕДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті проаналізовано проблем правового регулювання у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки та надано пропозиції до адміністративного законодавства щодо удосконалення правового регулювання сфери медичного забезпечення транспортної безпеки. Встановлено, що адміністративне законодавство у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки залишається однією з найменш упорядкованих галузей адміністративного права. Визначено проблеми правового регулювання у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, до числа яких віднесено: відсутність комплексного підходу до вироблення правових основ медичного забезпечення транспортної безпеки; міжгалузевий характер правового регулювання медичного забезпечення транспортної безпеки нормами різних галузей права (адміністративного, медичного, поліцейського, кримінального тощо), створює передумови для колізійності правового регулювання зазначеної галузі транспортної безпеки; велика кількість суб'єктів відомчої нормотворчості не сприяє виробленню одноманітного підходу до вирішення актуальних проблем правового забезпечення транспортної безпеки. Розкрито центральне завдання науки адміністративного права, яке полягає у вирішенні питання комплексного підходу до формування системи законодавства у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, вирішення якого вбачається автором у необхідності розроблення нормативних документів комплексного характеру, а саме: Законів України «Про транспортну безпеку», «Про медичне забезпечення транспортної безпеки» Стратегії медичного забезпечення транспортної безпеки та Плану дій щодо її реалізації.

Ключові слова: *транспортна безпека, охорона здоров'я, медичне забезпечення, адміністративне законодавство, правове регулювання.*

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [1], головною ціллю державної політики у сфері національної безпеки визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку. При цьому, транспортна безпека виступає важливим вектором забезпечення національної безпеки України, актуальність якого підтверджується серйозними для національної економіки наслідками, викликаними спричиненням транспортних подій.

Дослідження, проведене багатьма країнами, визначило загальне правило, згідно з яким кожна смерть однієї особи, допущена внаслідок ДТП, коштує країні близько 70 ВВП на одну особу, а кожне серйозне травмування людини, допущене внаслідок ДТП, коштує приблизно 17 ВВП на одну особу. Тож, вартісна оцінка соціально-економічних втрат України (без врахування матеріальних витрат, пов'язаних з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці) від цих транспортних подій та їх наслідків лише за довоєнний 2020 рік становить близько 224,647 млн доларів США (0,15 % ВВП) [2, с. 6].

З огляду на непоправні втрати, які спричиняються життю та здоров'ю пересічних громадян за наслідками транспортних пригод, сфера медичного забезпечення транспортної безпеки набуває вирішального значення для збереження генофонду української нації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З огляду на міжгалузевий

© Чорний Ю. О., 2023

характер суспільних відносин у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, окремі питання зазначеного напряму наукового пошуку розкриті в дослідженнях фахівців у галузі правових та медичних наук, зокрема, такі як: А.М. Анохін, М. В. Калимбет, В.В. Кравчук, Л.Р. Криничко, Я. Лакійчук. У той же час, у науці адміністративного права численні питання медичного забезпечення транспортної безпеки не знайшли належного вирішення, чим і обумовлено актуальність цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета цього дослідження полягає у визначенні: а) проблем правового регулювання у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки; б) надання пропозицій до адміністративного законодавства щодо удосконалення правового регулювання сфери медичного забезпечення транспортної безпеки.

Виклад основного матеріалу. За інформацією ДП «Український науково-дослідний інститут медицини транспорту МОЗ України», тільки у сфері безпеки дорожнього руху Україна посідає одне з перших місць на теренах Європейського Союзу за показником травматизму на дорогах. Щороку ми втрачаємо в дорожньо-транспортних пригодах понад 3,5 тис людей, а травмуються – в 10 разів більше. Така ситуація, щодо аварійності за участю транспортних засобів та відповідні положення Директив Європейського Парламенту і Європейської Ради вказують на необхідність удосконалення вимог до стану здоров'я водіїв, їх психофізіологічного стану, що потребує контролю з боку медичних працівників. Водій повинен мати необхідні фізичні та психічні якості і його фізичний та розумовий стан повинні дозволяти йому керувати транспортним засобом, а належна організація проведення попередніх, періодичних, позачергових, передрейсових та післярейсових медичних оглядів водіїв транспортних засобів є невід'ємною складовою попередження ДТП [3].

Таким чином, актуальність медичного забезпечення транспортної безпеки є важливим завданням державної безпекової політики України та пріоритетним напрямом наукового пошуку в роботах численних фахівців у галузі права.

Але в той же час, спираючись на обраний напрямок наукового пошуку, розпочати зазначене дослідження вважаємо за доцільне з аналізу наукових джерел, які в той чи іншій мірі присвячені розкриттю проблем адміністративно-правового регулювання у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Нами вже зазначалося раніше, що сфера медичного забезпечення транспортної безпеки має міждисциплінарний характер, що обумовлено складним об'єктом правового регулювання нормами різних галузей права. Зазначений факт обумовлює іншу специфіку обраного нами об'єкту наукового пошуку, яка полягає у аналізі суспільних відносин у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки фахівцями різних галузевих наук, зокрема, правових, економічних, технічних, медичних наук, державного управління тощо.

В рамках державного управління заслуговує на увагу автора монографічне дослідження Л.Р. Криничко «Державне управління системою охорони здоров'я в умовах реформування», в якому авторка зосередила увагу на теоретико-методологічних та організаційних аспектах державного управління сферою охорони здоров'я.

Серед іншого, Л.Р. Криничко зосередила увагу на низці проблем медичного забезпечення транспортної безпеки в Україні, зокрема, вчена правильно зазначає, що намагання суб'єктів публічного адміністрування охороною здоров'я оптимізувати мережу медичних закладів здійснюється, як правило, без урахування потреб мешканців конкретних територій, специфіки розвитку транспортної інфраструктури, що є неприпустимим явищем, зважаючи на рівень надання медичних послуг, технічне оснащення установ, стан доріг, відстань між населеними пунктами, стан транспортного парку медичної галузі на місцях тощо [4, с. 136].

Зазначене зауваження виглядає слушним, оскільки чинне адміністративне законодавство, яке врегульовує вимоги до місць розташування закладів охорони здоров'я, визначає вищевказані локації лише фра-

гментарно, та жодним чином не пов'язані із транспортною інфраструктурою, врахуванням правил безпеки на транспорті тощо. Наприклад, відповідно до пункту 4.11. Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць, затверджених наказом МОЗ України від 17 березня 2011 року № 145, передбачена обов'язкова організація медичних пунктів та рятувальних станцій на пляжах [5].

Разом з тим, розташування медичних пунктів, наприклад, в місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод або ж на ділянках вулично-дорожньої мережі, де спостерігається найбільш інтенсивний рух транспортних засобів, зазначеним наказом не передбачено.

Не містяться зазначені вимоги й у Порядку виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод, затвердженому наказом Міністерства інфраструктури України від 12.08.2022 № 598 [6].

Разом з тим, відповідно до пункту 1 розділу 5 коментованого наказу, орган управління зобов'язаний визначати, планувати та здійснювати заходи щодо удосконалення умов та організації дорожнього руху для забезпечення його безпеки і заходи щодо ліквідації причин виникнення ДТП, що, зокрема, передбачає й визначення заходів щодо покращення медичного забезпечення дорожньої транспортної безпеки.

Таким чином, постає потреба підвищення мобільності закладів охорони здоров'я, зокрема, пунктів тимчасового базування бригад екстреної медичної допомоги, з метою убезпечення загибелі й травматизму на транспорті. Зокрема, на сьогоднішній день, нормативно врегульованим є поняття пункту тимчасового базування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, як місця тимчасового перебування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги для забезпечення своєчасного надання екстреної медичної допомоги, у тому числі під час проведення масових заходів та заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона [7].

Виходячи з вищевказаних нормативних положень, можна зробити висновок, що об'єктами місць дислокації пунктів тимчасового базування бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги є місця проведення масових заходів та заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона. Водночас, варто зауважити, що до числа таких об'єктів, на нашу думку, мають бути також включені й місця концентрації дорожньо-транспортних пригод, а також ділянки вулично-дорожньої мережі, які характеризуються підвищеною інтенсивністю руху транспортних засобів.

У цьому контексті, вважаємо за доцільне уточнити понятійний апарат, визначений Законом України «Про екстрену медичну допомогу», в частині конкретизації цілей розташування пунктів тимчасового базування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, до числа яких мають бути віднесені й місця концентрації дорожньо-транспортних пригод та ділянки вулично-дорожньої мережі, які характеризуються підвищеною інтенсивністю руху транспортних засобів.

На цій підставі пропонуємо викласти пункт 9 частини 1 статті 1 Закону України «Про екстрену медичну допомогу» у наступній редакції: пункт тимчасового базування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги – це місце тимчасового перебування бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги для забезпечення своєчасного надання екстреної медичної допомоги, у тому числі під час проведення масових заходів, заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, а також в місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод та на ділянках вулично-дорожньої мережі, які характеризуються підвищеною інтенсивністю руху транспортних засобів.

Варто наголосити, що для переважної більшості досліджень, проаналізованих автором, характерною рисою є підкреслення важливості та пріоритетного значення медичного забезпечення кожної галузі транспортної безпеки.

Зокрема, Я. Лакійчук, обґрунтовано підкреслює, що удосконалення медичного забезпечення в галузі безпеки дорожнього руху чинить безпосередній вплив на стан аварійності та тяжкість наслідків дорожньо-транспортних пригод [8, с. 175]. Слід

погодитися із авторкою, яка переконана у прямій залежності загальної кількості автомобільних аварій, обсягу спричинених ними матеріальних збитків, питомої ваги поранених та загиблих внаслідок дорожньо-транспортних пригод тощо, від якісної та ефективної організації медичного забезпечення дорожньої безпеки, її функціонування у точній відповідності до об'єктивних соціально-економічних умов розвитку транспортної галузі економіки.

Галузь безпеки дорожнього руху та її медичне забезпечення також виступила об'єктом наукового пошуку в дослідженні А.М. Анохіна на тему: «Національна парадигма забезпечення безпеки дорожнього руху: адміністративно-правовий аспект», в якому автор, в процесі аналізу норм Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року, виокремлює напрями її реалізації у сфері медичного забезпечення безпеки дорожнього руху, до числа яких віднесено: приведення у відповідність з європейськими стандартами нормативно-правових актів щодо проведення медичних оглядів та психофізіологічної експертизи кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів; приведення стандартів навчання навичкам надання домедичної допомоги у всіх закладах, які здійснюють підготовку кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів, у відповідність з програмами, затвердженими МОЗ; забезпечення доступності та контролю за якістю проведення профілактичних наркологічних оглядів, обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів; створення єдиного інформаційного простору за напрямом медичного забезпечення у сфері безпеки дорожнього руху шляхом функціонування загальнодержавної бази даних закладів охорони здоров'я, і т.д [9, с. 291].

Разом з тим, безпека дорожнього руху – лише одна з галузей транспортної безпеки, яка виступає важливим, але не єдиним, об'єктом адміністративних правовідносин у сфері медичного забезпечення. Зокрема, М.В. Калимбет, під час характеристики заходів оперативного реагування на надзвичайні події, які виникають під час аварій на залізничному транспорті, підкреслює роль медичних установ, які, поряд із підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій, Національної поліції, Держпродспоживслужби та їх лабораторій, обладнання й засобів спеціалізованих підприємств тощо, залучаються до організації аварійно-відновлювальних робіт на ділянках залізниці, де сталася транспортна пригода [10, с. 121].

Кравчук В.В. у науковій публікації на тему: «Основні принципи розроблення системи заходів психофізіологічного супроводу професійної діяльності військових льотчиків», звернув увагу на важливість вирішення наукової проблеми, пов'язаної з покращенням системи медичного забезпечення польотів державної авіації України, шляхом запровадження психофізіологічних технологій для покращення професійного здоров'я військових льотчиків, підвищення тривалості їх професійного довголіття та в цілому життя, забезпечення безпеки польотів тощо [11, с. 90].

Здійснюючи аналіз правового регулювання у сфері транспортної безпеки на авіаційному транспорті, вчений доходить висновку про необхідність вироблення напрямів удосконалення системи медичного забезпечення польотів. При цьому, варто погодитися із В.В. Кравчуком щодо необхідності вирішення надскладного завдання щодо вироблення єдиних універсальних підходів до формування механізму правового регулювання сфери медичного забезпечення усіх галузей транспорту, зокрема, наземного, водного та авіаційного.

Складність окресленого завдання очевидна. Важко об'єднати норми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання медичного забезпечення різноманітними за характером та об'єктом правового регулювання, галузями транспорту. Цілком очевидно, що повітряний транспорт сильно відрізняється від морського транспорту або від сфери дорожньої безпеки, а тим більше від залізничного транспорту. Дуже складно в одному або кількох неспеціалізованих (за видом транспорту) нормативних правових актах врахувати особливості кожного виду транспорту та передбачити, як заплано-

вані заходи позначаться на його функціонуванні.

Висновки. Адміністративне законодавство у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки залишається одним із найменш упорядкованих галузей адміністративного права, що викликано низкою проблем, до числа яких віднесено:

– відсутність комплексного підходу до вироблення правових основ медичного забезпечення транспортної безпеки;

– міжгалузевий характер правового регулювання медичного забезпечення транспортної безпеки нормами різних галузей права (адміністративного, медичного, поліцейського, кримінального тощо), створює передумови для колізійності правового регулювання зазначеної галузі транспортної безпеки;

– велика кількість суб'єктів відомчої нормотворчості не сприяє виробленню одноманітного підходу до вирішення актуальних проблем правового забезпечення транспортної безпеки.

Цілком очевидно, що вирішення проблеми комплексного підходу до формування системи законодавства у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки є центральним завданням науки адміністративного права, вирішення якого нами вбачається у необхідності розроблення нормативних документів комплексного характеру. Наприклад, і дотепер у законодавчому полі України відсутній Закон України «Про транспортну безпеку», «Про медичне забезпечення транспортної безпеки» тощо, що протирічить пункту 17 частини 1 статті 92 Конституції України, відповідно до якої визначення основ національної безпеки має здійснюватися виключно законами.

Крім цього, варто звернути увагу й на відсутність у національному безпековому законодавстві документів стратегічного характеру у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, передусім, Стратегії медичного забезпечення транспортної безпеки та Плану дій щодо її реалізації, що позбавляє органи державної виконавчої влади можливості визначати та ефективно реалізовувати напрями державної політики у вказаній сфері суспільних відносин. Представляється, що пріоритетним завданням вказаної Стратегії має слугувати повноцінна інтеграція нашої країни у світову транспортну систему, в частині розширення участі України в системі міжнародних угод та конвенцій у галузі медичного забезпечення транспортної безпеки, та приведення національного законодавства у вказаній сфері суспільних відносин у відповідність до норм міжнародного права.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. Офіційний вісник України. 2020. № 75. Ст. 2377.
2. Аналіз аварійності на транспорті України за 2020 рік / Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. URL: https://mtu.gov.ua/files/bezpeka/.
3. Щодо питання медичного забезпечення у сфері безпеки дорожнього руху / Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України. URL: https://medtransvp.com.ua/shchodo-pytannia-medychnoho-zabezpechennia-u-sferi-bezpeky-dorozhnoho-rukhu/.
4. Криничко Л.Р. Державне управління системою охорони здоров'я в умовах реформування : дис. … доктора наук з державного управління: 25.00.02. Житомир, 2021. 437 с.
5. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць : наказ МОЗ України від 17.03.2011 № 145. Офіційний вісник України. 2011. № 27. Ст. 1140.
6. Про затвердження Порядку виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод : Наказ Мінінфраструктури від 12.08.2022 № 598. Офіційний вісник України. 2022. № 86. Ст. 5350.
7. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 30. Ст. 340.
8. Лакійчук Я. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав учасників дорожнього руху. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 4. С. 171-177.
9. Анохін А.М. Національна парадигма забезпечення безпеки дорожнього руху: адміністративно-правовий аспект. Правова позиція. 2022. № 4 (37). С. 288-293.

10. Калимбет М. В. Розробка нових ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій експлуатації залізничного транспорту : дис. … доктора філософії за спеціальністю 275 – транспортні технології. Дніпро, 2023. 175 с.
11. Кравчук В.В. Основні принципи розроблення системи заходів психофізіологічного супроводу професійної діяльності військових льотчиків. Військова медицина України. 2019. Том 19. С. 90-94.

Chornyi Yu. O. Medical support of transport security as an object of administrative law regulation

The article analyzes the problems of legal regulation in the field of medical transport safety and provides proposals for administrative legislation to improve the legal regulation of the field of medical transport safety. It is established that administrative legislation in the field of medical transport safety remains one of the least regulated branches of administrative law. The problems of legal regulation in the field of medical transport safety are identified, which include: the lack of a comprehensive approach to developing the legal foundations of medical transport safety; the interdisciplinary nature of legal regulation of medical transport safety by the norms of various branches of law (administrative, medical, police, criminal, etc.), creates the prerequisites for conflicting legal regulation of the specified field of transport safety; a large number of subjects of departmental rulemaking does not contribute to the development of a uniform approach to solving the current problems of legal transport safety. The central task of the science of administrative law is revealed, which consists in solving the issue of a comprehensive approach to the formation of a system of legislation in the field of medical support for transport safety, the solution of which the author sees in the need to develop regulatory documents of a comprehensive nature, namely: the Laws of Ukraine «On Transport Safety», «On Medical Support for Transport Safety», the Strategy for Medical Support for Transport Safety and the Action Plan for its Implementation.

Key words: *transport safety, health care, medical support, administrative legislation, legal regulation.*

УДК 351:4
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.53

С. О. Лисенко
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правознавства
Сєвєродонецького інституту ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-7050-5536

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття присвячена дослідженню розвитку державної системи управління інформаційною безпекою в контексті сучасних викликів і можливостей. Висвітлено вплив технологічного прогресу, геополітичної напруженості та зростаючої залежності від цифрової інфраструктури, підкреслюється важливість надійних механізмів державного управління для забезпечення національної стійкості до кіберзагроз. Особливу увагу виділено законодавчій та інституційній базі в Україні, висвітлюючи досягнутий прогрес та визначаючи прогалини, які потребують уваги для приведення у відповідність до міжнародних стандартів та найкращих практик.Сформульовано ключові компоненти ефективної державної системи інформаційної безпеки, включаючи вдосконалення законодавства, інституційне зміцнення та інтеграцію інноваційних технологій, таких як штучний інтелект та аналітика великих даних. Підкреслено важливість державно-приватного партнерства та міжнародної співпраці як критично важливих елементів для посилення спроможності реагувати на кібервиклики. Ці партнерства і альянси сприяють обміну знаннями, доступу до передових інструментів і єдиних стратегій протидії транснаціональним загрозам.Проаналізовано зростаючу загрозу від дезінформаційних кампаній, які часто організовуються з метою маніпулювання громадською думкою, поляризації суспільств і підриву довіри до демократичних інститутів. У статті виокремлено необхідність комплексних освітніх і просвітницьких програм, спрямованих на подолання людської вразливості у сфері кібербезпеки. Досліджено критичну роль захисту інформаційної інфраструктури в життєво важливих секторах, таких як енергетика, фінанси та охорона здоров'я, для запобігання каскадного впливу на національну безпеку.Розглянуто перспективи подальшого розвитку системи державного управління у сфері інформаційної безпеки з акцентом на гармонізації національних практик зі світовими стандартами. Рекомендації включили в себе стимулювання інновацій, підвищення рівня освіти та впровадження передових моделей управління. Результати дослідження посприяли розумінню стратегій управління інформаційною безпекою на державному рівні та пропонують шлях для побудови стійкої та адаптивної системи для захисту національних інтересів та сприяння сталому розвитку.

Ключові слова: *інформаційна безпека, державне управління, кібербезпека, дезінформація, критична інформаційна інфраструктура, законодавча база, міжнародна співпраця, державно-приватне партнерство, цифрова стійкість, штучний інтелект, кіберзагрози, національна безпека, інституційне зміцнення.*

Актуальність теми дослідження. Поширення інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) трансформувало майже кожен аспект людської діяльності, сприяючи інноваціям, економічному розвитку та соціальному зв'язку. Однак ця трансформація також призвела до значних вразливостей, включаючи кібератаки, витоки даних, дезінформаційні кампанії та інші загрози, пов'язані з інформацією, які створюють виклики національній безпеці та суспільній довірі.

В умовах геополітичної напруженості та зростаючої залежності від цифрової інфраструктури інформаційна безпека стала запорукою безпеки держави. Гібридна війна, кібершпигунство та використання інформації як зброї стали критичними

© Лисенко С. О., 2023

викликами для держав у всьому світі. Україна, зокрема, стикається з постійними загрозами для свого інформаційного простору, включаючи спроби дестабілізувати країну через дезінформацію, втручання в критичну інфраструктуру та кіберагресію. Ситуація яка відбувається зараз підкреслю важливість розвитку надійної та адаптивної системи державного управління інформаційною безпекою для захисту національних інтересів та забезпечення стійкості суспільства.

Оскільки нові технології, такі як штучний інтелект і квантові обчислення, продовжують з'являтися, вони створюють як можливості для посилення інформаційної безпеки, так і ризики створення нових вразливостей. Таким чином, існує нагальна потреба в модернізації систем державного управління, щоб привести їх у відповідність до цих технологічних розробок і пом'якшити потенційні ризики.

Мета дослідження — проаналізувати поточний стан системи державного управління інформаційною безпекою, виявити існуючі прогалини та виклики, а також запропонувати рекомендації щодо її вдосконалення у відповідь на еволюцію цифрових загроз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати проведеного аналізу досліджень і публікацій свідчать про зростаючий науковий і практичний інтерес до сфери управління інформаційною безпекою. Науковці широко досліджують роль державного управління, вплив еволюції кіберзагроз, а також необхідність законодавчих та інституційних реформ (Білко С., Малахов Г. Б., Гетьманчук М., Зазуляк З., Бірюков Д. С., Кондратов С. І., Калініченко Б. М., Тєтєвін М. С., Jakobsson M.,). Публікації підкреслюють важливість міжнародної співпраці, технологічних інновацій та освіти у вирішенні поточних проблем. Однак прогалини в дослідженнях відкривають можливості для подальшого вивчення комплексних стратегій.

Основний зміст дослідження. Сучасний стан державного управління інформаційною безпекою в Україні відображає як значний прогрес, так і суттєві виклики у протидії швидкозмінному ландшафту цифрових загроз. Законодавча база слугує фундаментом для національних зусиль із забезпечення інформаційної безпеки, забезпечуючи правову основу для управління ризиками та протидії кіберзагрозам. Серед ключових нормативно-правових актів у цій сфері є Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [1], який встановлює основи державної політики у сфері кібербезпеки та розмежовує обов'язки різних державних органів. Крім того, Доктрина інформаційної безпеки України [2], затверджена Указом Президента, визначає стратегічні пріоритети захисту національного інформаційного простору від зовнішніх і внутрішніх загроз, включаючи дезінформацію та несанкціонований доступ до критично важливих інформаційних систем.Ці правові інструменти доповнюються галузевими нормативно-правовими актами, спрямованими на захист критичної інфраструктури, захист персональних даних та боротьбу з кіберзлочинністю. Однак залишаються прогалини в гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами та практиками, що розвиваються. Відповідність міжнародно визнаним стандартам, таким як ISO/IEC 27000 серії про системи управління інформаційною безпекою [3], та рекомендаціям таких організацій, як НАТО, стає все більш життєво важливою. Прагнення України поглибити інтеграцію з євроатлантичними структурами спонукає до зусиль, спрямованих на приведення заходів з інформаційної безпеки у відповідність до стандартів НАТО. Включно прийняття керівних принципів з кіберзахисту, розбудови стійкості та обміну інформацією. Незважаючи на досягнутий прогрес, імплементація цих стандартів часто стикається з браком ресурсів, інституційною фрагментацією та обмеженою технічною експертизою.Інституційний механізм управління державною інформаційною безпекою в Україні охоплює низку державних та недержавних структур, завданням яких є забезпечення стійкості національного інформаційного середовища [4]. Рада національної безпеки і оборони України відіграє центральну роль у координації зусиль різних секторів та розробці стратегічної політики у сфері кібербезпеки та інформаційної

безпеки. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України відповідає за технічний нагляд, включаючи захист державних систем зв'язку та критичної інфраструктури. Служба безпеки України зосереджується на контррозвідувальних операціях, протидії кібершпигунству та пом'якшенні наслідків дезінформаційних кампаній, спрямованих проти національних інтересів.Незважаючи на дані інституційні зусилля, залишаються значні проблеми. Координація між державними органами часто ускладнюється через дублювання мандатів і недостатню міжвідомчу комунікацію. Така фрагментація може призвести до неефективності реагування на складні кіберінциденти, які потребують комплексного підходу. Крім того, роль приватного сектору та організацій громадянського суспільства у підтримці інформаційної безпеки використовується недостатньо. Приватні компанії, особливо ті, що працюють у технологічному секторі та секторі критичної інфраструктури, є ключовими зацікавленими сторонами у підтримці кіберстійкості. Державно-приватне партнерство, яке є основою ефективного управління інформаційною безпекою в багатьох розвинених країнах, ще не повністю інституціоналізоване в Україні [5]. Так само організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у підвищенні обізнаності про цифрову грамотність, боротьбі з дезінформацією та сприянні прозорості державної політики у сфері інформаційної безпеки.

У багатьох розвинених країнах співпраця між урядом і приватним сектором є основою ефективної стратегії інформаційної безпеки. Приватні компанії часто є власниками та операторами значної частини об'єктів критичної інфраструктури, а їхній досвід та ресурси можуть доповнити зусилля уряду. В Україні розвиток таких партнерств має важливе значення для подолання прогалин у спроможності та забезпечення скоординованої відповіді на кіберзагрози. Такі ініціативи, як спільні робочі групи з кібербезпеки, платформи для обміну інформацією та спільні навчальні програми можуть сприяти такій співпраці. Державно-приватне партнерство також може сприяти впровадженню передових практик і стандартів у різних галузях, підвищуючи загальну стійкість національної інформаційної екосистеми.

Виклики та загрози інформаційній безпеці держави на сучасному етапі є багатогранними і зумовлені складною взаємодією технологічних, політичних та суспільних чинників. Серед найбільш значущих викликів - кібератаки та гібридна агресія, які стали визначальними рисами сучасних конфліктів та безпекових дилем. Кібератаки, часто спонсоровані державою, націлені на критичні інформаційні системи, порушують надання основних послуг і підривають цілісність операцій державного і приватного секторів. Гібридна агресія, яка поєднує кібероперації зі звичайними та нетрадиційними тактиками ведення війни, має дестабілізувати держави, використовуючи вразливі місця в їхньому цифровому та інформаційному просторах [6]. В Україні цей виклик є особливо гострим через постійну геополітичну напруженість, що робить країну частою мішенню для кібершпигунства, атак з вимогами викупу та дезінформаційних кампаній.

Захист критичної інформаційної інфраструктури КІІ є ще одним важливим викликом. КІІ охоплює такі сектори, як енергетика, фінанси, охорона здоров'я та транспорт, діяльність яких значною мірою залежить від цифрових систем. Будь-яке порушення роботи цих інфраструктур може мати каскадний вплив на національну безпеку та економіку. Однак забезпечення безпеки є складним завданням, яке вимагає комплексного підходу, що включає оцінку ризиків, моніторинг у режимі реального часу та впровадження надійних механізмів захисту [7]. В Україні відсутність єдиної системи захисту в поєднанні з недостатнім дотриманням існуючих нормативно-правових актів посилює ризики. Крім того, багатьом операторам бракує технічних можливостей та ресурсів для впровадження передових заходів кібербезпеки, що робить критичні системи вразливими до складних атак.

Однією з найгостріших проблем у сфері інформаційної безпеки є недостатнє фінансування та низький рівень технічного оснащення державних органів та інших

зацікавлених сторін. Швидка еволюція кіберзагроз вимагає постійних інвестицій у новітні технології, навчальні програми та модернізацію інфраструктури. Однак бюджетні обмеження часто обмежують можливості держав виділяти адекватні ресурси на інформаційну безпеку. В Україні пріоритетність інших нагальних питань, таких як відновлення економіки та витрати на оборону, ще більше обмежила виділення коштів на ініціативи з кібербезпеки. Цей дефіцит фінансування ускладнюється обмеженою кількістю кваліфікованих фахівців з кібербезпеки, що перешкоджає ефективному впровадженню політики і стратегій безпеки.

Вплив дезінформації на громадську думку є зростаючою загрозою у сфері інформаційної безпеки. Дезінформаційні кампанії, які часто координуються іноземними суб'єктами, спрямовані на маніпулювання громадською думкою, поляризацію суспільства та підрив довіри до демократичних інститутів. Дані кампанії використовують платформи соціальних мереж, інтернет-видання та інші цифрові канали для масового поширення неправдивої або оманливої інформації [8]. Виклик полягає не лише у виявленні та протидії дезінформації, а й в усуненні її першопричин, таких як брак цифрової грамотності та навичок критичного мислення серед населення в цілому. В Україні дезінформація використовується як інструмент для використання суспільних розбіжностей та підриву довіри громадян до здатності уряду ефективно врегульовувати кризові ситуації.

Перспективи розвитку системи державного управління у сфері інформаційної безпеки нерозривно пов'язані з вирішенням сучасних викликів та приведенням національної практики у відповідність до світових стандартів та інновацій. Фундаментальним пріоритетом є вдосконалення законодавчої бази, яка слугує основою для ефективного управління та механізмів реагування. Сучасні нормативно-правові акти, що регулюють питання кібербезпеки, захисту персональних даних та захисту критичної інформаційної інфраструктури, є необхідними для створення надійного правового середовища. В Україні було досягнуто значних успіхів у прийнятті ключових законодавчих заходів, але для того, щоб не відставати від швидкої еволюції загроз у цифровій сфері, необхідне їх подальше вдосконалення та адаптація. Комплексне законодавство має усунути прогалини, пов'язані з класифікацією кіберінцидентів, відповідальністю за кіберзлочини та механізмами міжнародного співробітництва.

Інтеграція з міжнародними ініціативами є ще однією важливою сферою розвитку в контексті забезпечення інформаційної безпеки. Участь у глобальних альянсах, спрямованих на протидію кіберзагрозам, таких як партнерство з Європейським Союзом, НАТО та іншими міжнародними організаціями, посилює спроможність національних систем ефективно реагувати на складні кібервиклики [9]. Ця співпраця сприяє обміну розвідданими, передовим досвідом і технологічними інструментами, створюючи єдиний фронт протидії транснаціональним загрозам. Для України поглиблення зв'язків з міжнародними партнерами також слугує ширшій меті - привести свою практику інформаційної безпеки у відповідність до євроатлантичних стандартів, тим самим зміцнюючи своє геополітичне позиціонування.

Роль інновацій у розвитку системи державного управління важко переоцінити, оскільки нові технології, такі як штучний інтелект, машинне навчання та аналіз великих даних, мають трансформаційний потенціал для сфери інформаційної безпеки. Інструменти на основі штучного інтелекту можуть покращити виявлення загроз і час реагування на них, аналізуючи величезні масиви даних у режимі реального часу, виявляючи аномалії та прогнозуючи потенційні порушення безпеки. Аналогічно, аналітика великих даних дозволяє політикам отримати уявлення про кібер-тенденції, оцінити ризики і сформулювати стратегії, засновані на даних. Однак інтеграція цих технологій у державне управління вимагає значних інвестицій, розбудови потенціалу та підготовки кваліфікованої робочої сили, здатної ефективно використовувати ці інструменти.

Освіта та підвищення обізнаності громадськості є невід'ємними компонентами

стійкої системи інформаційної безпеки, тому людський фактор часто є найслабшою ланкою кібербезпеки, оскільки люди вразливі до фішингових атак, дезінформації та інших маніпулятивних тактик [10]. Підвищення цифрової грамотності та обізнаності щодо кібербезпеки серед громадян, державних службовців та працівників приватного сектору є важливим для зменшення цієї вразливості. Освітні програми, громадські кампанії та навчальні ініціативи мають бути спрямовані на популяризацію безпечної поведінки в Інтернеті, розпізнавання кіберзагроз та розуміння наслідків порушення цифрової приватності. Крім того, інтеграція освіти з кібербезпеки в навчальні програми на всіх рівнях забезпечує розвиток цифрово грамотного покоління, здатного зробити свій внесок в інформаційну безпеку країни.

Перспективи розвитку системи державного управління у сфері інформаційної безпеки залежать від багатогранного підходу, який охоплює вдосконалення законодавства, міжнародну співпрацю, технологічні інновації та освіту населення. Звертаючись до цих сфер, Україна може побудувати стійку та адаптивну систему інформаційної безпеки, яка не лише захистить її національні інтереси, але й позиціонуватиме її як проактивного учасника глобальної екосистеми кібербезпеки. Комплексна стратегія має вирішальне значення для захисту суверенітету країни, зміцнення довіри до державних інституцій та забезпечення сталого розвитку у все більш взаємопов'язаному світі.

Крім того, зростає потреба в посиленні інституційної спроможності органів державного управління, відповідальних за інформаційну безпеку. Це передбачає не лише оснащення цих установ сучасними технологіями, а й розвиток культури адаптивності та інновацій. Створення спеціальних підрозділів з реагування на кібератаки, посилення міжвідомчої координації та забезпечення можливостей безперервного професійного розвитку для державних службовців є критично важливими кроками. Крім того, інтеграція досліджень і розробок (R&D) в систему державного управління може стимулювати створення власних рішень у сфері кібербезпеки, адаптованих до конкретних викликів, з якими стикається країна.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розвиток надійної системи державного управління інформаційною безпекою є критично важливим пріоритетом в епоху стрімкого технологічного прогресу та зростання цифрових загроз. У цій статті підкреслюється важливість комплексного підходу до вирішення ключових проблем, таких як кібератаки, захист критичної інформаційної інфраструктури, недостатнє фінансування та повсюдний вплив дезінформації на громадську думку. Аналіз підкреслює необхідність багатогранної стратегії, яка включає вдосконалення законодавства, розбудову інституційної спроможності, технологічні інновації та просування цифрової грамотності. Інтеграція в міжнародні ініціативи та альянси, в тому числі партнерство з Європейським Союзом і НАТО, стала життєво важливим компонентом для посилення національної стійкості до кіберзагроз. Така участь сприяє обміну знаннями, доступу до передових технологій та розробці єдиних стратегій протидії транснаціональним кібервикликам.

Перспективи подальших досліджень включають вивчення передових технологічних рішень, таких як штучний інтелект, блокчейн і квантові обчислення, для вдосконалення заходів інформаційної безпеки. Порівняльний аналіз найкращих світових практик управління інформаційною безпекою може надати цінну інформацію про стратегії, які можуть бути адаптовані до українського контексту. Оцінка економічного впливу інвестицій у кібербезпеку може запропонувати політикам рекомендації щодо розподілу ресурсів на основі даних. Вивчення моделей державно-приватної співпраці у сфері інформаційної безпеки може допомогти розробити основи для ефективного партнерства. Крім того, вивчення поведінкових аспектів кібербезпеки, в тому числі психологічних і соціальних факторів, що впливають на сприйнятливість громадськості до кіберзагроз і дезінформації, може підвищити ефективність інформаційних кампаній.

Вивчення децентралізованого управління як потенційного підходу до вдоско-

налення національної системи інформаційної безпеки може призвести до створення більш стійких і адаптивних систем. Звернення до цих дослідницьких напрямків сприятиме розробці інноваційних, стійких і комплексних рішень для подолання викликів, пов'язаних з мінливим цифровим ландшафтом, забезпечуючи захист національних інтересів і сприяючи економічному розвитку, суспільній довірі та міжнародному співробітництву.

Список використаної літератури:

1. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України; Доктрина від 25.02.2017 № 47/2017. Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text
3. International Organization for Standardization. (2018). ISO/IEC 27000:2018 Information technology. URL: https://www.iso.org/standard/73906.html
4. Білко, С. Інституційне забезпечення інформаційної безпеки України. Економіка і регіон. 2021. № 3(82). С. 36–41. URL: https://journals-nupp-edu-ua.translate.goog/eir/article/view/2361?_x_tr_sl=uk&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc
5. Заскока Ю.В. Державно-приватне партнерство в сфері кібербезпеки України: стан та проблеми забезпечення. *Наукові перспективи*. 2021. № 9 (15). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/467/470
6. Гетьманчук, М., Зазуляк, З.. Інформаційна сфера - ключовий фактор гібридної агресії Росії проти України. Соціальні комунікації: теорія і практика 2019. № 5(1). С. 7–12. URL: https://doi.org/10.23939/shv2019.01.007
7. Бірюков Д. С. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов. К. : НІСД, 2012. 96 с.
8. Калініченко Б. М. Формування громадської думки, як чинник забезпечення успіху в інформаційній війни. *Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2020. № 27. С. 69-74. URL: https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/29432/Kalinichenko.pdf?sequence=1&isAllowed=y
9. Draft Council conclusions on the EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. Council of the European Union. Brussels, 9 March 2021. No 6722/21.
10. Jakobsson M. The Human Factor in Phishing. *Privacy & Security of Consumer Information.* 2007. pp. 1–19. URL: https://markus-jakobsson.com/papers/jakobsson-psci07.pdf

Lysenko S. O. Development of the state information security management system at the present stage

The article is devoted to the study of the development of the state system of information security management in the context of modern challenges and opportunities. The author highlights the impact of technological progress, geopolitical tensions and growing dependence on digital infrastructure, and emphasises the importance of reliable public administration mechanisms to ensure national resilience to cyber threats. Particular attention is paid to the legislative and institutional framework in Ukraine, highlighting the progress made and identifying gaps that need attention to bring them in line with international standards and best practices.The key components of an effective state information security system are outlined, including improved legislation, institutional strengthening, and the integration of innovative technologies such as artificial intelligence and big data analytics. The importance of public-private partnerships and international cooperation as critical elements for strengthening the ability to respond to cyber challenges is highlighted. These partnerships and alliances facilitate the exchange of knowledge, access to advanced tools and common strategies to counter transnational threats.The article analyses the growing threat of disinformation campaigns, which are often organised to manipulate public opinion, polarise societies and undermine trust in democratic institutions. The article highlights the need for comprehensive educational and awareness-raising programmes aimed at overcoming human vulnerability in the field of cybersecurity. The critical role of protecting information infrastructure in vital

sectors such as energy, finance and healthcare is explored to prevent cascading effects on national security. Prospects for further development of the public administration system in the field of information security with a focus on harmonising national practices with international standards are considered. Recommendations included stimulating innovation, raising the level of education and introducing advanced management models. The study's findings contributed to the understanding of information security management strategies at the state level and offer a way forward for building a resilient and adaptive system to protect national interests and promote sustainable development.

Key words: *information security, public administration, cybersecurity, disinformation, critical information infrastructure, legislative framework, international cooperation, public-private partnership, digital resilience, artificial intelligence, cyber threats, national security, institutional strengthening*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.54

Н. В. Гринь
здобувачка кафедри публічного та приватного права
юридичного факультету
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

ІНКЛЮЗИВНА ЗАЙНЯТІСТЬ ТА ПРИНЦИП «ПРИСТОСУВАННЯ» ДЛЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ: ДОСВІД США

У статті досліджується питання інклюзивної зайнятості та застосування принципу «пристосування» для забезпечення рівних можливостей осіб з інвалідністю на ринку праці, з акцентом на досвід Сполучених Штатів Америки. Принцип «пристосування» передбачає обов'язок роботодавців вносити розумні зміни у робочі процеси, завдання та умови праці для забезпечення повноцінної участі працівників з інвалідністю. Це дозволяє створити середовище, яке не лише усуває бар'єри для осіб з інвалідністю, але й сприяє підвищенню продуктивності та загального добробуту всіх працівників.

У статті проаналізовано впровадження цього принципу через політику, законодавчі ініціативи та програми, розроблені в США. Зокрема, розглядається діяльність Національного реабілітаційного науково-дослідного та навчального центру з інклюзивної політики зайнятості для людей з інвалідністю (DIEP RRTC), який об'єднує дослідників, державні установи, бізнес-спільноту та громадські організації для створення ефективних стратегій підтримки працевлаштування осіб з інвалідністю.

Особливу увагу приділено викликам, з якими стикаються працівники з інвалідністю під час пандемії COVID-19, яка спричинила масові втрати робочих місць та змінила традиційні форми зайнятості. Розглядаються нові можливості, які відкриваються завдяки дистанційній роботі та гнучким графікам, а також виклики, що виникають у секторі самозайнятості та гіг-економіці. У статті підкреслюється необхідність адаптації робочих місць відповідно до принципу універсального дизайну, що сприяє створенню інклюзивного середовища для всіх працівників.

Здійснено аналіз політик і програм на різних рівнях – федеральному, регіональному та місцевому – з метою ідентифікації ефективних практик, які можуть бути використані для покращення умов праці осіб з інвалідністю. У статті також розглянуто роль різних зацікавлених сторін, включаючи державні органи, роботодавців, соціальні партнери та громадські організації, у процесі впровадження інклюзивної політики зайнятості.

У підсумку, наголошується на важливості підвищення обізнаності суспільства щодо прав осіб з інвалідністю та необхідності вдосконалення законодавства для забезпечення гідної праці. Запропоновано рекомендації щодо адаптації американського досвіду в інших країнах, зокрема в Україні, для створення більш інклюзивного та справедливого ринку праці. Реалізація принципу «пристосування» може стати важливим кроком до соціального прогресу, підвищення економічної активності осіб з інвалідністю та формування культури інклюзії в суспільстві.

Ключові слова: *особа з інвалідністю, інклюзія, зайнятість, ринок, праці, трудові відносини, принцип пристосування, гідна праця, працівник, роботодавець.*

Вступ. Інклюзивна зайнятість є важливою складовою сучасної політики соціальної інтеграції, що ґрунтується на принципах рівності та недискримінації осіб з інвалідністю. Одним із ключових елементів забезпечення інклюзії на ринку праці є *«принцип пристосування»*, який вимагає від роботодавців створювати умови для повної та рівноправної участі осіб з інвалідністю у трудовій діяльності. Цей принцип передбачає внесення розумних коректив до робочих завдань, графіку роботи та фізичного середовища для того, щоб працівники з інвалідністю могли ефективно

© Гринь Н. В., 2023

виконувати свої обов'язки. Досвід розвинутих країн, зокрема США та країн Європейського Союзу, демонструє, що принцип пристосування є важливим інструментом для подолання бар'єрів у сфері зайнятості осіб з інвалідністю та забезпечення рівних можливостей на ринку праці.

В Україні інклюзивна зайнятість залишається викликом через недосконале законодавство, недостатню інфраструктуру та низький рівень обізнаності суспільства. Хоча на законодавчому рівні Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю, реалізація її положень відбувається нерівномірно. Відсутність чітких механізмів щодо обов'язкового пристосування робочих місць для осіб з інвалідністю призводить до дискримінації та обмеження можливостей для повноцінної трудової діяльності цієї категорії громадян. Багато роботодавців не готові впроваджувати необхідні зміни через побоювання надмірних витрат або нестачу ресурсів, що суперечить сучасним міжнародним стандартам, таким як Розділ I Закону США про американців з інвалідністю (ADA) та Директиви ЄС про рівне ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Принцип пристосування полягає у забезпеченні доступності робочих місць, впровадженні гнучких графіків, наданні можливості для дистанційної роботи, а також адаптації обладнання для потреб осіб з різними формами інвалідності. Наприклад, надання пандусів для осіб з інвалідністю, адаптація веб-технологій для людей із порушенням слуху або зору, зміна робочого графіку для працівників із психічними чи епізодичними розладами є обов'язковими умовами для забезпечення інклюзивного робочого середовища.

Сучасні дослідження демонструють, що реалізація принципу пристосування для працівників з інвалідністю є не лише економічно доцільною, але й ефективною для покращення умов праці та підвищення продуктивності. Більшість адаптацій робочого середовища потребують мінімальних або взагалі незначних витрат. Роботодавці здатні внести необхідні зміни для працівників з інвалідністю без надмірних зусиль, як у формальному, так і у неформальному порядку. Більше того, впровадження *«культури пристосування»* приносить численні переваги для всіх працівників та організацій загалом. Такий підхід підвищує продуктивність, сприяє позитивному моральному клімату та забезпечує тривале утримання кваліфікованих працівників.

Організації, які підтримують інклюзивну культуру та впроваджують гнучкі підходи до робочих умов, демонструють здатність до інновацій та ефективності. Це дозволяє не лише залучати та утримувати кваліфіковані кадри, але й знижує залежність осіб з інвалідністю від державної підтримки, одночасно збільшуючи податкові надходження. Таким чином, стратегічна імплементація принципу пристосування позитивно впливає як на організації, так і на суспільство загалом.

У контексті тридцятиріччя прийняття Закону США про права осіб з інвалідністю (ADA) важливо переглянути майбутнє інклюзивної зайнятості та оцінити, як принцип пристосування діє у сучасному суспільстві. Цей принцип є важливою частиною інклюзивної зайнятості й відрізняється від традиційних програм професійної реабілітації, які базувалися на медичному підході до інвалідності. Історично медична модель інвалідності зосереджувалася на фізичних та психічних обмеженнях, що розглядалися як перешкода для участі в економічному житті. Люди з інвалідністю в такій системі часто залежали від рішень лікарів, реабілітологів та державних службовців [1].

Натомість сучасна соціальна модель інвалідності, яка також відома як екологічна або модель громадянських прав, змінила цей підхід. Вона фокусується на створенні середовища, яке враховує потреби всіх працівників, визнаючи індивідуальні відмінності як природну частину людського досвіду. Принцип пристосування у цьому контексті означає створення доступних робочих місць, адаптацію графіків роботи та впровадження можливостей для дистанційної роботи. Це дозволяє кваліфікованим працівникам з інвалідністю повноцінно виконувати свої професійні обов'язки.

Пандемія COVID-19 ще більше підкреслила важливість соціальної моделі

інвалідності, створивши нові виклики для зайнятості осіб з інвалідністю. У цей період люди з інвалідністю зіткнулися з найвищими показниками втрати роботи, що підкреслює необхідність впровадження більш гнучких форм праці. Важливо також враховувати, що особи з інвалідністю часто належать до інших маргіналізованих груп, таких як жінки, представники різних етнічних спільнот та люди з різними гендерними ідентичностями.

Отже, для досягнення справжньої інклюзії необхідно впроваджувати програми, що поєднують принцип пристосування з політикою різноманітності та інтеграції. Такі програми допоможуть особам з інвалідністю ефективно інтегруватися у трудову діяльність та забезпечать їхнє право на гідну працю.

В Україні принцип «розумного пристосування» для осіб з інвалідністю був закріплений після ратифікації в грудні 2009 року Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Цей принцип передбачає внесення необхідних і відповідних модифікацій та коректив, які не становлять непропорційного чи невиправданого тягаря, з метою забезпечення особам з інвалідністю можливості реалізовувати всі права людини та основоположні свободи нарівні з іншими [4].

На практиці в Україні реалізація цього принципу стикається з низкою викликів. Роботодавці часто уникають працевлаштування осіб з інвалідністю, побоюючись складнощів у створенні відповідних умов праці. Проте не всі люди з інвалідністю потребують спеціальних умов, а багато пристосувань не вимагають значних витрат чи зусиль.

Деякі українські організації та підприємства вже впроваджують заходи розумного пристосування. Наприклад, внесення модифікацій до будівель та приміщень, таких як встановлення пандусів, ліфтів або спеціальних робочих місць, сприяє підвищенню доступності для осіб з інвалідністю.

Однак загалом практика застосування розумного пристосування в Україні залишається обмеженою. Це зумовлено як недостатньою обізнаністю роботодавців про вимоги законодавства, так і відсутністю чітких критеріїв щодо визначення «непропорційного чи невиправданого тягаря» для роботодавця.

Для покращення ситуації необхідно підвищувати обізнаність роботодавців про переваги розумного пристосування та надавати їм підтримку в реалізації відповідних заходів. Це сприятиме створенню інклюзивного ринку праці та забезпеченню рівних можливостей для всіх громадян.

Інклюзивна зайнятість людей з інвалідністю є надзвичайно актуальною темою, особливо в умовах сучасних викликів, пов’язаних із пандемією COVID-19. Сьогоднішні медичні, соціальні та економічні труднощі вимагають детального аналізу та вдосконалення політики та практик у сфері працевлаштування осіб з інвалідністю. Саме для цього у США створено новий національний Реабілітаційний науково-дослідний та навчальний центр з питань інклюзивної політики зайнятості людей з інвалідністю (далі – DIEP RRTC). Центр об’єднує провідних фахівців із різних галузей, таких як професійна реабілітація, дослідження інвалідності, економіка, психологія, соціальна робота, право, державна політика та охорона здоров’я. Співпраця з національними асоціаціями забезпечує ефективне поширення знань серед різних цільових аудиторій [3].

Основна мета DIEP RRTC – проведення досліджень для розробки та впровадження ефективних стратегій працевлаштування осіб з інвалідністю. Дослідження охоплюють різні етапи трудової діяльності: від пошуку роботи до кар’єрного зростання та утримання на робочому місці. Вони також спрямовані на вивчення політик і програм на різних рівнях – федеральному, регіональному, місцевому та приватному – для визначення найкращих практик, що покращують умови праці, рівень заробітної плати та можливості професійного розвитку.

Особливу увагу приділено впровадженню принципу «розумного пристосування», який передбачає адаптацію робочих місць відповідно до потреб працівників з інвалідністю. Дослідження підтверджують, що більшість адаптацій потребують мінімальних витрат, але водночас значно

підвищують продуктивність, моральний дух і утримання працівників на підприємствах. «Культура пристосування» сприяє створенню інклюзивного робочого середовища, що є вигідним як для працівників, так і для роботодавців [2].

Центр також займається підвищенням обізнаності щодо інклюзивних практик серед політиків, роботодавців та фахівців з управління персоналом. Заплановані заходи включають онлайн-тренінги, семінари, вебінари та навчальні програми з професійної реабілітації. Важливим аспектом є підтримка людей з інвалідністю в пошуку нових шляхів працевлаштування та розвитку кар'єри.

У довгостроковій перспективі діяльність DIEP RRTC спрямована на створення науково обґрунтованих рекомендацій для вдосконалення політик і програм інклюзивної зайнятості. Особливо актуальним є дослідження впливу пандемії на можливості дистанційної роботи для осіб з інвалідністю. Дослідження показують, що хоча дистанційна робота може розширити можливості працевлаштування, вона також може посилювати нерівність в оплаті праці та обмежувати економічний розвиток працівників з інвалідністю.

Таким чином, політика та практика інклюзивної зайнятості, засновані на принципі розумного пристосування, є ключовими для створення справедливих умов праці та забезпечення рівних можливостей для всіх.

Сучасна криза, спричинена пандемією COVID-19, призвела до катастрофічної втрати мільйонів робочих місць. Найбільш негативно це вплинуло на людей з інвалідністю. Тому важливо дослідити, як зміниться структура роботи та ставлення роботодавців до принципу розумного пристосування після відновлення економіки.

Харпур і Бланк аналізують ситуацію людей з інвалідністю, які працюють як самозайняті фрілансери. Робота на дому для них часто виконується поза межами традиційних трудових відносин, які регулюються державою. Фрілансери виконують завдання за договором і отримують оплату через онлайн-платформи. Оскільки вони діють як незалежні підрядники, вони позбавлені стандартних трудових прав та соціальних пільг, які мають наймані працівники. Харпур і Бланк підкреслюють, що фріланс відкриває нові можливості для людей з інвалідністю, але разом із цим створює низку викликів через відсутність належного регулювання. Вони пропонують реформувати законодавство для захисту фрілансерів, особливо у світлі сучасних медичних та економічних викликів [5].

Бланк, Хісені та Алтунколь Вайз презентують результати національного дослідження різноманітності та інклюзії в юридичній сфері, проведеного разом з Американською асоціацією юристів. Опитування охопило 3590 юристів з усіх штатів США. Дослідження зосереджено на юристах з інвалідністю. Автори наголошують, що традиційні концепції різноманітності та інклюзії є занадто вузькими для вирішення проблем людей зі змішаними ідентичностями [6].

Лог і Бланк досліджують історичний досвід підтримки ветеранів армії Союзу після Громадянської війни у США. Вони виявили, що ветерани з інвалідністю XIX століття прагнули працювати на рівних умовах зі своїми здоровими колегами. Державно-приватні партнерства того часу сприяли реабілітації ветеранів, але поняття «розумного пристосування» ще не існувало. Замість цього зайнятість асоціювалася з мужністю та незалежністю. Цей досвід вплинув на формування сучасних реабілітаційних програм у XX столітті після зростання кількості виробничих травм та наслідків Першої світової війни [7].

Висновки. Таким чином, існує значна кількість досліджень, присвячених інклюзивній політиці зайнятості для людей з інвалідністю. Впровадження принципу розумного пристосування, підтримка фрілансерів, розвиток програм реабілітації та розширення концепції різноманітності та інклюзії є важливими кроками для забезпечення рівних можливостей на ринку праці. Це сприятиме соціальній справедливості, підвищенню економічної активності та зменшенню залежності від соціальних виплат.

Інклюзивна зайнятість та принцип «пристосування» є ключовими елементами забезпечення рівних можливостей

для осіб з інвалідністю у сфері праці. Американський досвід, представлений у програмі DIEP RRTC, демонструє важливість впровадження цього принципу як у традиційні, так і нетрадиційні форми зайнятості, зокрема у гіг-економіці. Принцип пристосування передбачає створення робочого середовища, яке враховує потреби кожного працівника, забезпечуючи доступність та гнучкість завдань, що, в свою чергу, підвищує продуктивність, задоволеність роботою та тривалість зайнятості.

Для України досвід США може стати орієнтиром у формуванні та вдосконаленні національної політики інклюзивної зайнятості. Адаптація цього підходу може підвищити рівень зайнятості осіб з інвалідністю, забезпечити їх соціальний захист та створити умови для гідної праці. Важливо, щоб усі зацікавлені сторони – державні органи, роботодавці, колеги та самі працівники – підвищували обізнаність щодо принципу пристосування та активно сприяли його реалізації.

Інклюзивна політика зайнятості не лише забезпечує рівні права для осіб з інвалідністю, а й приносить значні соціально-економічні вигоди для суспільства в цілому. Успішне впровадження принципу пристосування може стати важливим кроком до створення справедливого, різноманітного та продуктивного робочого середовища, особливо в умовах сучасних глобальних викликів.

Список використаної літератури:

1. Blanck P. Why America is better of because of the Americans with Disabilities Act and the Individuals with Disabilities Education Act. Touro Law Rev. 2019. № 35. pp. 605–618.
2. Zwerling C, Whitten PS, Sprince NL, Davis CS, Wallace RB, Blanck P, et al. Workplace accommodations for people with disabilities: national health interview survey disability supplement, 1994–1995. J Occup Environ Med. 2003. № 45(5). pp. 517–525.
3. Практичний посібник «Процес пристосування до роботи». Матеріали Служби Бюро з питань політики зайнятості осіб з інвалідністю Міністерства праці США. URL: https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/adaptaciya-robochogo-miscya
4. Федорович Ірина. Розумне пристосування. Від теорії до практики. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/13736.pdf
5. Harpur P, Blanck P. Gig workers with disabilities: opportunities, challenges, and regulatory response. J Occup Rehabil. 2020.
6. Blanck P, Hyseni F, Altunkol Wise F. Diversity and inclusion in the American legal profession: workplace accommodations for lawyers with disabilities and lawyers who identify as LGBTQ+. J Occup Rehabil. 2020.
7. Logue L., Blanck P. "Beneft of the doubt": African-American Civil War veterans and pensions. J Interdiscip Hist. 2008. xxxviii(3). pp. 377–399.

Gryn N. V. Inclusive employment and the principle of "accommodation" for people with disabilities: the US experience

The article examines the issue of inclusive employment and the application of the "accommodation" principle to ensure equal opportunities for persons with disabilities in the labor market, with a focus on the experience of the United States of America. The principle of "accommodation" requires employers to make reasonable changes to work processes, tasks and working conditions to ensure the full participation of employees with disabilities. This allows for the creation of an environment that not only removes barriers for persons with disabilities, but also contributes to the productivity and overall well-being of all employees.

The article analyzes the implementation of this principle through policies, legislative initiatives and programs developed in the United States. In particular, the activities of the National Rehabilitation Research and Training Center for Inclusive Employment Policy for People with Disabilities (DIEP RRTC), which brings together researchers, government agencies, the business community and NGOs to create effective strategies to support the employment of people with disabilities, are discussed.

Particular attention is paid to the challenges faced by workers with disabilities during the COVID-19 pandemic, which has caused massive job losses and changed traditional forms of employment. New opportunities offered by remote work and flexible schedules are discussed, as well as challenges in the self-employment sector and the gig economy. The article emphasizes the need to adapt workplaces in accordance with the principle of universal design, which contributes to the creation of an inclusive environment for all employees.

The article analyzes policies and programs at various levels - federal, regional and local - to identify effective practices that can be used to improve the working conditions of people with disabilities. The article also examines the role of various stakeholders, including government agencies, employers, social partners, and civil society organizations, in the process of implementing inclusive employment policies.

The author emphasizes the importance of raising public awareness of the rights of persons with disabilities and the need to improve legislation to ensure decent work. Recommendations are offered on how to adapt the American experience in other countries, including Ukraine, to create a more inclusive and fair labor market. Implementation of the principle of "accommodation" can be an important step towards social progress, increasing the economic activity of persons with disabilities and creating a culture of inclusion in society.

Key words: *person with disability, inclusion, employment, labor market, labor relations, principle of accommodation, decent work, employee, employer.*

УДК 343.3
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.55

А. І. Винокуров
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ОБ'ЄКТ ПІДКУПУ ПРАЦІВНИКА ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ ЧИ ОРГАНІЗАЦІЇ

Актуальність статті полягає у здійсненні комплексного аналізу складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації, адже таке дослідження продемонструє недоліки, що містяться в чинному Кримінальному кодексі України в частині регулювання кримінальної відповідальності за назване суспільно небезпечне діяння та дозволить сформулювати основні напрями модернізації змісту ст. 354 КК України. Метою статті є дослідження об'єкта складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації. У статті аналізується об'єкт складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації. Наголошується на тому, що в науці кримінального права наразі існує значна кількість позицій щодо визначення сутності категорії «об'єкт кримінального правопорушення»: поставлені під охорону закону про кримінальну 'відповідальність суспільні відносини; соціальні цінності; блага; законні інтереси; сукупність благ, цінностей, інтересів тощо. Вказано, що найбільш авторитетними з них є позиції «об'єкт – суспільні відносини» та «об'єкт – соціальні цінності». Проаналізовано позиції суду та вітчизняних науковців у частині встановлення об'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 Кримінального кодексу України. Зазначається, що підкуп працівника підприємства, установи чи організації не посягає на авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, через що постає нагальна потреба в перенесенні зазначеного злочину до інших структурних частин Особливої частини Кримінального кодексу України. Підтримано ідею, відповідно до якої безпосереднім об'єктом складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, виступають такі соціальні цінності, як ділова репутація, авторитет та нормальна робота підприємств, установ чи організацій. Факт вчинення корупційного кримінального правопорушення серед працівників підприємства, установи чи організації (незалежно від форми власності) апріорі порушує нормальну роботу відповідної юридичної особи, адже він заважає реалізовувати задекларовані завдання та цілі такого підприємства (установи, організації). Зроблено висновок, що об'єктом складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, є ділова репутація, авторитет та нормальна робота підприємства, установи чи організації.

Ключові слова: *злочин, корупція, Кримінальний кодекс, об'єкт кримінального правопорушення, підкуп працівника, склад злочину, юридична відповідальність.*

Актуальність теми. Відповідно до ст. 1 Конституції України наша держава є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Для реалізації на практиці цих положень Основного закону важливо забезпечити надійний та ефективний рівень протидії корупційним та пов'язаним із корупцією кримінальним правопорушенням, адже саме корупція – одна з головних проблем, що заважає існуванню та розвитку режиму народовладдя в державі.

У ст. 45 КК України надається вичерпний перелік діянь, віднесених законодавцем до числа корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією [2]. Серед них і такий акт протиправної поведінки як підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України).

Станом на сьогоднішній день в Україні спостерігається тривожна динаміка поширення кримінальних правопорушень

© Винокуров А. І., 2023

у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації. Так, лише у 2022 р. на території нашої держави зареєстровано 33 випадки вчинення злочину, передбаченого ст. 354 закону про кримінальну відповідальність [3].

З огляду на це важливо здійснити комплексний аналіз складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації, адже таке дослідження продемонструє недоліки, що містяться в чинному Кримінальному кодексі України в частині регулювання кримінальної відповідальності за назване суспільно небезпечне діяння та дозволить сформулювати основні напрями модернізації змісту ст. 354 КК України.

Стан дослідження. На науковому рівні питанню кримінальної відповідальності за підкуп працівника підприємства, установи чи організації приділяли свою увагу такі вітчизняні вчені як Ю. В. Александров, В. В. Березнер, В. С. Березняк, О. Г. Білоконь, В. І. Борисов, Р. В. Вереша, А. А. Вознюк, С. В. Гізимчук, В. К. Грищук, Ю. В. Гродецький, О. І. Донченко, О. О. Дудоров, Р. А. Каторкін, О. О. Кваша, М. В. Лошицький, М. І. Мельник, К. К. Овод, Р. С. Орловський, В. І. Осадчий, В. Ф. Примаченко, Є. О. Письменський, Я. В. Ризак, В. В. Топчій, Ю. А. Турлова, В. І. Тютюгін, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк, Ю. О. Чернега, В. В. Шаблистий, О. С. Юнін, О. Н. Ярмиш та ін. Втім, відповідні роботи, як правило, стосувались аналізу об'єктивної сторони та суб'єктивних ознак згаданого складу кримінального правопорушення, тоді як питання об'єкта майже не розглядалось.

Метою статті є дослідження об'єкта складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації.

Виклад основного матеріалу. Станом на сьогоднішній день у науці кримінального права точаться гострі дискусії щодо розкриття змісту категорії «об'єкт складу кримінального правопорушення». Зокрема, доволі поширеними є концепції «об'єкт – поставленні під охорону КК України блага», «об'єкт – законні інтереси держави, суспільства та фізичних осіб», «об'єкт – сукупність благ, цінностей, інтересів» тощо. Втім, наразі домінуючими є наступні дві позиції:

1) об'єкт складу кримінального правопорушення – соціальні цінності [4, с. 89];

2) об'єкт складу кримінального правопорушення – поставлені під охорону КК України суспільні відносини» [5, с. 100].

Саме останні дві позиції є найбільш переконливими (та, водночас, конкуруючими між собою). Водночас, кожна із них, все ж таки, містить окремі недоліки, що заважають науковцям обрати єдину дефініцію категорії «об'єкт складу кримінального правопорушення».

Отже, розглянемо об'єкт складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації. Як вдало наголошують автори підручника «Кримінальне право України. Загальна частина», родовим (видовим) об'єктом кримінального правопорушення визнають окрему групу однорідних чи тотожних суспільних відносин, які охороняються єдиним комплексом взаємопов'язаних кримінально-правових норм [6, с. 106].

Зауважимо, що за загальним правилом родовий об'єкт має бути спільним для безпосередніх. Таким чином, відповідні види об'єкта співвідносяться між собою в якості цілого та частини.

Родовий об'єкт охоплює певну сферу суспільних відносин з власно притаманними їй спільними рисами, на які посягає група кримінальних правопорушень. Ці суспільні відносини характеризуються однорідністю та взаємозалежністю. Саме родовий об'єкт покладений в основу систематизації сучасного українського кримінального законодавства, де за ознаками однорідності охоронюваних суспільних відносин законодавець відокремлює розділи Особливої частини КК. Наприклад, в розділі VI Особливої частини КК України «Кримінальні правопорушення проти власності» містяться такі норми, які встановлюють відповідальність за кримінально-карані посягання на суспільні відносини, які забезпечують недоторканість власності (крадіжка, грабіж, розбій, вимагання, шахрайства і т.д.). Аналіз складів, включених до розділу XVII Особливої частини КК України «Кримі-

нальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з надання публічних послуг» свідчить, що родовим об'єктом в цьому випадку є суспільні відносини, що забезпечують нормальну діяльність державного і громадського апарату, а також апарату управління підприємств, установ та організацій [6, с. 106].

Отже, саме на підставі диференціації суспільних відносин на однорідні (родові) об'єкти кримінальних правопорушень було побудовано структуру Особливої частини КК України. Втім, у ході модернізації положень закону про кримінальну відповідальність відповідні принципи побудови подекуди порушуються (під час включення (виключення) нових норм, викладенні наявних статей у новій редакції, внесенні змін до назв розділів Особливої частини КК України тощо).

На думку В. В. Березнера, аналіз родових об'єктів злочинів, передбачених розділами XV і XVII КК України, дає змогу зробити висновок про те, що ані на авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, ані на певні сфери службової діяльності підкуп працівника підприємства, установи чи організації не посягає [7, с. 53].

Дійсно, здійснюючи делікт у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації винний жодним чином не порушує названі соціальні цінності (якщо розглядати питання у розрізі «об'єкт» - соціальні цінності), через що виникає питання щодо відповідності безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 354 КК України, родовому об'єкту цих актів протиправної поведінки (тобто щодо актуальності місця цього злочину у складі розділу XV Особливої частини закону про кримінальну відповідальність). Пояснити названу невідповідність (принаймні частково) можна тим, що у першій редакції КК України ст. 354 КК України передбачала кримінальну відповідальність за одержання незаконної винагороди працівником виключно державного підприємства, установи чи організації, через що злочин заподіював шкоди авторитету держави. Втім, навіть у відповідній редакції ст. 354 КК України посягання на зазначену соціальну цінність було дискусійним (адже у такому випадку мова йшла про державні підприємства, установи чи організації, а не органи державної влади).

З огляду на специфіку складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, цікавою вбачається позиція авторів «Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України» (за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка), які в рамках названої наукової роботи наголошують на тому, що підкуп працівника підприємства, установи чи організації (особливо це стосується підкупу працівника юридичної особи приватного права) на авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян як складову управлінських відносин не посягає. Формальне і, головне, змістовне надання злочину, передбаченому ст. 354, «статусу» корупційного, ознаки складу якого значною мірою збігаються з ознаками відповідних складів злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, вказує на доцільність перенесення заборони (за умови її вдосконалення) до розділу XVII Особливої частини КК [8, с. 1092].

Без сумніву, з урахуванням специфіки об'єкта складу кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації, згадана вище ідея виглядає доволі цікавою. Водночас, вона містить суттєвий недолік, що робить її дискусійною,- у більшості випадків суб'єктами деліктів, включених до розділу XVII Особливої частини КК України, виступає службова особа.

Не дивлячись на це, позиція щодо необхідності перенесення через вказану вище причину кримінального правопорушення у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації до іншого розділу Особливої частини КК України виглядає цілком доречною.

Що стосується безпосереднього об'єкта складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, то у науці кримінального права наразі відсутня єдина позиція щодо визначення його змісту. Проаналізуємо найбільш поширені з них.

На думку К. К. Овод, безпосереднім об'єктом підкупу працівника підприємства, установи чи організації виступають суспільні відносини, які забезпечують такий, що відповідає встановленим антикорупційним законодавством засадам діяльності осіб, які працюють, надають послуги чи виконують роботу відповідно до трудового чи іншого договору із фізичною чи юридичною особою і не є службовими особами чи особами, які надають публічні послуги [9, с. 5].

Без сумніву, відповідна ідея заслуговує на увагу. Як відомо, злочин у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації належить до числа корупційних, а відтак вказаний делікт апріорі порушує чинне антикорупційне законодавство України. Втім, по-перше, дана теза поширюється на будь-яке корупційне або пов'язане із корупцією кримінальне правопорушення, а, по-друге, визначена група суспільних відносин, на нашу думку, є доволі поверхневою та не розкриває всю сутність об'єкта підкупу працівника підприємства, установи чи організації, ступінь його небезпеки.

О. В. Попович, Л. В. Томаш, П. П. Латковський та А. Ю. Бабій наполягають на тому, що безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 354 КК України, є одержання нормативно визначеного порядку здійснення громадянином своїх прав і свобод у частині взаємовідносин із підприємствами, установами чи організаціями [10, с. 231].

Вважаємо, що визначений зміст об'єкта складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, є недостатньо розкритим. Зокрема, не зовсім зрозуміло, що автори цієї позиції закладають під «одержанням прав» та одержанню яких саме конкретних прав заподіює шкоди акт протиправної поведінки у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації.

В. В. Сухонос, Р. М. Білокінь та В. В. Сухонос (мол.) у своїх наукових дослідженнях вказують на те, що безпосереднім об'єктом підкупу працівника підприємства, установи чи організації виступають суспільні відносини, що забезпечують діяльність та авторитет державних установ, підприємств та організацій [11, с. 518].

Думається, викладена вище теза є доволі дискусійною, адже ст. 354 КК України передбачає кримінальну відповідальність не тільки за підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації, але і приватного. Відтак, безпосередній об'єкт названого складу кримінального правопорушення є значно ширшим.

Автори «Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України» (за заг. ред. М. В. Лошицького) зазначають, що безпосереднім об'єктом підкупу працівника підприємства, установи чи організації є авторитет та ділова репутація установ, підприємств та організацій незалежно від форм власності [12, с. 595].

На нашу думку, запропонована вище позиція є більш широкою, адже охоплює не тільки державні підприємства, установи чи організації, але і приватні. При цьому, варто наголосити на тому, що автори цієї позиції вказують на те, що своїми діями винний посягає не тільки на ділову репутацію, але і на авторитет відповідних юридичних осіб.

Нагадаємо, наразі у науці кримінального права точаться гострі дискусії з приводу сутності категорії «авторитет» під час дослідження окремих складів злочинів та кримінальних проступків, адже на законодавчому рівні зміст цього поняття не розкривається.

Враховуючи викладене, для встановлення дефініції терміна «авторитет» звернемось до Словника української мови (за ред. В. М. Русанівського, Н. Г. Озерової). Відповідно до вказаної праці, категорія «авторитет» вживається у наступних значеннях:

1) загальновизнане значення, вплив, поважність (особи, організації, колективу, теорії і т. ін.);

2) род. а. Особа, яка має вплив, повагу, заслуговує на повну довіру;

3) род. а, жарг. Лідер, ватажок кримінального угруповання [13, с. 109-110].

Очевидно, що в розрізі дослідження об'єкта складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, доцільно керуватись саме першим значенням поняття «авторитет» (поважність та значення відповідного підприємства, установи чи організації у суспільстві).

Вчиняючи делікт у вигляді підкупу працівника підприємства, установи чи організації винний знижує рівень поваги до неї у суспільстві, тому повністю погоджуємось із авторами «Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України» (за заг. ред. М. В. Лошицького) в частині того, що безпосередній об'єкт цього складу кримінального правопорушення включає не тільки ділову репутацію, але і авторитет підприємства, установи чи організації.

Схожа позиція спостерігається і у судовій практиці. Так, у вироку Соснівського районного суду м. Черкаси від 21.09.2015 по справі № 712/10648/15-к зазначається наступне: «ОСОБА_5 ... діючи умисно, з корисливих мотивів, *посягаючи на нормальну роботу установи, принижуючи її авторитет*, 26.08.2015 року о 12 годині 50 хвилин, знаходячись в приміщенні службового кабінету «друкарка» урологічного відділення комунального закладу «Обласна лікарня - центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» Черкаської обласної ради, який розташований на 5 поверсі вказаної установи, за адресою: вул. Менделєєва, 3, м. Черкаси, отримав від ОСОБА_6 , згідно попередніх домовленостей, неправомірну вигоду в сумі 7 000 (сім тисяч) гривень, за вчинення дій по оформленню медичної документації на ім`я ОСОБА_6 та внесення до неї недостовірних відомостей щодо діагнозу, який у подальшому слугуватиме підставою для звільнення останнього від проходження військової служби в Збройних силах України у зв`язку з мобілізацією» [14].

Отже, суд також вказує на той факт, що підкуп працівника підприємства, установи чи організації прямо посягає на авторитет відповідної юридичної особи. Дійсно, наявність акту корупції у підприємстві, установі чи організації знижують рівень поваги суспільства до такої юридичної особи, тому ми повністю погоджуємось про необхідність вказівки на цю соціальну цінність в контексті безпосереднього об'єкта названого кримінального правопорушення.

Окремо зауважимо, що суд визначає об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, не тільки авторитет підприємства, установи чи організації, але і нормальну роботу цієї юридичної особи.

На нашу думку, факт вчинення корупційного кримінального правопорушення серед працівників підприємства, установи чи організації (незалежно від форми власності) апріорі порушує нормальну роботу відповідної юридичної особи, адже він заважає реалізовувати задекларовані завдання та цілі такого підприємства (установи, організації).

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити висновок про те, що об'єктом складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 354 КК України, є ділова репутація, авторитет та нормальна робота підприємства, установи чи організації.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є аналіз питання соціальної обумовленості законодавства про кримінальну відповідальність за підкуп працівника підприємства, установи чи організації.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14
3. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2022 року // Офіс Генерального прокурора: офіційний вебсайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=225262
4. Вереша Р. В. Кримінальне право України. Загальна частина. Навч. посіб. 2-ге вид. перероб. та доп. Станом на вересень 2011 р. К.: Центр учбової літератури, 2012. 320 с.
5. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / М. І. Бажанов , Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. 2_е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2005. 480 с.
6. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / підготовлено колективом авторів; за заг. ред. В Я. Конопельського, В. О. Меркулової. Одеса, ОДУВС, 2021. 452 с.

7. Березнер В. В. Об'єкт підкупу працівника підприємства, установи чи організації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Серія ПРАВО. Випуск 35. Ч. 1. Том 3. С. 57-54.
8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-те вид., переробл. та допов. Київ : ВД «Дакор», 2018. 1368 с.
9. Овод К. К. Кримінально-правова характеристика підкупу працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2017. 19 с.
10. Попович О. В., Томаш Л. В., Латковський П. П., Бабій А. Ю. Кримінальне право України. Особлива частина: навчальний посібник. Чернівці, 2022. 319 с.
11. Сухонос В. В., Білокінь Р. М., Сухонос В. В. (мол.). Кримінальне право України. Особлива частина: підручник / за заг. ред. доктора юрид. наук, проф. В. В. Сухоноса. Суми: ПФ «Видавництво «Університетська книга», 2020. 672 с.
12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України Станом на 2 вересня 2019 року / За заг. ред. Лошицького М. В. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2019. 864 с.
13. Словник української мови: У 20 т. Т. 1. А-Б / Голов. наук. ред. В. М. Русанівський; уклад.: Л.Л. Шевченко та ін. К.: Наукова думка, 2010. 911 с.
14. Вирок Соснівського районного суду м. Черкаси від 21.09.2015 по справі № 712/10648/15-к // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/50757140

Vynokurov A. I. Object of a criminal offense in the form of bribery of an employee of an enterprise, institution or organization

The relevance of the article lies in the implementation of a comprehensive analysis of the composition of a criminal offense in the form of bribery of an employee of an enterprise, institution or organization, because such a study will demonstrate the shortcomings contained in the current Criminal Code of Ukraine in terms of regulating criminal liability for the aforementioned socially dangerous act and will allow formulating the main directions of modernization of the content of Article 354 of the Criminal Code of Ukraine. The purpose of the article is to study the object of the composition of a criminal offense in the form of bribery of an employee of an enterprise, institution or organization. The article analyzes the object of the criminal offense of bribery of an employee of an enterprise, institution or organization. The author emphasizes that in the science of criminal law there is currently a significant number of positions regarding the definition of the essence of the category "object of a criminal offense": social relations protected by the law on criminal liability; social values; benefits; legitimate interests; a set of benefits, values, interests, etc. It is indicated that the most authoritative of these are the positions "object - social relations" and "object - social values". The author analyzes the positions of the court and national scholars in terms of establishing the object of a criminal offense under Article 354 of the Criminal Code of Ukraine. It is noted that bribery of an employee of an enterprise, institution or organization does not encroach on the authority of public authorities, local self-government bodies, and associations of citizens, and therefore there is an urgent need to transfer this crime to other structural parts of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine. The author supports the idea that the direct object of a criminal offense under Article 354 of the Criminal Code of Ukraine is such social values as business reputation, authority and normal operation of enterprises, institutions or organizations. It was concluded that the object of the criminal offense provided for in Article 354 of the Criminal Code of Ukraine is the business reputation, authority and normal operation of an enterprise, institution or organization.

Key words: *crime, corruption, Criminal Code, object of a criminal offense, bribery of an employee, corpus delicti, legal liability.*

УДК 342.9:351.74
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.56

Є. М. Василенко
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ВИДИ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

У статті визначено види юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань. До нормативно-правових гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань віднесено: – наявність чітких, системних, спеціалізованих та внутрішньо-узгоджених нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Державного бюро розслідувань; – відповідність законодавства принципу верховенства права та вимогам Конституції України; – нормативну деталізацію правил здійснення правоохоронних функцій; – імплементацію міжнародних стандартів у діяльності Державного бюро розслідувань. Встановлено, що інституційно-функціональні гарантії визначають правовий статус та функціональну спрямованість Державного бюро розслідувань, до яких віднесено: – незалежність Державного бюро розслідувань; – спеціальність статусу Державного бюро розслідувань; – соціальний захист працівників Державного бюро розслідувань; – відокремлення від політичного впливу Державного бюро розслідувань; – система перевірки доброчесності Державного бюро розслідувань; – наявність етичних норм для працівників Державного бюро розслідувань; – нульова толерантність до корупції працівників Державного бюро розслідувань. До контрольних гарантій, що забезпечують здійснення контролю як ключового інструменту забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань, віднесено: – здійснення зовнішнього контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань як одна із юридичних гарантій; – здійснення внутрішнього контролю за дотриманням дисципліни і законності працівниками Державного бюро розслідувань як одна із юридичних гарантій; – здійснення громадського контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань; – моніторинг стану дотримання дисципліни і законності в діяльності Державного бюро розслідувань як один із видів гарантій. Виділено процесуальні гарантії, які забезпечують законність процедур, які здійснює Державне бюро розслідувань. До організаційно-правових гарантій, які забезпечують належну внутрішню організацію роботи Державного бюро розслідувань, віднесено: – спеціальний внутрішній підхід до кадрової політики Державного бюро розслідувань; – матеріально-технічне забезпечення Державного бюро розслідувань; – структурування підрозділів Державного бюро розслідувань; – спеціальний порядок отримання та захисту інформації у діяльності Державного бюро розслідувань; – забезпечення внутрішньої та міжнародної співпраці у діяльності Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: *адміністративна юрисдикція, адміністративне право, адміністративні процедури, гарантії, законність, контроль, моніторинг, принципи, розслідування.*

Актуальність теми. Основою діяльності Державного бюро розслідувань є забезпечення дотримання верховенства права, захисту прав та свобод громадян та протидії найтяжчим формам правопорушень. Як спеціалізований правоохоронний орган, Державне бюро розслідувань функціонує в умовах, що вимагають високого рівня правової визначеності, прозорості та підконтрольності. В таких умовах, важливими складовими правового регулювання є юридичні гарантії законності, що безпосередньо впливають на ефективність правозастосовної діяльності.

Відповідно, актуальність дослідження видів юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань зумовлена важливим значенням з точки зору забезпечення практичної реалізації норм законності Державного бюро розслідувань, що сприятиме зміцненню правопорядку, підвищенню рівня довіри громадян

© Василенко Є. М., 2023

до правоохоронних органів та створенню правового середовища, в якому законність стає базовим принципом у відносинах між державою та суспільством.

Огляд останніх досліджень. Діяльність Державного бюро розслідувань була предметом наукового аналізу таких вчених, як: О. Дрозд, О. Ільченко, О. Кваша, О. Климчук, О. Левківська, І. Літвінова, О. Марченко, Є. Рєпіна, Є. Скулиш, С. Слінько, О. Степанов, Р. Труба, О. Усатий, А. Францевич, Т. Ященко та інших.

При цьому, новітні суспільно-політичні виклики в Україні негативно впливають на діяльність державних правоохоронних органів, що обумовлює необхідність актуальних наукових досліджень у цій площині.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі системного аналізу теоретичних основ та нормативних засад, визначити види юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань.

Виклад основних положень. У сучасній науці відсутній комплексний підхід до класифікації та систематизації юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань. Це вимагає ґрунтовного аналізу, починаючи з теоретичних основ. У правовій теорії гарантії законності визначаються як сукупність загально-соціальних і спеціально-соціальних (юридичних) умов, засобів та методів, закріплених у законодавстві, які спрямовані на забезпечення дотримання правових норм. Загально-соціальні гарантії створюють базис для зміцнення режиму законності через низку умов: 1) економічні фактори – кономічний розвиток суспільства, стабільність роботи господарського механізму, підвищення продуктивності праці та обсягів виробництва, рівність і різноманітність форм власності створюють умови для зацікавленості суб'єктів права в дотриманні законності. Економічна незалежність суб'єктів права є ключовим чинником, що сприяє їх прагненню до правомірної поведінки; 2) політичні фактори – демократизм конституційного ладу, розвиток народовладдя та демократичних інститутів, дотримання принципу поділу влади та політичний плюралізм забезпечують громадянам свободу самовизначення і об'єднання в організації за інтересами, що сприяє формуванню правової свідомості; 3) соціальні фактори – життєвий рівень населення, забезпеченість основними соціально-культурними послугами, надання державної підтримки у вигляді субсидій чи соціальної допомоги, а також низький рівень безробіття створюють умови для стабільності суспільного життя. Ефективна соціальна служба та доступність соціального страхування зміцнюють довіру до держави; 4) ідеологічні (духовні) фактори – високий рівень правової свідомості, морально-правові уявлення про важливість законослухняної поведінки та ідеологічний плюралізм сприяють розвитку правової культури. Важливим аспектом є відмова держави від нав'язування ідеології, натомість акцент на правову освіту, виховання, поширення правової культури. Необхідно уникати пропаганди насильства, расової або національної нетерпимості. Особливе значення мають свобода слова, преси та широкий доступ до інформації. Вони дозволяють громадянам брати участь у публічній боротьбі з порушеннями у будь-якій сфері державного чи суспільного життя [4, с. 260–267].

Також, існує думка, що загальні умови – суто об'єктивні (економічні, політичні та ін.) умови суспільного життя, в яких здійснюється правове регулювання. Ці умови створюють макросередовище реалізації права, його функціонування, зумовлюючи при цьому і спеціальні засоби щодо зміцнення законності [2, с. 470–479]. До загальних умов, які виступають гарантами законності О. Мурашин та М. Кельман відносять: 1) економічні умови – ці умови характеризуються рівнем розвитку суспільства та організацією системи господарювання. До них належать такі фактори, як високий ступінь організованості економіки, злагоджена робота економічного механізму, стабільне зростання продуктивності праці та ефективність господарської діяльності. Крім того, важливим є наявність стабільної грошової системи, яка забезпечує економічну впевненість та сприяє зміцненню законності в суспільстві; 2) політичні умови – головним чинником у цій сфері виступає наявність сильної та ефективної державної влади,

яка здатна забезпечувати стабільність та порядок. Політична стабільність держави є фундаментом для дотримання законності на всіх рівнях суспільного життя; 3) ідеологічні умови – значущість цих умов визначається рівнем політичної, правової та загальної культури населення. Законність досягається, коли повага до права та закону стає особистим переконанням кожної людини. Особливо це стосується державних службовців, законодавців і осіб, які приймають ключові управлінські рішення. Формування правової культури, що ґрунтується на усвідомленні важливості законності, є важливою передумовою для її забезпечення; 4) соціальні умови – стан соціальної законності залежить від законослухняності громадян, їхньої поваги до законів і готовності дотримуватися їхніх приписів. Вагомим чинником є рівень життя населення, який визначає загальний соціальний клімат. Соціальна стабільність сприяє формуванню відповідального ставлення громадян до норм права; 5) правові умови – якість чинного законодавства безпосередньо впливає на стан законності. Воно має бути всебічним, стабільним, технічно досконалим і забезпеченим ефективними механізмами реалізації. Успішне правове регулювання залежить від застосовуваних законодавцем засобів, методів і принципів. Особливо важливо, щоб законодавство відповідало динаміці суспільних відносин. В іншому випадку, воно може стати перешкодою у вирішенні соціальних проблем і боротьбі зі злочинністю. Таким чином, забезпечення законності є багатовимірним процесом, який охоплює економічні, політичні, ідеологічні, соціальні та правові аспекти, кожен з яких відіграє важливу роль у підтриманні правопорядку та зміцненні правової системи [2, с. 470–479].

Відносно спеціальних засобів (умов) забезпечення законності, з позиції теоретиків права, спеціально-соціальні (юридичні) гарантії правової законності - сукупність юридичних умов, правових способів та організаційно-правових засобів, що закріплені в чинних законах та інших джерелах (формах) права й безпосередньо спрямовані на забезпечення режиму правової законності і правового порядку. Юридичні гарантії охоплюють якісний стан усіх джерел права, включаючи нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, судові прецеденти, правові звичаї, а також акти тлумачення норм права та правозастосовні акти, які мають забезпечувати їх однозначне і послідовне застосування. Ефективне функціонування правової системи залежить від створення якісного законодавства, яке відповідає положенням конституції і забезпечує правову стабільність. Важливими елементами гарантій є нагляд та контроль за станом законності, включаючи конституційний судовий контроль, попередження і припинення правопорушень, а також захист та відновлення порушених прав громадян через ефективні механізми юридичної відповідальності. Реалізація надійних і доступних юридичних процедур сприяє підвищенню рівня законності, а високий рівень правової культури та правосвідомості населення забезпечує міцну основу для правопорядку. Організаційно-правові засоби зосереджені на реалізації принципу поділу влади, що запобігає надмірній концентрації влади та сприяє її збалансованому функціонуванню. Важливим аспектом є ретельний підбір кадрів у правоохоронних і юрисдикційних органах, що забезпечує їх професіоналізм і ефективність. Також необхідною є організація належних умов для роботи юрисдикційних та правоохоронних органів, включаючи структурні підрозділи, що займаються боротьбою з організованою злочинністю, наркобізнесом, тероризмом та корупцією. Таким чином, спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є комплексною системою, яка інтегрує нормативні, процедурні та організаційні складові, спрямовані на забезпечення правової законності у всіх сферах суспільного життя [4, с. 260–267].

Також серед них теоретики права виділяють юридичні й організаційні гарантії (засоби). Юридичні гарантії являють собою систему умов і засобів, що обумовлені специфікою економічного й суспільного устрою та закріплені в чинному законодавстві. Їхня головна мета полягає в забезпеченні законності, захисті прав і свобод громадян, а також у створенні умов для їх безперешкодної реалізації. Ця

система охоплює низку елементів, кожен з яких має своє призначення. Одним із ключових напрямів юридичних гарантій є засоби виявлення (розкриття) правопорушень. Вони передбачають діяльність компетентних державних органів, спрямовану на ідентифікацію правопорушень з метою їх припинення та усунення наслідків. У деяких випадках такі гарантії передбачають активну участь громадян у процесі виявлення правопорушень. Засоби попередження правопорушень відіграють важливу роль у недопущенні порушень закону та порушення прав і свобод громадян і організацій. Вони діють на випередження, створюючи умови для мінімізації ризику виникнення протиправних дій. Не менш важливими є засоби припинення правопорушень, які спрямовані на оперативну реакцію у випадках, коли правопорушення вже відбуваються. Ці засоби забезпечують негайне припинення порушень та недопущення їх подальшого поширення. Заходи з відновлення порушених прав і ліквідації наслідків правопорушень мають на меті повернення порушених прав до їх початкового стану, а також усунення негативних наслідків правопорушень. Ці гарантії забезпечують не лише компенсацію завданої шкоди, але й відновлення суспільного порядку. Особливе значення серед юридичних гарантій має юридична відповідальність. Вона виконує функцію покарання за порушення закону, слугує механізмом відновлення справедливості та запобігає подальшим порушенням. Процесуальні гарантії займають центральне місце в системі юридичних гарантій, оскільки процесуальні механізми забезпечують реалізацію матеріальних норм права. Формально закріплені права можуть стати реальністю лише за умови наявності належного процесуального забезпечення, що робить ці гарантії ключовими для зміцнення законності. Правосуддя також є важливою складовою юридичних гарантій. Діяльність судів, що включає розгляд і вирішення цивільних і кримінальних справ, спрямована на забезпечення справедливості та всебічного зміцнення законності. Поряд із юридичними, особливу роль відіграють організаційні гарантії. Вони охоплюють комплекс заходів організаційного характеру, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями, захист прав людини та забезпечення належного функціонування юрисдикційних і правоохоронних органів. Важливою частиною цих заходів є створення спеціалізованих підрозділів у структурі правоохоронних органів, які займаються протидією організованій злочинності, корупції та іншим загрозам. Таким чином, юридичні та організаційні гарантії забезпечують цілісність правопорядку та створюють основу для ефективного функціонування правової системи [2, с. 470–479].

Існує інша думка, відповідно до якої, до спеціально юридичних гарантій належать: - чітка нормативна врегульованість правовими актами суспільних відносин, що потребують правової регламентації; - удосконалення законодавства; - додержання ієрархічної підпорядкованості правових актів; - легітимна діяльність спеціальних органів, що контролюють дотримання законів, інших нормативних актів (Конституційного Суду, судів загальної юрисдикції, прокуратури); контроль державних органів за підлеглими їм структурами; - наявність юридичних механізмів, за допомогою яких рішення право-застосувальних органів визнаються юридично нікчемними та незаконними [3, с. 10–14].

З аналізу теоретичних положень, слід вказати, що система юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань побудована на засадах функціональної диференціації.

Окрім цього, з точки зору А. Драгоненка, юридичні гарантії законності представляють собою комплексне поняття, яке охоплює не лише правові норми та юридичну діяльність, але й спеціальні механізми та засоби, розроблені державою і передбачені законодавством. До таких засобів, наприклад, належать юридична відповідальність, а також інструменти забезпечення законності, як-от прокурорський нагляд за дотриманням законодавства Державним бюро розслідувань (ДБР) під час здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, або ж відомчий контроль з боку комітетів Верховної Ради України за діяльністю ДБР.

Саме ці елементи формують основу юридичних гарантій законності у відповідній сфері. З метою розкриття змісту правових гарантій законності у взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади доцільно провести детальний аналіз таких аспектів: 1) правових норм, які регулюють юридичні гарантії у цій сфері та визначають їх види; 2) юридичної діяльності як форми реалізації правових гарантій законності, включно зі способами її здійснення; 3) юридичної відповідальності, яка слугує засобом забезпечення цих гарантій. Серед різноманіття юридичних гарантій законності, залежно від суб'єкта, їх можна поділити на парламентські, президентські, судові, муніципальні, контрольні, наглядові, міжнародні тощо. Важливу роль у системі юридичних гарантій посідають законодавчі органи державної влади, які забезпечують розробку та ухвалення якісних нормативно-правових актів. За функціональною ознакою юридичні гарантії поділяються на матеріальні та процесуальні, і цей розподіл є надзвичайно важливим. По-перше, через такий поділ можна чітко визначити призначення конкретних гарантій, оцінити їх доцільність і реальність. По-друге, цей розподіл відображає процедуру використання конкретної гарантії [5]. Т. Заставний підкреслює, що система правових гарантій процесуальної незалежності слідчого повинна бути гармонійною та збалансованою на всіх рівнях її функціонування — як зовнішньому, так і внутрішньому. Водночас надмірна кількість засобів забезпечення у цій системі, особливо якщо вони мають декларативний характер, призводить до втрати їх ефективності. Така надлишковість може спричинити ігнорування цих засобів, зниження їх помітності на практиці та створення хибного уявлення про реальні результати. Псевдогарантії не завжди залишаються нейтральними: вони здатні негативно впливати на механізм юридичного забезпечення, знижувати його ефективність і створювати перешкоди у досягненні основних завдань [6, с. 159].

Заставний Т., при виділенні процесуальних гарантій діяльності слідчого державного бюро розслідувань, зазначає про їх формування у спеціальному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», зокрема, стаття 7 визначає наступні гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності:

– у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності заводиться оперативно-розшукова справа;

– контроль за оперативно-розшуковою діяльністю здійснюється, зокрема, Державним бюро розслідувань;

– при наявності достатніх підстав дозвіл на проведення оперативно-розшукової діяльності дає керівник відповідного оперативного підрозділу, який несе відповідальність за законність здійснюваних заходів відповідно до чинного законодавства;

– при застосуванні оперативно-розшукових заходів працівники оперативних підрозділів зобов'язані враховувати їх відповідність ступеню суспільної небезпеки кримінально протиправних посягань та загрозі інтересам суспільства і держави.

– громадяни України та інші особи мають право у встановленому законом порядку одержати від органів, на які покладено здійснення оперативно-розшукової діяльності, письмове пояснення з приводу обмеження їх прав і свобод та оскаржити ці дії;

– підрозділи, що використовують автоматизовані інформаційні системи в оперативно-розшуковій діяльності, повинні забезпечити можливість видавати дані про особу на запит органів досудового розслідування, прокуратури, суду. В місцях зберігання інформації повинна бути гарантована її достовірність та надійність охорони;

– не підлягають передачі і розголошенню результати оперативно-розшукової діяльності, які відповідно до законодавства України становлять державну таємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини [7].

Також доцільним вбачається виділення гарантій незалежність Державного бюро розслідувань. Зокрема, Згідно Закону України «Про Державне бюро розслідувань» гарантії незалежність Державного бюро

розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними законами: 1) спеціальним статусом Державного бюро розслідувань, особливим порядком, фінансування та організаційного забезпечення діяльності; 2) особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора Державного бюро розслідувань, а також вичерпним переліком підстав для припинення його повноважень, визначеним законом; 3) порядком здійснення повноважень Державним бюро розслідувань та його працівниками; 5) забороною незаконного втручання у здійснення повноважень працівників Державного бюро розслідувань; 6) належною оплатою праці працівників Державного бюро розслідувань і соціальними гарантіями; 7) правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників Державного бюро розслідувань, їхніх близьких родичів [1].

Відповідно, система юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань знаходиться у фундаментальній залежності від нормативної визначеності правового регулювання Державного бюро розслідувань.

Узагальнюючи вище викладене, можна зазначити, що система юридичних гарантій законності діяльності Державного бюро розслідувань включає в себе наступні види:

1) нормативно-правові гарантії, що охоплюють зміст нормативної визначеності діяльності Державного бюро розслідувань, зокрема:

– наявність чітких, системних, спеціалізованих та внутрішньо-узгоджених нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Державного бюро розслідувань;

– відповідність законодавства принципу верховенства права та вимогам Конституції України;

– нормативна деталізація правил здійснення правоохоронних функцій;

– імплементація міжнародних стандартів у діяльності Державного бюро розслідувань;

2) інституційно-функціональні гарантії, які визначають правовий статус та функціональну спрямованість Державного бюро розслідувань, зокрема:

– незалежність Державного бюро розслідувань;

– спеціальність статусу Державного бюро розслідувань;

– соціальний захист працівників Державного бюро розслідувань;

– відокремлення від політичного впливу Державного бюро розслідувань;

– система перевірки доброчесності Державного бюро розслідувань;

– наявність етичних норм для працівників Державного бюро розслідувань;

– нульова толерантність до корупції працівників Державного бюро розслідувань;

3) контрольні гарантії, що забезпечують здійснення контролю як ключового інструменту забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань, зокрема:

– здійснення зовнішнього контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань як одна із юридичних гарантій;

– здійснення внутрішнього контролю за дотриманням дисципліни і законності працівниками Державного бюро розслідувань як одна із юридичних гарантій;

– здійснення громадського контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань;

– моніторинг стану дотримання дисципліни і законності в діяльності Державного бюро розслідувань як один із видів гарантій;

4) процесуальні гарантії, які забезпечують законність процедур, які здійснює Державне бюро розслідувань, зокрема:

– процесуальна регламентація діяльності Державного бюро розслідувань;

– нагляд за процесуальними діями та рішеннями працівників Державного бюро розслідувань через судові механізми;

– правова підтримка учасників кримінального провадження;

– дотримання принципу змагальності у процесуальній діяльності Державного бюро розслідувань;

– обмеження тривалості процесуальної діяльності Державного бюро розслідувань;

5) організаційно-правові гарантії, які забезпечують належну внутрішню організацію роботи Державного бюро розслідувань, зокрема:

– спеціальний внутрішній підхід до кадрової політики Державного бюро розслідувань;

– матеріально-технічне забезпечення Державного бюро розслідувань;

– структурування підрозділів Державного бюро розслідувань;

– спеціальний порядок отримання та захисту інформації у діяльності Державного бюро розслідувань;

– забезпечення внутрішньої та міжнародної співпраці у діяльності Державного бюро розслідувань;

6) гарантії юридичної відповідальності, зокрема:

– наявність юридичної відповідальності для працівників Державного бюро розслідувань;

– можливість громадян оскаржити дії Державного бюро розслідувань у судовому порядку, включно з механізмами відновлення порушених прав;

– наявність юридичної відповідальності за незаконне втручання або посягання на законність діяльності Державного бюро розслідувань.

Список використаної літератури:

1. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 55.
2. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
3. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2003. 19 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. 4-те видання, стереотипне. Підручник. Київ : Алерта, 2021. 528 с.
5. Драгоненко А. Гарантії здійснення взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади. *Baltija Publishing*. DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-26-091-9-6
6. Заставний Т. Ю. Процесуальні гарантії діяльності слідчого Державного бюро розслідувань. *Юридична наука*. 2020. № 12 (114), С. 153–161.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

Vasylenko Ye. M. Types of legal guarantees of the legality of the activities of the State Bureau of Investigation

The article defines the types of legal guarantees of the legality of the activities of the State Bureau of Investigation. The normative legal guarantees of the legality of the activities of the State Bureau of Investigations include: - the presence of clear, systematic, specialized and internally coordinated legal acts that regulate the activities of the State Bureau of Investigations; – compliance of legislation with the principle of the rule of law and the requirements of the Constitution of Ukraine; – regulatory detailing of the rules for the implementation of law enforcement functions; – implementation of international standards in the activities of the State Bureau of Investigation. It was established that institutional and functional guarantees determine the legal status and functional focus of the State Bureau of Investigations, which include: - independence of the State Bureau of Investigations; – specialty status of the State Bureau of Investigation; - social protection of employees of the State Bureau of Investigation; - separation from the political influence of the State Bureau of Investigation; – the integrity check system of the State Bureau of Investigation; – availability of ethical standards for employees of the State Bureau of Investigation; - zero tolerance for corruption by employees of the State Bureau of Investigation. Control guarantees that ensure the implementation of control as a key tool for ensuring the activities of the State Bureau of Investigations include: - implementation of external control over the activities of the State Bureau of Investigations as one of the legal guarantees; - implementation of internal control over compliance with discipline and legality by employees of the State Bureau of Investigation as one of the legal guarantees; - implementation of public control over the activities of the State Bureau of Investigation; - monitoring the state of compliance with discipline and legality in the activities of the State Bureau of Investigation as one of the types of guarantees. Procedural guarantees that ensure the legality of the procedures carried out by the State Bureau of Investigation have been identified. The organizational and legal guarantees that ensure the proper internal organization of the work of the State Bureau of Investigations include: – a special internal approach to the personnel policy of the State Bureau of Investigations; - material and technical support of the State Bureau of Investigation; – structuring of subdivisions of the State Bureau of Investigation; – a special procedure for obtaining and protecting information in the activities of the State Bureau of Investigation; - ensuring internal and international cooperation in the activities of the State Bureau of Investigation.

Key words: *administrative jurisdiction, administrative law, administrative procedures, guarantees, legality, control, monitoring, principles, investigation.*

УДК 342.9:316.647.82
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.57

А. О. Орел
слухач аспірантури
Міжрегіональної Академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ ГЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття адміністративної процедури запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні як врегульовані та упорядковані адміністративно-правовими нормами дії органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення інших інструментів правозастосування задля виявлення, попередження та усунення дискримінаційних проявів за гендерною ознакою.

Визначено особливості адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні: 1) правовий характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності (функціонування в межах та на основі правових норм); 2) спрямованість на забезпечення рівності при реалізації різних прав, свобод та можливостей осіб в суспільстві; 3) міжвідомчий підхід до формування системи суб'єктів реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності; 4) превентивний характер впливу; 5) забезпечення адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється через механізм захисту прав; 6) правозахисний та відновлювальний характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності; 7) при формуванні та реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється орієнтація на суспільну думку та міжнародні стандарти у сфері прав людини.

За змістовним критерієм, виділено види адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності: – нормотворчі процедури; – реєстраційні процедури; – дозвільні процедури; – контрольно-наглядові процедури; – навчально-екзаменаційні процедури (передбачають оцінку знань суб'єктів запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності щодо антидискримінаційної політики); – інформаційно-роз'яснювальні процедури; – координаційні; – процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: *адміністративна юрисдикція, адміністративне законодавство, адміністративне регулювання, адміністративні правовідносини, адміністративні процедури, боротьба, ґендер, дискримінація, запобігання, ідентичність.*

Актуальність теми. Становлення інституту адміністративної процедури в нашій державі важко назвати революційним та стрімким. Адміністративно-правова наука, збагатившись за допомогою компаративістики, позитивними здобутками зарубіжного досвіду у цій сфері крок за кроком почала вибудовувати фундамент для майбутніх законотворчих ініціатив та процесів. Проте, досить тривалий період часу вітчизняне законодавство про адміністративну процедуру знаходилося в певній невизначеності, а розробка та прийняття спеціального акту, що визначав би правові засади у цій сфері занадто затягувалися. Важливо зауважити, що пояснення такого стану справ лежить не тільки у площині політичної волі та своєрідної обмеженості нормотворчого потенціалу законодавця. Передумовами цього безумовно є й історичні фактори у державотворенні, тенденції та напрями наукових досліджень, архаїзми та пережитки у сприйнятті сучасних правових інститутів, ментальні перцепції суспільством

© Орел А. О., 2023

процесів, що десятиліттями відбувалися у сфері публічного адміністрування тощо [8, с. 355].

Адміністративна процедура, як інструмент публічного управління, має безпосередній вплив на реалізацію принципу рівності, закріпленого в Конституції України та міжнародних актах. Потреба у правовому врегулюванні адміністративних процедур обумовлена як соціальними, так і правовими факторами. З одного боку, суспільство демонструє зростаючий рівень обізнаності щодо гендерної рівності. З іншого боку, вітчизняне адміністративне право лише починає адаптуватися до викликів, пов'язаних із захистом прав людини, зокрема з подоланням стереотипів та дискримінаційних практик у публічному управлінні. Історичні та ментальні бар'єри у сприйнятті гендерної ідентичності ускладнюють цей процес, проте саме адміністративні процедури здатні стати основою для поступового трансформування суспільної свідомості.

Огляд останніх досліджень. Спеціальними питаннями адміністративно-правового регулювання щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні займалися такі науковці, як: О. Безпалова, А. Боровик, Н. Деревянко, А. Друзенко, О. Дрозд, А. Довгопол, В. Гончаров, Н. Грідіна, О. Кравченко, В. Лазарєв, Н. Лях, О. Перунова, А. Собакарь, Р. Шаповал, Г. Шевчук, О. Шевченко, В. Черненко, І. Федорович, Ю. Юринець та інші.

Однак, факти дискримінації в Україні є, на жаль, а відповідна протидія таким суспільно-негативним явищам здійснюється в площині адміністративно-правового регулювання, що обумовлює актуальність наукового виклику.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити та охарактеризувати адміністративні процедури запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні.

Виклад основних положень. Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [3, с. 259].

У практиці діяльності українського суспільства часто використовуються різні підходи до формування поняття «адміністративна процедура». Термін «процедура» походить від французького слова procedure та латинського procedo, українською мовою означає «просуватись», тобто встановлений порядок ведення, розгляд яких-небудь справ. У правовій сфері зазначений термін розуміється як нормативно визначена сукупність взаємопов'язаних, об'єднаних між собою дій, направлених на досягнення певного результату та реалізацію прав [3, с. 259–260].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права обумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину

своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі при- йняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил [4, с. 113-124].

Вчені В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко визначають, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок розгляду та вирішення суб'єк¬тами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів [3, с. 259–260].

Під адміністративною процедурою І. В. Бойко пропонує розуміти структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [4, с. 113-124]. Під адміністративною процедурою Ю. Басова розуміє встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний правозастосовчої діяльності порядок органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [5, с. 123]. Р. В. Ігонін, М. В. Вікторчук визначають, що адміністративна процедура як частина адміністративного процесу є врегульованою положеннями адміністративно-процесуального законодавства, не пов'язана з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів правозастосовної діяльності щодо порядку підготовки і прийняття рішень органів виконавчої влади [6, с. 182-190].

Під адміністративною процедурою І. Юрійчук розуміє нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [7, с. 156].

Отже, на наш погляд, адміністративна процедура запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні – це врегульовані та упорядковані адміністративно-правовими нормами дії органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення інших інструментів правозастосування задля виявлення, попередження та усунення дискримінаційних проявів за гендерною ознакою.

Доповнити розуміння адміністративної процедури як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики. І. Бойко виділяє кілька ключових ознак, зокрема: правовий характер, оскільки адміністративна процедура ґрунтується на нормах права; владний характер, що проявляється у розпорядчих приписах суб'єктів публічного управління, які обов'язкові для виконання; регулювання діяльності як суб'єктів публічного управління, так і приватних осіб; орієнтованість на ухвалення адміністративного акта; застосування для вирішення конкретних адміністративних справ; забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та запобігання їх порушенням; породження зовнішніх наслідків у вигляді нових прав та обов'язків учасників процедури; безспірний характер, за винятком розгляду скарг, коли виникають розбіжності між сторонами щодо правильності вирішення справи [4, с. 113–124].

Водночас В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило та С. Стеценко визначають ознаки адміністративної процедури наступним чином: вона має правовий характер, оскільки базується на дотриманні норм права; спрямована на ухвалення та реалізацію адміністративних актів; регулює діяльність як суб'єктів публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;

вирішує конкретні адміністративні справи, пов'язані з публічно-правовими відносинами, реалізацією прав і обов'язків особи; породжує правові наслідки для суб'єктів публічного управління та приватних осіб; здійснюється відповідно до чітко встановленого порядку, закріпленого адміністративною процедурою [3, с. 259–260].

Р. В. Ігонін і М. В. Вікторчук також виділяють особливості адміністративних процедур, які включають: їх застосування у публічній сфері; правозастосовну природу; орієнтованість на створення умов для реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій; упорядкування діяльності органів виконавчої влади; специфічний суб'єктний склад, де однією зі сторін завжди є державний орган або посадова особа з владними повноваженнями; закріплення процедур у нормах адміністративного процесуального права, що регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та суміжних галузей права (фінансового, господарського, трудового тощо) [6, с. 182–190].

Включаючи до характеристик особливості сфери, на наш погляд, особливості адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні визначають наступними характеристиками:

1) правовий характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності (функціонування в межах та на основі правових норм);

2) спрямованість на забезпечення рівності при реалізації різних прав, свобод та можливостей осіб в суспільстві;

3) міжвідомчий підхід до формування системи суб'єктів реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності;

4) превентивний характер впливу;

5) забезпечення адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється через механізм захисту прав;

6) правозахисний та відновлювальний характер адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності;

7) при формуванні та реалізації адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності здійснюється орієнтація на суспільну думку та міжнародні стандарти у сфері прав людини.

Оскільки діяльність із публічного управління носить дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види за різними критеріями. Так, І. Бойко пропонує поділ за суб'єктом ініціювання правовідносин: процедури, ініційовані приватною особою, та ті, що ініціюються суб'єктом публічного управління. Інша класифікація базується на кількості суб'єктів публічної адміністрації, що беруть участь у процедурі: це можуть бути процедури, здійснювані одним суб'єктом публічного управління, або ті, що виконуються кількома суб'єктами. В залежності від наслідків для приватної особи, адміністративні процедури поділяють на: правонадавальні (наприклад, призначення пенсій, субсидій, реєстрація прав на нерухомість), правообмежувальні (викуп земельних ділянок для суспільних потреб), та зобов'язальні (контрольно-наглядові заходи). За змістом адміністративні процедури можуть бути реєстраційними, дозвільними, ліцензійними, контрольно-наглядовими, екзаменаційними, акредитаційними, посвідчувальними, приватизаційними, а також такими, що пов'язані з розглядом скарг тощо [4, с. 113-124].

Науковці В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко пропонують наступну класифікацію адміністративних процедур: 1) за суб'єктом ініціювання: процедури, ініційовані фізичними чи юридичними особами, та ті, що розпочинаються суб'єктом публічного адміністрування; 2) за участю третіх осіб: прості процедури, які завершуються без залучення додаткових суб'єктів (наприклад, реєстрація юридичних осіб), і складні, які потребують участі фахівців, експертів, або інших осіб (наприклад, експертиза, подання декларацій у сфері охорони здоров'я); 3) за кількістю адміністративних органів: індивідуальні (здійснювані одним органом) та

колективні (з залученням кількох суб'єктів публічної адміністрації); 4) за правовими наслідками: правонадавальні (реєстрація речових прав), правообмежувальні (викуп нерухомості для суспільних потреб), та зобов'язальні (контрольні заходи); 5) за сутністю: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, акредитаційні, ліцензійні, екзаменаційні тощо [3, с. 261–262].

На наш погляд, не слід визначати широку класифікацію, сформовану вищенаведеними авторами. Слід вибрати найбільш змістовний критерій, що, на наш погляд, є саме змістовне наповнення або ж сутністю. За відповідним критерієм, у площині правового регулювання в Україні існують наступні види адміністративних процедур запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності:

– нормотворчі процедури;
– реєстраційні процедури;
– дозвільні процедури;
– контрольно-наглядові процедури;
– навчально-екзаменаційні процедури (передбачають оцінку знань суб'єктів запобігання дискримінації за ознакою гендерної ідентичності щодо антидискримінаційної політики);
– інформаційно-роз'яснювальні процедури;
– координаційні;
–процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 52. Ст. 561.
2. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
4. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 113-124.
5. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11(1). С. 121-123.
6. Ігонін Р. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2. С. 182-190.
7. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 151-156.
8. Малик І. М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 6. С. 355-361.

Orel A. O. Administrative procedures for preventing discrimination on the basis of gender identity in Ukraine

The article defines the concept of the administrative procedure for the prevention of discrimination based on gender identity in Ukraine as regulated and regulated by administrative and legal norms of the actions of public administration bodies regarding the adoption of administrative decisions, the provision of administrative services and the implementation of other law enforcement tools in order to identify, prevent and eliminate discriminatory manifestations based on gender .

The features of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity in Ukraine have been determined: 1) the legal nature of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity (functioning within the limits and on the basis of legal norms); 2) focus on ensuring equality in the realization of various rights, freedoms and opportunities of individuals in society; 3) an interdepartmental approach to the formation of a system of entities implementing administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity; 4) preventive nature of influence; 5) provision of administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity is carried out through the rights protection mechanism; 6) the human rights and restorative

nature of administrative procedures to prevent discrimination based on gender identity; 7) in the formation and implementation of administrative procedures for the prevention of discrimination based on gender identity, public opinion and international standards in the field of human rights are oriented.

According to the meaningful criterion, the types of administrative procedures for preventing discrimination based on gender identity are highlighted: – rule-making procedures; – registration procedures; – permit procedures; – control and supervision procedures; – educational and examination procedures (provide an assessment of the knowledge of the subjects of the prevention of discrimination based on gender identity regarding the anti-discrimination policy); – informational and explanatory procedures; - coordination; - procedures for bringing to administrative responsibility.

Key words: *administrative jurisdiction, administrative legislation, administrative regulation, administrative legal relations, administrative procedures, struggle, gender, discrimination, prevention, identity.*

УДК 343.352:343.85(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.58

В. А. Мазійчук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ КОРУПЦІЇ В СУДОВИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті корупція в судових органах розглядається як досить складна сукупність десятка складів кримінальних правопорушень. Виокремлюються три найбільші блоки корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, які вчиняються в судових органах: перший (питома вага 8,5 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 364, 365-2, 366 КК України, зокрема: зловживання владою та службовим становищем, зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, службове підроблення; другий (питома вага 15,2 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 368, 368-4, 368-5, 369, 369-2 КК України, зокрема: прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, підкуп особи, яка надає публічні послуги, незаконне збагачення, пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, зловживання впливом; третій (питома вага 10 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 366-2, 366-3, 367 КК України, зокрема: декларування недостовірної інформації, неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, службова недбалість.

Звертається увага на те, що аналіз суб'єктного складу корупційних кримінальних правопорушень, учинених в судових органах України, засвідчує про переважну спрямованість зусиль правоохоронних органів на притягнення до відповідальності суддів перших інстанцій. У свою чергу, результати проведеного на умовах анонімності опитування пересічних громадян засвідчили, що практично кожний четвертий респондент не має наміру звертатися до правоохоронних органів, якщо йому або його близьким доведеться дати «хабар» за позитивне вирішення судової справи. Тобто, фактично частина осіб, які знають про корупцію в судових органах та могли би стати потенційними викривачами, не звертаються до уповноважених органів. Сприяє також цьому й зневіра в те, що правоохоронці зможуть притягнути до кримінальної відповідальності винних, а також громадяни побоюються проблем, які можуть у них виникнути у зв'язку з викриттям корупційного кримінального правопорушення. Тому, у статті доводиться, що на рівні суб'єктивного сприйняття ситуації рівень корупційності судових органів не суттєво різниться з оцінками ситуації, наприклад, в митних органах, які звичайно в масовій свідомості сприймаються як «корумповані».

Ключові слова: *стан, структура, характеристика, корупція, судоустрій, суди, правосуддя, кримінальне провадження, досудове розслідування.*

Виклад основного матеріалу. Дослідження стану та тенденцій корупції в судових органах передбачає отримання всебічної та об'єктивної інформації про рівень, структуру та динаміку відповідних кримінальних правопорушень. Під поняттям «*рівень*» злочинності розуміється визначена в абсолютних числах загальна кількість кримінальних правопорушень та осіб, які їх вчинили на певній території (країна, місто, район) за певний проміжок часу [6, с. 156]. *Структура* злочинності розкриває її склад та співвідношення між складовими видами злочинних проявів [6, с. 161]. *Динаміка* злочинності – це показник, що відображає зміни рівня, структури, елементів останньої та будь-яких інших її ознак протягом певного

© Мазійчук В. А., 2023

періоду. До основних показників динаміки відносять: а) рівень ряду – це показник абсолютної величини рівня певного періоду, що відображений у конкретному ряді; б) абсолютний приріст (зниження) – це різниця між рівнями минулого та попереднього періодів, яка відображена в абсолютних показниках; в) темп росту (зниження) – відсотковий показник рівня минулого періоду до рівня попереднього, що береться як базовий (ланцюговий спосіб); г) темп приросту (зниження) – відсотковий показник відношення приросту (зниження) всіх наступних рівнів ряду до першого, що визначений як нерухомий базовий [6, с. 169].

Як зазначає М. І. Мельник, зазвичай з'ясування стану й тенденцій розвитку будь-якого різновиду злочинів реалізується, перш за все, завдяки офіційним даним щодо вчинених правопорушень, осіб, котрими їх вчинено, сфери розповсюдження наведених діянь тощо. Проте по відношенню до корупційних правопорушень це не так легко зробити, перш за все через те, що офіційною статистикою фіксуються певні показники щодо тільки відповідної частини правопорушень корупційного характеру [17, с. 152–153].

Перед тим, як висвітлити відповідні показники, слід зауважити, що дослідження стану корупції й практики застосування антикорупційного законодавства покладається на незалежні спеціалізовані органи із залученням інститутів громадянського суспільства. Такими є НАЗК та Національна рада з питань антикорупційної політики. Проте, як слушно зазначає М. І. Хавронюк, щорічні дослідження стану відповідно до загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції на основі стандартів ООН, Кабінетом Міністрів України не організовано і не проведено [21].

В Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики наголошується, що Україна повністю не виконала рекомендацію Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо регулярних досліджень корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших поновлень. Відсутній уніфікований інструментарій дослідження проблеми корупції, а також єдиний аналітичний центр по вивченню ситуації з корупцією та підвищенню ефективності антикорупційної політики держави [1, с. 58].

Основними показниками, які характеризують тенденції корупції в судових органах України, є дані щодо кількості учинених: а) кримінальних правопорушень, передбачених розділом XV Особливої частини КК України, а також щодо інших кримінальних правопорушень пов'язаних із корупцією; б) адміністративних правопорушень (Глава 13-А КУпАП); в) оцінки громадськості. Перш ніж перейти до статистичного аналізу показників корупції в судових органах слід зробити декілька застережень щодо об'єктивності і достовірності вихідної інформації такого аналізу.

По-перше, корупція в судових органах – це досить складна сукупність десятка складів кримінальних правопорушень. У зв'язку з цим джерелом кримінологічної інформації стали оприлюднені звіти Верховного Суду, Офісу Генерального прокурора, НАБУ, ДБР, а також публікації в медіа та результати тематичних досліджень інших авторів.

По-друге, кримінологічний аналіз корупції в судових органах вирізняється надзвичайною складністю через багатофакторну структуру детермінації злочинної діяльності.

По-третє, низький науковий інтерес до досліджуваної проблематики призводить до різного підходу правозастосовних органів і дослідників щодо оцінки окремих видів корупційних кримінальних правопорушень, зазвичай, які вчиняються в судових органах України, а це практично затрудняє та уповільнює проведення порівняльного аналізу і розробку спільних заходів запобігання та протидії.

Із набуттям чинності КПК України 2012 р. [12], порівняно з КПК України 1960 р. дізнання й досудове слідство як форми досудового розслідування набули оновленого змісту. Досудове розслідування сьогодні розпочинається з моменту надходження інформації про вчинене кримі-

нальне правопорушення (або про таке, що готується), та внесенням її до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) [19]. Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення затверджуються Офісом Генерального прокурора за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України (СБУ), НАБУ, ДБР. Відповідно до п. 1.3 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, ЄРДР ведеться з метою забезпечення: реєстрації кримінальних правопорушень (проваджень) та обліку прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження; оперативного контролю за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; аналізу стану та структури кримінальних правопорушень, вчинених у державі; інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів [20].

Втім, у процесі розслідування щодо частини діянь з ознаками кримінального правопорушення, зареєстрованих в ЄРДР, встановлюється відсутність події, складу кримінального правопорушення або інші реабілітуючі обставини. Відповідно, утворюються два основних масиви: обліковані кримінальні правопорушення, які закінчуються провадженням і розглядаються як показник обсягу кримінально караних діянь, та діяння, кримінальні провадження за якими закриті за реабілітуючими обставинами. Дані щодо останніх виключаються з Єдиного звіту про кримінальні правопорушення (форма № 1) [11, с. 79–80].

Якщо взяти до розгляду в загальному кримінальні правопорушення у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, то слід констатувати, що після трирічного періоду зниження з 16856 у 2013 р. до 14820 у 2016 р. (–10,6%) чисельність посягань зазначеної спрямованості в наступні три роки збільшилася до 20069 у 2019 р. (+35,4% до рівня 2016 р.). У 2020–2021 рр. вона скоротилася на 5,3% та 3,5% до 18330. У 2022 р. виявлення кримінальних правопорушень зазначеної спрямованості скоротилося одразу у 1,6 раза та було встановлено 11617 таких вчинків. Відсоток цих діянь серед усіх облікованих кримінальних правопорушень збільшився за період аналізу з 2,9% до 5,7% у 2021 р., а в 2022 році знизився до 3,2% [11]. Протягом розглядуваного періоду судді притягувалися до кримінальної відповідальності здебільшого кілька разів за рік. На слушне переконання О. Ю. Бусол, впродовж останніх десяти років рівень корумпованості судової гілки влади та суспільної підтримки діяльності судів загалом демонстрував тенденцію до постійного зростання [3, с. 258]. Помітне збільшення їх чисельності спостерігалося у 2015 р. (10) та 2018 р. (17) і ймовірно було пов'язане з розслідуванням корупційних кримінальних правопорушень у сфері судочинства. У 2022 р. було виявлено 3 судді-правопорушники [11, с. 179], а за 2013–2024 рр. таких осіб було обліковано 86. Тобто, динаміка корупційних кримінальних правопорушень в судових органах, є хвилеподібною: від стрімкого падіння (2013-2014 рр.), до стрімкого зростання (2015-го та 2024 р.), що обумовлено певними суспільно-політичними процесами, у тому числі, пов'язаними зі частковим скасуванням, відновленням і тимчасовим «призупиненням» підстав кримінальної відповідальності за їх вчинення.

Незважаючи на незначну частку таких кримінальних правопорушень у структурі всієї злочинності, уявляється вкрай важкою недооцінка негативного впливу корупції в судових органах на економічний розвиток держави і навіть на сам факт її подальшого існування. За домінуванням у структурі злочинності у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, слід відразу виокремити три найбільш характерні блоки корупційних та пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень, які вчиняються в судових органах:

– перший (питома вага 8,5 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 364, 365-2, 366 КК України, зокрема: зловживання владою та службовим становищем, зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, службове підроблення;

– другий (питома вага 15,2 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 368, 368-4, 368-5, 369, 369-2 КК України, зокрема: прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, підкуп особи, яка надає публічні послуги, незаконне збагачення, пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі, зловживання впливом;

– третій (питома вага 10 %) – включає склади кримінальних правопорушень, передбачені ст. 366-2, 366-3, 367 КК України, зокрема: декларування недостовірної інформації, неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, службова недбалість. При цьому, питома вага особливо тяжких злочинів корупційної спрямованості збільшилась у чотири рази (з 0,1 % до 0,4 %), а тяжких – відповідно з 12,3 % до 18,6 %.

Проте, впродовж 2014–2024 рр. кількість кримінальних правопорушень проти правосуддя постійно змінювалася то в бік зростання, то зниження, але несуттєво. У 2014 р. вона знизилася (8 640; -15,9 %), у 2015 р. зросла (9 693; +12,2 %), у 2016–2017рр. скоротилася до 8 589 (-11,4 %), у наступні два роки знову збільшилася до 10 310 (+20,0 %). У 2020 р. спостерігалося суттєвіше зменшення кількості цих діянь до 8 325 (-19,3 %), у 2021 р. вона ще скоротилася на 13,5 % до 7 198, а в 2022 р. – вже на 49,5 % та дорівнювала 3 636. Питома вага таких посягань серед усіх облікованих кримінальних правопорушень становила в середньому 2 %, а в 2022 р. скоротилася до 1 %. Серед кримінальних правопорушень розглядуваної спрямованості у 2022 р. 2 159 (59,4 %) були злочинами та 1 477 (40,6 %) кримінальними проступками. Зазначимо, що в попередні роки відсоток злочинів був більшим (76,9 % та 63,9 %). У 2023-2024 рр., як і в два попередніх роки, скорочення було характерно для всіх поширених видів посягань цієї групи, але його темп був значно більшим. Так, зменшилося число встановлених фактів незаконних дій щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації (ст. 388 КК України) – до 183 (-45,2 %) (2014–2016 рр. – зростання на 27,3 % з 686 до 873; 2017–2021 рр. – скорочення у 2,6 раза до 334); втручання в діяльність судових органів (ст. 376 КК України) – до 64 (-47,5 %) (2014–2018 рр. – зростання у 10 разів з 21 до 202; 2019–2024 рр. – скорочення на 32 % до 165) [11, с. 154–155].

Типовим часом вчинення перелічених вище кримінальних правопорушень є години роботи судових установ, тобто вони вчиняються, переважно, у будні дні з 09.00 до 19.00 години з різною метою та за різними мотивами корисливої спрямованості. В аспекті зазначеного, важливого значення може набувати також і спосіб вчинення таких діянь, що має безпосереднє відношення до злочинної поведінки. Наприклад, це може бути одержання неправомірної вигоди, поєднане з вимаганням. Більшість (34 %) із тих, хто давав неправомірну вигоду, зробили це на основі інформації, отриманої від працівників судової установи, до якої звертались: 26 % отримали натяк про такі дії, а у 18 % неправомірну вигоду відкрито вимагали. Ще 30 % дали неправомірну вигоду тому, що були самі переконані в її необхідності. Третина з тих, хто протягом останнього року давав неправомірну вигоду, робили це тому, що, на їхню думку, без таких дій їхнє питання в судовому порядку не вирішилося б, натомість близько 37 % робили це з метою пришвидшити вирішення своїх проблем в судовому процесі (тобто без неправомірної вигоди проблема все одно б вирішилася, але не так швидко, як хотілося б). При цьому мають місце чималі регіональні відмінності: з прямою вимогою значно частіше стикалися мешканці Сходу України, найрідше ж з такою ситуацією стикалися мешканці Півдня (7 %).

Науковці і практичні працівники постійно звертають увагу на потребу в регіональному підході до дослідження злочинності та боротьби з нею. Зазвичай, це є закономірним процесом, оскільки злочинність виникає саме під впливом явищ та процесів, що мають свої особливості в кожному регіоні і їх аналіз сприяє розробці ефективніших заходів профілактики. Аналіз особливостей злочинності в регіональному розрізі передбачає дослідження та вивчення специфіки місцевих

економічних, політичних, соціальних та інших умов, які так чи інакше впливають на спосіб життєдіяльності людини, а також тих, що впливають на вчинення різного роду кримінальних правопорушень і на практику боротьби з ними, яка склалася в певних регіонах. Цей аналіз є тією фактологічною базою, спираючись на яку кримінологи можуть запропонувати як окремим регіонам, так і країні в цілому досить ефективну та економічно виправдану комплексно – цільову програму дій [8, с. 144–145].

Якщо розглядати вчинені корупційні кримінальні правопорушення в судових органах України за територіальним розподілом, то протягом 2013–2024 рр. найвищий рівень зазначених злочинних деліктів утримується у двох областях – Київська, та Одеська; середній рівень – Закарпатська, Чернігівська, Сумська, Харківська, Черкаська; низький рівень – Волинська, Івано-Франківська, Житомирська область. Загалом аналіз інформації отриманої від правоохоронних органів, а також результати цього дослідження дозволяють стверджувати наступне: а) корупція в судах не знає географічного обмеження, а існує у всіх областях держави; б) найбільше таких кримінальних правопорушень вчиняється у містах, де зосереджується основний фінансово-економічний потенціал держави й найбільша популяція та густота населення. Звісно, що найбільшої кримінологічної уваги потребує м. Київ, яке увібрало в собі спектр політичних процесів, характерних для держави в умовах воєнного стану й відрізняється особливою специфікою, що визначається його роллю як столиці держави та центру правосудного, соціально-політичного та економічного життя країни. До того ж, чого лише варті гучні затримання у столиці суддів Верховного Суду [5].

Очевидно, що корупція в судах має значно вищі кримінологічні показники й відповідно більшу поширеність, які важко виявити через високу латентність. Відмітимо, що під латентною (від лат. latens (latentis) – прихований) злочинністю у кримінології розуміють сукупність злочинних діянь, що були реально вчинені, але не були відображені в державній статистичній звітності щодо злочинності, і не розслідувалися у встановленому законодавством порядку. По суті, це загальне визначення, яке побудоване на основі ознаки, притаманної всім кримінальним правопорушенням [15, с. 36].

Безумовно, що латентність має негативні наслідки, такі як: спотворення уявлення про фактичний стан та структуру злочинності, розмір завданої шкоди, порушення принципу невідворотності відповідальності й створення обстановки безкарності, сприяє новим кримінальним правопорушенням, перешкоджає виявленню причин злочинності та розроблення на цій основі більш ефективних засобів і методів боротьби з нею. Крім цього, наявність латентної злочинності послаблює зусилля суспільства у боротьбі зі злочинністю в цілому – неповнота інформації веде до половинчастого реагування на негативні явища, зменшує почуття відповідальності, створює обстановку лібералізму та вседозволеності [18; 2].

На нашу думку, у поле зору правоохоронних органів потрапляє не більше 15 % корупційних кримінальних правопорушень які вчиняються в судових органах України, а від так, залишається дуже низьким відсоток виявлення таких діянь, зокрема, учинених організованими групами та злочинними організаціями. Нині, в нашій державі функціонує розгалужена система антикорупційного спрямування. Однак, недоліки у роботі відповідних органів на початковому етапі їх існування, а також високий рівень обережності корупціонерів пояснюється й тим, що зазвичай корупційні кримінальні правопорушення вчинюються службовими особами із владними повноваженнями. Істотний об’єм відмічених повноважень дозволяє особі корупціонера не тільки використовувати службові можливості задля незаконного збагачення, а й вчинювати певні дії, направлені на захист своєї діяльності, прикриваючи її досить якісно. Тут спостерігається очевидна геометрична прогресія – чим вище посада в корупціонера, тим більше в нього службових можливостей захистити свої незаконні дії від уповноважених антикорупційних органів й, згідно з цим, тим більше в нього можливостей при-

криття своєї діяльності, чим дедалі більше розвивається латентність корупційної злочинності [13, с. 185].

Дослідження наявної інформації, що характеризує суб'єктів корупційних кримінальних правопорушень учинених в судових органах, засвідчило ситуацію щодо переважної спрямованості зусиль правоохоронних органів на притягнення до відповідальності суддів перших судових інстанцій. Науковці справедливо наголошують на тому, що корупційна злочинність в Україні відрізняється очевидно низьким рівнем розслідування та тривалим судовим розглядом. Згідно із статистикою, менше половини кримінальних проваджень доводиться до судового вироку (який далеко не завжди засуджує корупціонера при очевидній його винуватості) [7, с. 71–72]. У тому числі і через це продовжує існувати певна різниця між офіційно зафіксованою інформацією щодо кількості виявлених кримінальних корупційних правопорушень і їхнім реальним розповсюдженням. Враховуючи означуване становище, значна кількість дослідників не вважають за доцільне при кримінологічному аналізі корупції використовувати лише дані офіційної статистичної звітності надаючи перевагу, зокрема, «аналітичному скринінгу» [3].

Досвід спілкування з представниками судових органів за останніх 10 років мали 30,5 % опитаних громадян, що суттєво вище зафіксованого раніше показника (19,8 %). Відповідні результати показують зростання соціальної ролі суду. Однак з числа тих, хто мав досвід судових звернень, лише 58 % стверджують, що при цьому не виникало жодних ситуацій, коли прямо чи опосередковано формулювалась певна вимога щодо необхідності здійснення неправомірних внесків як умови позитивного вирішення справи.

За результатами інших досліджень, індекс судової корупції складає 4,47, що є найвищим показником серед усіх інститутів. Заслуговує на увагу така обставина – цей показник майже не залежить від наявності, або відсутності особистого судового досвіду. Якщо респонденти із судовим досвідом оцінюють поширеність корупції на рівні 4,44, то без такого досвіду – 4,48. Одним із пояснень цього може бути поширеність і усталеність стереотипу про суд як найбільш корумпований інститут [9, с. 18].

З іншого боку, відповідні дані дають інтегральну характеристику корупції в судовій системі на рівні реальної практики контактів населення із судами. Аналогічний підхід було використано ще у дослідженнях 2011 р., де був зроблений висновок про те, що корупційна складова є в 12% ситуацій судового розгляду. Досить складно пояснити детермінанти збільшення таких практик до щонайменше 20%, як це фіксується вже у дослідженнях, наприклад, 2017 р. Єдине твердження, що буде переконливим та обґрунтованим, навіть за умови врахування обмеження вибірки дослідження, – це відсутність очікуваного суспільством зниження рівня корупції в судах [9, с. 17]. Також показовою є статистика звернень громадян до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. В середньому на 10 тис. скарг щодо дії суддів припадає лише близько 100 рішень про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, тобто 0,85% від усіх скарг, які надходять до ВККСУ [4, с. 251–252].

Варто додати, що в умовах воєнного стану, серед ситуацій, в яких відбувався контакт, зокрема, підприємства із судовою системою, «лідером» за корупційною навантаженістю залишається судовий розгляд господарських справ, стороною в яких є підприємство: 17,1% респондентів з тих, хто стикався із судовою системою, заявили про наявність ознак корупції саме у такій ситуації (у 2021 році – 16,2%). Друге місце зайняли послуги, пов'язані із судовим розглядом справ щодо визнання протиправними актів чи дій органів влади. Частка респондентів, які заявили про наявність ознак корупції у таких випадках, зросла на 5,8 %, порівняно з 2021 роком, і становить до 14,1% (проте зростання не є статистично значущим). З пропозицією чи вимаганням хабарів за послуги з виконання судового рішення на користь підприємства стикались 9,1% опитаних (у 2021 році – 9,4%). Натомість корупційні ситуації, пов'язані з невиконанням судових рішень, стали менш поширеними. Про наявність такого досвіду заявили

лише 4,2% опитаних представників підприємств, у той час як минулого року ця частка становила 9,4% (проте зниження не є статистично значущим). Загалом 5,8% підприємців виступили ініціаторами корупційних відносин бодай в одній ситуації у цій сфері (4,7% у 2021 році). Серед тих, хто перебував у контактних корупційних ситуаціях, ініціаторами виступили 26,3% (цей показник більше, ніж у 2021 році, утім, статистичної значущості не зафіксовано). У 2022 році різниця в ініціативі щодо створення корупційних ситуацій між підприємцями та службовцями дещо скоротилась. Про ініціативу зі сторони працівників судових органів цього року повідомили лише 7,6% респондентів, які контактували із судовою сферою, або 34,7%, серед тих, хто перебував у корупційних ситуаціях [9, с. 130–132].

При цьому, результати проведеного на умовах анонімності опитування пересічних громадян засвідчили, що практично кожний четвертий респондент не має наміру звертатися до правоохоронних органів, якщо йому або його близьким доведеться дати «хабар» за позитивне вирішення судової справи, тим більше, якщо ініціатива виходить від нього. Тобто, фактично частина осіб, які знають про корупцію в судових органах та могли би стати потенційними викривачами, не звертаються до уповноважених органів. Вони у тому числі й не вірять, що правоохоронці зможуть притягнути до кримінальної відповідальності винних, а також побоюються проблем, які можуть у них виникнути у зв'язку з викриттям корупційного кримінального правопорушення. Звідси й випливає, що на рівні суб'єктивного сприйняття ситуації рівень корупційності судових органів не суттєво різниться з оцінками ситуації, наприклад, в митних органах, які звичайно в масовій свідомості сприймаються як «корумповані».

Розкриваючи кримінологічну характеристику корупції в судових органах, слід вказати про *ціну* таких злочинних діянь. У цьому аспекті йдеться не тільки про національні інтереси, погіршення інвестиційного клімату, міжнародного іміджу, чи про безпосередню шкоду, яка була завдана певним кримінальним правопорушенням конкретним суспільним відносинам (як про це було зазначено у попередньому розділі дисертаційного дослідження). Позаяк, але своєрідним наслідком корупції в судових органах України може бути детермінація одним кримінальним правопорушенням іншого, що найбільш наочно відображається на прикладі неправомірної вигоди – так, пропозиція (ст. 369 КК України) нерідко спричиняє її одержання (ст. 368 КК України), у тому числі службове підроблення (ст. 366 КК України); декларування недостовірної інформації (ст. 366-2 КК України), незаконне втручання в роботу автоматизованих систем в органах та установах системи правосуддя (ст. 376-1 КК України) тощо.

Поряд із цим, відносно корупційної злочинності може йтися і про непрямі збитки, а саме про кошти, які були витрачені державою на протидію корупційним кримінальним правопорушенням [16]. Як відзначає І. М. Даньшин [15], корупційні кримінальні правопорушення сприяють криміналізації та тінізації економічних відносин, живлять організовану злочинність та нищать духовні та моральні цінності.

Висновки. Отже, динаміка корупційних та інших пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень в судових органах, є хвилеподібною: від стрімкого падіння (-23% – 2013-2014 рр.), до стрімкого зростання (+56 % – 2015-го та 2024 р.), що обумовлено певними суспільно-політичними процесами, зокрема, пов'язаними зі частковим скасуванням, відновленням і тимчасовим «призупиненням» окремих підстав кримінальної відповідальності за їх вчинення (всього за останні десять років виявлено не більше ста суддів-корупціонерів, що свідчить про низький рівень роботи правоохоронних органів та надвисокий рівень латентності таких злочинних діянь). В період 2013–2024 рр. найвищий рівень корупції в судових органах утримується у двох областях – Київська, та Одеська; середній – Закарпатська, Чернігівська, Сумська, Харківська, Черкаська; низький рівень – Волинська, Івано-Франківська, Житомирська область. Емпіричні дані свідчать, що корупція в судах існує у всіх областях держави на всіх судових рівнях, проте,

найбільше таких кримінальних правопорушень вчиняється у містах, де зосереджується основний фінансово-економічний потенціал держави й спостерігається густота населення, втім, серед всіх населених пунктів лише Київ увібрав в себе весь спектр політичних процесів, характерних для держави в умовах воєнного стану й відрізняється особливою кримінологічною специфікою, що визначається його роллю як столиці держави та центру правосудного, соціально-політичного та економічного життя країни.

Встановлено існуючі тенденції (порівнюючи з періодом, що передував проведенню антикорупційних реформ (до 2013-2014 рр.)), вчинення корупційних кримінальних правопорушень в судових органах в період реалізації нової антикорупційної політики. По-перше, структура судового досвіду населення за видами проваджень зберігає домінування справ цивільної юрисдикції при суттєвому зменшенні питомої ваги кримінальних та адміністративних проваджень. По-друге, зростання корупції в умовах соціальної й економічної кризи та воєнного стану (у тому числі й збільшення рівня їх латентності); По-третє, за корупційні кримінальні правопорушення стали притягувати осіб, які займають посади в найвищих судових органах (серед них, зокрема, і судді Верховного Суду). Водночас, виправдувальні вироки, або затягування в розгляді судових справ також здебільшого стосуються високопосадовців судової гілки влади. По-четверте, значно удосконалено процес виявлення зазначених деліктів за рахунок суттєвого покращення механізмів взаємодії між працівниками НАЗК, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та НАБУ, і налагодження роботи викривачів; По-п'яте, фактів умисного неподання декларації та декларування недостовірної інформації серед суддів стало значно менше через здобуття суб'єктами декларування певного досвіду електронного декларування, а також значне покращення роботи суб'єктів запобігання та протидії корупційним і пов'язаним з корупцією кримінальним правопорушенням. По-шосте, загальне удосконалення процесу виявлення корупційних кримінальних правопорушень, ускладнило їх маскування злочинцями, а також обумовило необхідність здійснення суб'єктами корупційних діянь окремих заходів щодо приховування предметів здобутих злочинним шляхом.

Список використаної літератури:

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / М. І. Харонюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук та ін.; за заг. ред. М. І. Харонюка. Київ, Центр політико-правових реформ, 2017. 445 с. URL: pravo.org.ua/imgzstored/files/AZ_final.pdf.
2. Бесчастний В. М. Теорія та практика кримінологічного забезпечення протидії злочинності в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2017. 401 с.
3. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2015. 38 с.
4. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2015. 479 с.
5. Голову Верховного суду затримали на хабарі у майже 3 млн доларів: фото. URL: https://tsn.ua/groshi/nabu-zayavilo-pro-vikrittya-masshtabnoyi-korupciyi-u-verhovnomu-sudi-pidozryuyut-kerivnictvo-foto-2329459.html
6. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн.: Київ: Ін Юре, 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 2007. 424 с.
7. Кікалішвілі М. В. Теоретико-прикладні засади формування та реалізації стратегії й тактики протидії корупційній злочинності: дис. …докт. юрид. наук: 12.00.08. Дніпро, 2021. 474 с.
8. Корупційна злочинність в Україні: сучасний стан, детермінанти та запобігання: навч. посіб. / автор. кол.: В. В. Василевич, О. М. Джужа, А. О. Джужа, О. Г. Колб, О. І. Колб, Н. В. Кулакова, Ю. О. Левченко, А. В. Микитчик, С. І. Мінченко, С. А. Мозоль, Т. В. Миронюк, Г. С. Поліщук, Е. В. Расюк, А. В. Савченко; за ред. проф. О. М. Джужи та доц. Е. В. Расюка. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2018. 340 с.
9. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/1f23b766-e031-4c3f-81a4-0167b4f93116.pdf

10. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ: Ваіте, 2018. 42 с.
11. Кримінальна ситуація в Україні в умовах війни: основні тенденції. 2022 рік : монографія / авт. кол.: М. Г. Вербенський, О. Г. Кулик, І. В. Наумова та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2023. 388 с.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.
13. Кримінологія (Особлива частина): навч. посіб./ за заг. ред. О. М. Литвинова; наук. ред. серії О. М. Бандурка: Харків, нац. ун-т внутр. справ, 2011. 347 с.
14. Кримінологія: Загальна та Особлива частина: підручник / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисоєд; за ред. проф. І. М. Даньшина. Харків: Право, 2003. 352 с.
15. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В. В. Голіни. 2-ге вид. перероб. і доп. Харків: Право, 2009. 288 с.
16. Мартиненко О. А. Кримінологічний вимір ціни та рівня латентності злочинів, що вчиняються працівниками ОВС України. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. С. 31–36.
17. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ: Юридична думка, 2004. 400 с.
18. Орлов Ю. В. Політико-кримінологічна теорія протидії злочинності: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2016. 477 с.
19. Порядок ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС України від 08 лют. 2019 р. № 100. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19.
20. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30 черв. 2020 р. № 298. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20/print
21. Хавронюк М. І. Корупційну програму виконано. URL: pravo.org.ua/ua/news/20872174-koruptsiynu-programu-vikonano

Maziichuk V. A. State and trends of corruption in judicial bodies of Ukraine

In the article, corruption in the judiciary is considered as a rather complex set of a dozen compositions of criminal offenses. The three largest blocks of corruption and corruption-related criminal offenses committed in the judiciary are distinguished: the first (specific gravity 8.5%) - includes the compositions of criminal offenses provided for in Articles 364, 365-2, 366 of the Criminal Code of Ukraine, in particular: abuse of power and official position, abuse of authority by persons providing public services, official forgery; second (share 15.2%) - includes the composition of criminal offenses provided for in Art. 368, 368-4, 368-5, 369, 369-2 of the Criminal Code of Ukraine, in particular: acceptance of an offer, promise or receipt of undue benefit by an official, bribery of a person providing public services, illegal enrichment, offer, promise or provision of undue benefit to an official, abuse of influence; the third (share 10%) - includes the composition of criminal offenses provided for by Art. 366-2, 366-3, 367 of the Criminal Code of Ukraine, in particular: declaration of false information, failure by the subject of declaration to declare the declaration of a person authorized to perform the functions of the state or local self-government, official negligence.

Attention is drawn to the fact that the analysis of the subject composition of corruption criminal offenses committed in the judicial authorities of Ukraine testifies to the predominant focus of law enforcement agencies' efforts to bring first instance judges to justice. In turn, the results of a survey conducted on condition of anonymity of ordinary citizens showed that almost every fourth respondent does not intend to apply to law enforcement agencies if he or his relatives have to give a "bribe" for a positive resolution of the court case.

That is, in fact, some persons who know about corruption in the judiciary and could become potential whistleblowers do not apply to the authorized bodies. This also contributes to the disbelief that law enforcement officers will be able to prosecute the perpetrators, as well as citizens fear the problems that they may have in connection with the exposure of a corruption criminal offense. Therefore, the article proves that at the level of subjective perception of the situation, the level of corruption of the judiciary does not differ significantly from the assessments of the situation, for example, in the customs authorities, which are usually perceived in the mass consciousness as "corrupt."

Key words: *state, structure, characteristics, corruption, judicial system, courts, justice, criminal proceedings, pre-trial investigation.*

УДК 343.352
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.59

О. О. Гончарова-Парфьонова
аспірантка кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ ГЕНЕЗИСУ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРОВОКАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджено генезис розвитку нормативного регулювання питання провокації за вітчизняним законодавством. Розглянуто процес формування, становлення та трансформації кримінально-правової заборони даного діяння. Сучасне кримінальне законодавство поняття провокації кримінального правопорушення не містить.

Зауважено, що відсутність у кримінальному праві комплексного єдиного розуміння провокації злочину, що відображає її ключові характеристики та ознаки, викликає складнощі у правозастосовчій практиці.

Доведено, що визнання провокації кримінального правопорушення правомірним діянням передбачає відсутність при її вчиненні суспільної небезпеки. Водночас навіть загальне смислове розуміння терміна «провокація» як підбурювання до будь-яких дій, що можуть призвести до тяжких наслідків, не дає змоги говорити про це діяння як таке, що має позитивну соціальну спрямованість. Провокація кримінального правопорушення передбачає наявність причинного зв'язку між діями провокатора і вчиненням кримінального правопорушення, що, як видається, не дає змоги виключити її суспільну небезпеку.

Автор зазначає, що з метою формування єдиного розуміння цього правового явища необхідні ретроспективний аналіз інституту провокації злочину в російському кримінальному праві. Таким чином, історичний аналіз інституту провокації злочину, зокрема, дасть змогу детально та всебічно розглянути досліджуване правове явище для розроблення та формування єдиного кримінально-правового поняття провокації кримінального правопорушення.

Ключові слова: *провокація, провокація кримінального правопорушення, генезис кримінальної відповідальності, кримінальна відповідальність, кримінально каране діяння, провокатор.*

Постановка проблеми. Дослідження генезису будь-якого кримінально-правового явища дозволяє дотримуватись умов виваженості будь-яких запропонованих організаційно-правових засобів, шляхів вдосконалення чинного законодавства та подальшого впровадження методів кримінально-правового впливу. Сучасному поняттю «провокація кримінального правопорушення» передував тривалий розвиток як загальновизнаних категорій природного права, так і визнання загальноприйнятими низки принципів позитивного права.

Дослідження правозастосовчої практики наочно показує, що досить часто відбуваються провокації кримінально караних діянь. Широко поширена провокація до вчинення вбивств, кримінальних правопорушень у сфері нелегального обігу наркотиків та інших психотропних речовин, а також нелегального обігу зброї тощо. Відсутність у кримінальному законі інтегративного розуміння провокації кримінального правопорушення, що відображає різні її змістовні сторони, зумовлює неоднозначне та неповноцінне уявлення про кримінально карану провокацію посягання, що, безумовно, спричиняє деякі практичні складнощі під час кваліфікації провокаційних дій.

Стан наукового дослідження. Вивченням кримінально-правової природи провокації кримінального правопорушення та окремих її аспектів займалося чимало вітчизняних науковців, до яких

© Гончарова-Парфьонова О. О., 2023

слід віднести О.І. Альошину, С.А. Бабич, О.В. Говорухіну, О.М. Грудзур, М.І. Мельника, В.О. Навроцького та ін.

Метою даної статті є дослідження генезису кримінально-правової заборони провокації кримінального правопорушення.

Виклад основного матеріалу. У визначенні провокації як зрадницької поведінки, підбурювання до дій, що можуть спричинити для того, кого провокують, негативні наслідки, в оцінці дій особи, яка провокує, вбачається негативний аспект. З огляду на таке розуміння, можна дійти висновку, що провокатор і провокована особа не є однодумцями і переслідують кардинально різні цілі. Таке розуміння є досить цінним із правового погляду, оскільки унеможливлює розглядати цих осіб як співучасників кримінального правопорушення.

Зрозуміти природу провокації та визначити її місце в системі норм сучасного кримінального права нам допоможе, серед іншого, розгляд історії розвитку поняття провокації в нормах права минулих років. Такий аналіз дасть нам змогу оцінити потреби суспільства в регулюванні суспільних відносин, що виникають у зв'язку із вчиненням провокації кримінального правопорушення, а також ефективність або недостатність раніше прийнятих норм про провокацію кримінального правопорушення, зрозуміти практику їх застосування.

Говорячи про час, починаючи з якого кримінально-правова провокація бере свої витоки, ми маємо зважати на те, що провокація в науці кримінального права обговорюється в різних аспектах:

– провокація як метод працівників діючих правоохоронних структур, сприйнятий згодом поліцією у справі боротьби зі злочинністю;

– провокація як кримінально-правова заборона;

– провокація як заборона для посадових осіб, які здійснюють оперативно-розшукову роботу;

– провокація як категорія науки кримінального права.

Кожен із названих аспектів провокації має свою історію, тож аналізуючи позиції інших авторів, маємо враховувати, який із названих аспектів провокації ними розглядався. Тут же зазначимо, що основний дослідницький інтерес з урахуванням чинного кримінального закону для нас становить аналіз історії провокації як кримінально-правової заборони.

Взагалі, виникнення правового терміна «провокація» бере свій початок у римському праві («provocatio ad populum»), що представляє собою гарантію, найдавніше право римського громадянина, кожної засудженої до смертної кари або іншого тілесного покарання особи звернутися з апеляцією до зборів народу [1, с. 103]. Сутність провокації полягала в повторному розгляді кримінальної справи народними зборами з винесенням нового вироку. Варто зазначити, що застосування «права провокації» було припустимим тільки в рамках кримінального процесу, а в цивільних справах такий вид провокації не застосовувався. У римському цивільному процесі також існувала провокація (provocatio ad agendum), під якою розуміли спонукання позивача до подачі позову всупереч загальному правилу, унаслідок чого подання чи не подання позову та сам строк його подання надавалися на розсуд позивача [2, с. 32].

На даний момент загальна правова концепція розуміння провокації в доктрині кримінального права відсутня. Водночас кримінальне право потребує вироблення єдиного комплексного підходу до розуміння провокації, у зв'язку з чим необхідно розглядати це правове явище в різних аспектах.

В енциклопедичній літературі під провокацією розуміються «підбурювання, спонукання окремих груп, організацій до дій, які можуть спричинити настання тяжких наслідків»; «навмисні дії проти окремих осіб, організацій, держав тощо з метою штовхнути їх на згубні для них вчинки» [3, с. 773].

Більшість учених дотримуються позиції, що провокація кримінального правопорушення є підбурюванням до нього, тобто його спеціальним різновидом.

Прихильником визнання провокаційних дій підбурюванням до кримінального правопорушення є О.Ф. Бантишев, який стверджує, що «провокація до вчинення

будь-якого злочину є лише окремим випадком підбурювання», тому при будь-якій провокації провокатор має нести кримінальну відповідальність як підбурювач до відповідного злочину [4, с. 43].

Схиляємося до позицію того, що провокація кримінального правопорушення – це умисні односторонні дії особи, спрямовані на втягнення особи, яку провокують, у вчинення кримінального правопорушення з метою викриття останньої у скоєному [5, с. 42]. Діяльність провокатора має схожі риси з більшістю видів співучасників, що й породжує дискусійність питання щодо співвідношення провокації у злочині та співучасті у злочині. Зовні спровокований злочин буде вчинено спільно двома особами. Досягнення злочинного результату настає через дії як спровокованої особи, яка піддалася на сторонній вплив, так і провокатора, який ініціював початок злочинної діяльності та всіляко сприяв вчиненню кримінального правопорушення.

Досліджуючи питання генезису кримінальної відповідальності за провокацію кримінальної відповідальності, слід відмітити, що довгий час норми кримінального законодавства містили заборону провокації в розрізі діянь, що сьогодні розцінюються як корупційні, згадки про що містилися у Руській правді [6], Судебнику 1497 року [7], Судовій грамоті 1561 року [8].

Статути Великого князівства Литовського, які не містили окремих норм щодо хабарництва, але визнавала ряд кримінальних правопорушень службовців того часу, серед яких знаходимо заборону невстановлених винагород за вчинення службового обов'язку [9].

Питання відповідальності за підкуп, його провокацію та неправомірну вигоду в ближчому до сучасного розуміння знайшли свого відображення у прийнятому 1649 Соборному уложенні, а саме в главі десятій «Про суд». Даний правовий акт розширив коло осіб, які підлягали кримінальній відповідальності за отримання неправомірної вигоди. До них стали належати всі судові чиновники. Окремо в статті 8 глави X передбачалася кримінальна відповідальність за так зване «уявне посередництво», коли приватна особа нібито для передачі судді винагороди (підкупу) від особи, яка надає останню (у вигляді грошей, коштовностей тощо) з метою прийняття вигідного рішення для сторони, яка дала винагороду (підкуп), а сама фактично привласнює цю винагороду [10, с. 376].

Згідно з Укладенням про покарання кримінальні та виконавчі 1845 року за замах на зваблення посадових осіб уряду до кримінальної відповідальності притягалися особи, які пропозицією хабарів, іншими обіцянками, погрозами прагнули спонукати посадову особу до ухилення від справедливості та обов'язку служби та, попри її огиду до цього, поновлюватимуть такі пропозиції чи обіцянки [11]. Порівнюючи вищевказане поняття провокації з її сучасною інтерпретацією, можна відзначити відсутність мети провокації як обов'язкової складової ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 370 КК України. Місце провокації кримінального правопорушення в структурі кримінального закону також різниться.

Провокація ні Укладенням, ні іншими наступними кримінально-правовими актами не належала до групи кримінальних правопорушень, спрямованих проти інтересів правосуддя. Однак диспозиція цієї правової норми, а також її місцезнаходження в структурі кримінального закону дають змогу вважати, що провокацією заподіюється шкода інтересам державної служби.

Провокація спонукає чиновників ухилитися від обов'язку служба, у зв'язку з чим є корупційним посяганням. Водночас формулювання «ухилення від справедливості», викладене в диспозиції ст. 412 Укладення про покарання кримінальні та виконавчі 1845 року, може свідчити про заподіяння шкоди шляхом провокації правосуддю, в основу якого покладено принцип справедливості.

За умисне створення умов і обстановки, що сприяли б пропозиції посадовій особі хабара, тобто за провокацію хабара, ст. 115 Кримінального кодексу РРФСР 1922 року було встановлено кримінальну відповідальність. Складовою ознакою розглядуваного складу кримінального правопорушення виступала мета у вигляді

подальшого викриття особи, яка дає таку неправомірну вигоду. У КК УРСР 1926 року об'єктивна сторона аналізованого складу кримінального правопорушення, крім провокації давання хабара, містила також і провокацію одержання хабара (ст. 119) [12, с. 126].

Історичний аналіз кримінального законодавства показує, що розуміння провокаційних дій у КК РРФСР 1922 року і Укладення про покарання кримінальні та виправні 1845 року істотно різнилося. Таким чином, з погляду радянського законодавця під час вчинення провокатором кримінального правопорушення особливе значення має його мета як конструктивна ознака суб'єктивної сторони, виражена у викритті спровокованої особи, а також у застосуванні до неї негативних кримінально-правових наслідків у зв'язку із вчиненим.

Таке поняття провокації найбільше відповідає природі провокаційних дій, що вчиняються латентно від того, кого провокують, не обізнаного про реальні задуми провокатора. Диспозиція правової норми, викладена в диспозиції Укладення, найбільшою мірою відображає інститут співучасті як діяльність підбурювача, який прагне схилити особу до вчинення кримінального правопорушення.

У 1946 році Судова колегія з кримінальних справ Верховного Суду СРСР по справі Г. зазначила: «Особа, яка спровокувала іншу особу на вчинення злочину, хоча б з метою подальшого викриття, повинна відповідати за підбурювання до злочину» [13, с. 41].

Наступним нормативно-правовим документом на етапі кримінально-правової протидії провокації підкупу є прийняття 28 грудня 1960 року нового КК УРСР. Так, КК УРСР 1960 року містив статтю 171 «Провокація хабара», згідно якої провокація хабара – «свідоме створення посадовою особою обстановки і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара, щоб потім викрити того, хто дав або взяв хабара» [14]. За таке діяння передбачалося покарання у вигляді позбавлення волі на строк до двох років.

Відповідно, діяння, що підпадало під дію ст. 171 КК УРСР 1960 року характеризувалося такими ознаками:

– умисний характер діяння (наявне знання винного про те, що шляхом створення такої обстановки він може спонукати іншу особу до підкупу і бажанням цього);

– усвідомлення посадовою особою обстановки та умов, що викликають пропозицію хабара. Обстановка та умови, за яких було скоєно кримінальне правопорушення, повинні бути такими, щоб вони могли вплинути на особу та створити у останньої уявлення про те, що від нього вимагається дача хабара (підкупу). Кримінальне правопорушення вважалося закінченим з моменту створення цієї обстановки чи відповідних умов. Якщо ж протиправні дії винного призупинені під час діяльності зі створення відповідної обстановки та умов, то в цьому випадку можна було вести мову про замах на провокацію [14].

Сучасний КК України вніс значні зміни, що стосуються відповідальності за провокацію. Стаття 370 КК України, що встановлює відповідальність за провокацію підкупу, тоді як поняття провокації кримінального правопорушення даний кримінальний закон не містить.

Способи провокації можуть бути різними, їхній приблизний перелік зазначено в ч. 4 ст. 27 КК України (умовляння, підкуп, погроза, примус). Крім того, до способів провокації можуть належати й поради, пропозиції, прохання, вимоги, рекомендації, указівки тощо. Не виключається й використання такого способу провокації, як обман, коли винний здійснює провокацію підкупу, надаючи неправдиву інформацію про можливість вирішення тих чи інших питань лише за допомогою неправомірної вигоди. Усі ці способи можуть мати характер або переконання (рекомендація, прохання, умовляння), або примусу (фізичний чи психічний примус, наказ, вимога). Якщо способом провокації підкупу є фізичний або психічний примус, то діяння як провокатора, так і спровокованої особи необхідно оцінювати з урахуванням відповідних положень КК України. Коли спосіб провокації є самостійним складом злочину, то можна ставити питання про кваліфікацію дій винного за сукупністю злочинів.

Висновки. Провокація – це умисна одностороння діяльність винного, спря-

мована на моделювання такої поведінки іншої особи, яка мала б усі зовнішні ознаки злочину, з метою дискредитації, шантажу або створення штучних доказів обвинувачення. Історично даний феномен не отримував належної уваги як законодавця, так і наукових пошуків, що не сприяло активній розробці даної проблематики.

Суспільна небезпека провокації кримінального правопорушення полягає в тому, що такими діями не тільки підривають репутацію службової особи, іноземної службової особи, службової особи публічної міжнародної організації або особи, яка виконує управлінські функції в комерційних чи інших організаціях, а й, головним чином, штучно створюють привід до порушення кримінальної справи та її провадження. Тим самим відволікаються сили і засоби органів досудового розслідування від процесуальної діяльності у справах, за якими дійсно скоєно кримінальне правопорушення, грубо порушуються принципи правосуддя в Україні.

Список використаної літератури:

1. Антипов В.І. Кримінальна відповідальність за провокацію злочину. *Реформування кримінального законодавства України: сучасність та майбутнє*: матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 22–23 жовт. 2020 р.) / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), А.П. Гетьман, Ю.В. Баулін та ін.; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Робоча група з питань розвитку кримінал. права Коміс. з питань прав. реформи, Громад. орг. «Всеукр. асоц. кримін. права», Консульт. місія Європейського Союзу в Україні. Харків: Право, 2021. С. 101–103.
2. Мирко Б.М. Провокація злочину: кримінально-правові та кримінологічні засади протидії: дис. … д-ра філософії: 081 «Право». Київ, 2021. 211 с.
3. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. К. : Аконіт, 1998. – Т. 3 / укл.: В.В. Яременко, О.М. Слушко. 1998. 912 с.
4. Бантишев О.Ф. Злочини у сфері службової діяльності (питання кваліфікації) : [навч. посіб.] /О.Ф. Бантишев. К.: МАУП, 2002. 127 с.
5. Комарницька О. Критерії визначення прокурором провокації за матеріалами рішень Європейського суду з прав людини. *Evropský politický a právní diskurz.* 2016. Sv. 3, Vyd. 5. С. 41-47.
6. Кочев М. Незаконне збагачення: історія питання. Юридична Газета. 12.04.2021. URL: https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/nezakonne-zbagachennya-istoriya-pitannya.html
7. Судебник 1497. Заг. ред. Б.Д. Греков. URL: https://elf.ucoz.net/Pravo/IOGP/sudebnik_1497.pdf
8. Левицький О.І. По судах Гетьманщини : нариси народного життя Гетьманщини 2-ї половини XVII віку / передм., ред. і пер. М. Горбаня. Харків: Рух, 1930. 252 с.
9. Дячок О. Дослідження Литовських Статутів сучасними українськими правознавцями. *Ukraina lithuanica.* Київ, 2013. Т. II. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Diachok_Oleh/Doslidzhennia_lytovskykh_statutiv_suchasnymy_ukrainskymy_pravoznavtsiamy.pdf
10. Павленко С.О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2013. № 2. С. 376-379.
11. Попович В.П. Окремі проблеми кримінальної відповідальності за корупційні злочини. *Актуальні проблеми кримінальної відповідальності:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 10-11 жовтня 2013 р. / редколегія В.Я. Тацій (головний редактор), В.І. Борисов (заступник головного редактора) та ін. Х.: Право, 2013. С. 502-506.
12. Ус О.В. Кримінальна відповідальність за підбурювання до злочину. Харків: Вапнярчук, 2007. 264 с.
13. Комашко В.В. Правові та організаційні основи контролю за вчиненням злочину: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2016. 226 с.
14. Кримінальний кодекс УРСР 1960 року. Електронний ресурс. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05#Text https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05#Text

Honcharova-Parfonova O. O. On the issue of the genesis of the criminal-legal prohibition of provocation of a criminal offense

The article examines the genesis of the development of regulatory framework for provocation under national legislation. The author examines the process of formation, development and transformation of the criminal law prohibition of this act. Modern criminal legislation does not contain the concept of provocation of a criminal offense.

It is noted that the absence of a comprehensive unified understanding of provocation of a crime in criminal law which reflects its key characteristics and signs causes difficulties in law enforcement practice.

It is proved that the recognition of provocation of a criminal offense as a lawful act implies that there is no public danger in its commission. At the same time, even the general semantic understanding of the term "provocation" as incitement to any actions which may lead to serious consequences does not allow us to speak of this act as having a positive social orientation. Provocation of a criminal offense presupposes a causal link between the provocateur's actions and the commission of a criminal offense, which does not seem to allow for the exclusion of its social danger.

The author notes that in order to form a common understanding of this legal phenomenon, a retrospective analysis of the institute of provocation of a crime in Russian criminal law is required. Thus, the historical analysis of the institute of provocation of a crime, in particular, will allow for a detailed and comprehensive consideration of the legal phenomenon under study with a view to developing and forming a single criminal law concept of provocation of a criminal offense.

Key words: *provocation, provocation of a criminal offense, genesis of criminal liability, criminal liability, criminal offense, provocateur.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.60

А. В. Назарчук
асистент кафедри адміністративного і фінансового права,
Національний університет «Одеська юридична академія»

СУБ'ЄКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

У статті комплексно досліджено суб'єкти механізму запобігання дискримінації у сфері державної служби, зосереджуючи увагу на визначенні їх характеристик та реалізацію функцій із протидії дискримінаційним проявам. Актуальність обраної тематики в контексті демократичного розвитку України обумовлена реалізацією європейського вектора та необхідності формування ефективної системи захисту державних службовців від дискримінації.

З огляду на це, проаналізовано міжнародні правові стандарти, зокрема основоположні документи у сфері прав людини, які містять загальновизнані стандарти заборони дискримінації, що мають ґрунтовне значення в тому числі і для національного законодавства, створюючи правове підґрунтя для імплементації, забезпеченні та фактичної реалізації основоположних прав людини. Також, досліджено конституційні засади недискримінації, які визначають рівність усіх громадян у правах та свободах, а також забороняють будь-які форми обмежень за будь-якими ознаками.

Особливу увагу приділено аналізу спеціального законодавства, зокрема Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який деталізує державну політику в досліджуваній сфері та визначає коло суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями. У межах дослідження окреслено коло суб'єктів механізму запобігання дискримінації у державній службі, до яких віднесено Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судові органи, зокрема адміністративні суди. Розкрито зміст їхніх повноважень з урахуванням специфіки реалізації антидискримінаційної політики в сфері публічної служби, зокрема щодо гарантій рівного доступу до державної служби, захисту службовців у випадках порушення їхніх прав під час служби, дисциплінарного провадження, атестації та звільнення. Здійснено авторську класифікацію суб'єктів механізму: на тих, що забезпечують нормативно-правове підґрунтя та політику у сфері запобігання дискримінації, та тих, що безпосередньо реалізують функції захисту осіб від дискримінації. У підсумку обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання та інституційної взаємодії у сфері протидії дискримінації на державній службі, з урахуванням євроінтеграційних процесів і зобов'язань України у сфері прав людини.

Ключові слова: *публічна служба, державна служба, суб'єкти механізму запобігання дискримінації, основоположні права і свободи, запобігання дискримінації.*

Постановка проблеми. Запобігання та протидія дискримінації становлять один із пріоритетних напрямів державної політики у країнах, що проголошують прихильність до демократичних принципів і стандартів прав людини. Дискримінація, як складне соціально-правове явище, може проявлятися у різноманітних формах, зумовлених упередженнями за ознаками статі, раси, етнічного походження, віку, інвалідності, релігійної або світоглядної належності, сексуальної орієнтації, освітнього рівня, професійного статусу тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань, пов'язних із дискримінацією та її запобіганням, в тому числі і у державній службі здійснюється тривалий час рядом вітчизняних вчених, таких як І. Гоян, Л. Жданкіною, Т. Марценюк, Л. Лабенською, Д. Трескіним, І.В. Янковець та іншими. Проте, подальший розвиток та трансформаційні зміни інституту дискримінації у державній службі, поява нових суб'єктів механізму запобігання дискримінації у сфері державної служби актуалізує необхідність даного дослідження.

Метою статті є дослідження суб'єктів механізму запобігання дискримінації у сфері державної служби, зосереджуючи увагу на визначенні їх характеристик та реалізацію функцій із протидії дискримінаційним проявам.

© Назарчук А. В., 2023

Виклад основного матеріалу. Механізми захисту від дискримінації на міжнародному рівні ґрунтуються на системі багатосторонніх міждержавних договорів, укладених у різних сферах суспільних відносин. Реалізацію положень таких договорів, а також контроль за їх дотриманням забезпечують міжнародні організації, установи та інституції. Діяльність даних суб'єктів міжнародного права спрямована на забезпечення належного виконання міжнародно-правових зобов'язань, здійснення моніторингу дотримання прав і свобод людини, попередження конфліктів, захист прав осіб у міжнародних судових інстанціях, аналіз національного законодавства країн-учасниць, а також розробку та надання рекомендацій державам щодо вдосконалення їх нормативно-правової бази з метою подолання дискримінаційних практик. Крім того, важливою складовою діяльності цих інституцій є проведення просвітницької роботи у країнах-учасницях відповідних міжнародних договорів.

Однією з ключових міжнародних інституцій, що забезпечує реалізацію принципу недискримінації, є Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), заснована у 1945 році з метою підтримки та зміцнення міжнародного миру й безпеки, а також розвитку міжнародного співробітництва. Сьогодні ООН виконує функцію основного елементу глобальної системи колективної безпеки, у межах якої функціонує дев'ять основоположних міжнародних договорів з прав людини, кожен із яких супроводжується

діяльністю спеціалізованих комітетів – органів, що складаються з незалежних експертів і здійснюють контроль за імплементацією положень відповідних договорів.

Оскільки дискримінація є багатоаспектним і мультифакторним явищем, що може проявлятися у різних формах, зокрема, за ознаками раси, статі, віку, релігії, національності, соціального походження тощо, – протидія їй здійснюється через діяльність спеціалізованих інституцій, кожна з яких уповноважена реагувати на конкретні види дискримінаційних практик та має відповідну предметну компетенцію. До органів, що безпосередньо займаються питаннями запобігання та протидії дискримінації, належать Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, Комітет з прав людини ООН, а також Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Значну роль у формуванні міжнародних правових стандартів недискримінації відіграв «Міжнародний пакт про громадянські та політичні права», підписаний державами-членами ООН, у тому числі Україною, яка ратифікувала його, а також Перший факультативний протокол до нього, указом Президії Верховної Ради УРСР у 1973 році [1].

Контроль за дотриманням Пакту покладено на Комітет з прав людини ООН, а сам Пакт містить розгорнуту систему антидискримінаційних гарантій, обов'язкових для виконання державами-учасницями, які, в свою чергу, зобов'язані забезпечити реалізацію передбачених норм на національному рівні. Норми Пакту стали основою для формування відповідних конституційних положень у низці держав, включно з Україною. Основні антидискримінаційні положення документа закріплені, зокрема, у статтях 2–3, частині четвертій статті 23, а також статтях 14, 20, 25, 26, 27 тощо [2].

Відтак, на нашу думку, політика протидії дискримінації має ґрунтуватися на комплексному підході, що охоплює ефективне нормативно-правове регулювання, розвиток правової культури, просвітницьку діяльність, а також впровадження інституційних механізмів моніторингу, звітності та оперативного реагування на дискримінаційні практики. В свою чергу, не менш актуальною є підтримка постраждалих осіб, забезпечення рівного доступу до правосуддя, а також утвердження принципів інклюзивності та рівних можливостей у сфері праці, освіти й надання публічних послуг.

Підвищення рівня обізнаності щодо проблеми дискримінації сприяє формуванню стійкої суспільної нетерпимості до дискримінаційних практик, що, у свою чергу, створює умови для запобігання таким проявам у майбутньому. Соціум, вільний від дискримінації, характеризується високим рівнем громадянської активності, правової рівності та соціальної справедливості, що дозволяє кожному індивіду реалізовувати свої права, свободи та законні інтереси без обмежень.

Національна правова система у сфері протидії дискримінації не може бути ефективною без належного інституційного супроводу. Зокрема, імплементація антидискримінаційних норм потребує активної участі органів публічної адміністрації всіх рівнів, які є ключовими суб'єктами реалізації державної політики у цій сфері. Законодавчі засади лише формують нормативне підґрунтя, однак їх практична реалізація залежить від системної взаємодії держави та громадянського суспільства.

В умовах триваючої російської збройної агресії та триваючої боротьби за збереження суверенітету й територіальної цілісності України, особливої актуальності набуває збереження та утвердження демократичних цінностей, яке в тому числі має передбачати належну протидію дискримінації на посадах державної служби. Так, українське суспільство продовжує відстоювати своє право на вільний розвиток у європейському просторі, що передбачає, зокрема, недопущення будь-яких форм дискримінації у публічному управлінні та на державній службі як запоруку демократичного поступу та соціальної згуртованості.

Конституція України, як основний закон, закріплює засади правового статусу громадян, у тому числі їхні основоположні конституційні права. Зокрема, відповідно до статті 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, а також користуються правом вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, держава гарантує рівний доступ громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. В свою чергу, з метою реалізації положень зазначеної конституційної норми, приймаються відповідні законодавчі акти, які конкретизують норми Основного Закону та врегульовують суспільні відносини, пов'язані з реалізацією громадянами права на доступ до публічної служби. Дані нормативно-правові акти охоплюють питання вступу на державну службу, її проходження та припинення, з урахуванням статусу органу публічної влади та специфіки функціонування державної служби як інституту публічного управління [3].

В свою чергу, феномен «дискримінації» має глобальний характер, проявляючись у різноманітних аспектах суспільного життя, що свідчить про його системну природу та здатність виникати за різних соціальних, гендерних, релігійних, політичних, чи економічних умов. Загальний характер дискримінації та заборони будь-яких її проявів підтверджується її забороною на рівні Основного Закону України. Так, відповідно до статті 21 Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. У контексті даного дослідження особливе значення має також стаття 24 Конституції, яка прямо забороняє встановлення будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними чи іншими ознаками [3], в тому числі під час вступу, проходження, або припинення державної служби.

Закріплення принципу недискримінації в Конституції свідчить про визнання дискримінації як явища, що є несумісним із принципами правової, соціальної та демократичної держави, якою є Україна, а дане правове визначення відповідає загальновизнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини та відображає правову позицію держави, згідно з якою будь-які прояви дискримінації є неприпустимими.

На думку Л. Приходченко, механізм запобігання дискримінації на державній службі являє собою багаторівневу єдину систему, яка функціонує як цілісний управлінський комплекс. У межах даної системи кожен суб'єкт управління – незалежно від рівня його компетенції – виступає як самостійна керуюча структура, що складається з кількох взаємопов'язаних компонентів. Зокрема, внутрішню структуру такого суб'єкта становлять: процес управління, який відображає динаміку системи та включає розробку, прийняття й реалізацію управлінських рішень або проходження повного управлінського циклу; механізм управління, що охоплює принципи, цілі, функції та методи; сукупність елементів, які характеризують систему у відносній статиці (кадрове забезпечення, інформаційна база, структура, технічні засоби, технології); а також механізм розвитку, що передбачає процеси самовдосконалення й адаптації системи управління [4, с. 110–111].

У контексті досліджуваної тематики нормативною основою, окрім міжнародних та конституційних засад, є спеціальний Закон України «Про засади

запобігання та протидії дискримінації в Україні» [5], який визначає основоположні принципи державної політики у даній сфері. Згідно з положеннями зазначеного закону, така політика має на меті недопущення дискримінації, впровадження позитивних дій, створення механізмів для своєчасного виявлення випадків дискримінації, а також забезпечення ефективного захисту прав осіб і/або груп, що зазнали дискримінації. Окрему увагу в законі приділено формуванню в суспільстві культури толерантності шляхом просвітницької діяльності та виховання поваги до прав і свобод людини незалежно від будь-яких ознак [5]. Водночас реалізація зазначених завдань можлива виключно за умови ефективного функціонування суб'єктів механізму запобігання дискримінаційним проявам.

Так, в загальному положення даного закону поширюються на правовідносини між юридичними особами публічного та приватного права, зареєстрованими на території України, на фізичних осіб, які перебувають у межах юрисдикції України. Водночас, спеціальне законодавство в сфері протидії дискримінації визначає, що під дією його регулювання також знаходяться суспільні відносини державної служби. У Розділі II Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначається механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації як сукупність суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями. Аналіз вказаних положень дає підстави стверджувати, що саме суб'єкти, які наділені повноваженнями у сфері запобігання та протидії дискримінації, становлять ключовий структурний компонент механізму забезпечення його реалізації, оскільки саме від їхньої діяльності залежить ефективність функціонування всієї системи. Відтак, згідно зі статтею 9 цього Закону, до таких суб'єктів належать: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Кабінет Міністрів України; інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування; а також громадські організації, фізичні та юридичні особи [5]. Водночас варто зауважити, що наведена норма не забезпечує повного та вичерпного розуміння складу суб'єктів механізму запобігання дискримінації, оскільки містить узагальнені формулювання, зокрема такі, як «інші органи державної влади», що створює певну правову невизначеність щодо конкретного кола відповідальних інституцій.

Місце Верховної Ради України в інституційному механізмі запобігання та подолання дискримінації, зокрема у сфері державної служби, визначається її конституційно закріпленими повноваженнями, що відображені у статті 85 Конституції України [1]. Центральною функцією парламенту в цій системі виступає законодавча діяльність, яка є ключовим елементом у формуванні нормативного підґрунтя для забезпечення рівності та недискримінації. Відповідно до пунктів 1, 3 та 37 частини першої статті 85 Основного Закону, Верховна Рада України уповноважена вносити зміни до Конституції в межах, передбачених розділом XIII, приймати закони, а також затверджувати законом Конституцію Автономної Республіки Крим і зміни до неї. Законодавча діяльність парламенту безпосередньо пов'язана з реалізацією механізмів запобігання дискримінації, зокрема через закріплення у частині першій статті 92 Конституції України виключної компетенції Верховної Ради України щодо визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантій їх реалізації, включаючи заборону дискримінації, а також основних обов'язків громадян. У цій же статті передбачено повноваження парламенту щодо правового регулювання питань правосуб'єктності громадян, статусу іноземців і осіб без громадянства, прав корінних народів і національних меншин, порядку застосування мов, засад зовнішніх зносин, а також регулювання міграційних процесів. Крім того, виключна компетенція Верховної Ради поширюється на визначення засад організації виконавчої влади, державної служби, державної статистики й інформації, судоустрою, судочинства, статусу суддів, судової експертизи, діяльності прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, цивільно-правової відповідальності, а також на встановлення складу злочинів та адміністративних правопорушень і відповідальності за них, що в цілому створює нормативну основу для реалізації державної політики у сфері протидії дискримінації, зокрема щодо державних службовців.

Повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта реалізації антидискримінаційної політики визначаються Розділом VI Конституції України, зокрема частинами 2, 5, 1, 1-1, 9, 9-2 частини першої статті 116, а також статтею 117 [3] і Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [6]. У цьому контексті Кабінет Міністрів України відіграє ключову роль у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема державних службовців, через механізми запобігання дискримінації. Одним із засадничих повноважень уряду є вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що прямо пов'язане з реалізацією антидискримінаційної політики (пункт 2 статті 116 Конституції України). Крім того, Кабінет Міністрів України володіє правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (стаття 93 Конституції), що дозволяє йому ініціювати нормативні зміни, спрямовані на посилення гарантій недискримінації. Уряд також забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності (пункт 5 статті 116), здійснює нормотворчу діяльність (стаття 117), проводить внутрішню і зовнішню політику держави, реалізує загальнодержавні програми соціального, економічного, науково-технічного і культурного розвитку, а також забезпечує реалізацію стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО. У межах кадрової політики Кабінет Міністрів призначає та звільняє за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів, а також координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади.

Поряд із цими загальними функціями, спеціальні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері протидії дискримінації закріплені у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [5]. Зокрема, уряд відповідальний за проведення єдиної державної політики, спрямованої на дотримання принципу недискримінації в усіх сферах суспільного життя, а також за спрямування та координацію діяльності міністерств, центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою забезпечення запобігання дискримінації. Важливим завданням Кабінету Міністрів є обов'язкове врахування принципу недискримінації під час підготовки нормативно-правових актів, затвердження порядку проведення антидискримінаційної експертизи проектів таких актів органами виконавчої влади, а також реалізація інших передбачених законом повноважень у відповідній сфері [5].

Особливе значення у забезпеченні системного механізму протидії дискримінації має взаємодія уряду з іншими суб'єктами, зокрема з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Така взаємодія реалізується, зокрема, через забезпечення доступу Уповноваженому до актів і документів Кабінету Міністрів, підвідомчих органів, підприємств, установ та організацій, а також сприяння в здійсненні ним своїх повноважень відповідно до статті 32 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6]. Крім того, Кабінет Міністрів зобов'язаний вживати заходів для усунення виявлених Уповноваженим порушень, у тому числі в порядку

реагування на його звернення, що також виступає елементом забезпечення захисту державних службовців від дискримінаційних проявів у сфері публічної служби.

У межах реалізації механізму запобігання та протидії дискримінації особливе значення у сфері захисту державних службовців посідає діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Хоча пряме положення про захист від дискримінації як окремий напрям діяльності Уповноваженого не закріплено в законодавстві, проте дискримінація, як одна з форм порушення основоположних прав людини, беззаперечно охоплюється мандатом цієї посадової особи, що випливає з загального спрямування діяльності Уповноваженого – захист прав і свобод людини і громадянина в широкому сенсі, в тому числі й у контексті забезпечення недискримінаційного підходу до осіб, які перебувають на публічній службі.

Уповноважений, відповідно до наданих йому повноважень, має право звертатися до суду з метою захисту прав осіб, які не можуть самостійно реалізувати свої права через вік, стан здоров'я або інші обставини, брати участь у відповідних судових процесах, ініціювати перегляд судових рішень, а також вступати у справи на будь-якій стадії розгляду. Дані повноваження надають йому інструментарій для процесуального захисту прав осіб, які зазнали дискримінації, включно з державними службовцями. Важливим засобом впливу є також акти реагування Уповноваженого, які надсилаються до органів державної влади у разі виявлення порушень прав і свобод людини, зокрема внаслідок дискримінаційних практик.

Крім того, до повноважень Уповноваженого належить перевірка дотримання прав і свобод у діяльності органів державної влади, зокрема тих, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність або забезпечують виконання судових рішень, а також внесення пропозицій щодо вдосконалення їхньої діяльності, що створює інституційні передумови для системного моніторингу дотримання принципу недискримінації в державному управлінні, включно з діяльністю органів, які є роботодавцями для державних службовців. Особливої уваги заслуговує також нагляд Уповноваженого за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків – один з ключових напрямів недопущення дискримінації за ознакою статі, що є актуальним в контексті проходження державної служби.

Діяльність Уповноваженого з прав людини ґрунтується на інформації про порушення прав людини, яка може надходити як у формі звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або їх представників, так і з власної ініціативи Уповноваженого. Відповідно до статті 21 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», кожна особа має право безперешкодно звернутися до Уповноваженого, у тому числі – державний службовець. Законодавець прямо наголошує, що під час звернення до Уповноваженого не допускається надання привілеїв або обмежень за будь-якими дискримінаційними ознаками, такими як раса, стать, етнічне походження, релігійні переконання тощо [7]. Таким чином, діяльність Уповноваженого поєднує два взаємопов'язані виміри: з одного боку, він виступає гарантованим каналом захисту державного службовця від дискримінації, а з іншого – забезпечує, щоб сама процедура звернення до нього була вільною від дискримінаційного ставлення. Такий подвійний захисний механізм не лише посилює загальні гарантії рівності, а й сприяє утвердженню принципу недискримінації як одного з базових у сфері державної служби.

Судова система України також виступає суб'єктом механізму подолання дискримінації, виконуючи фундаментальні функції, пов'язані з протидією дискримінаційним проявам. Зокрема, на суди покладається встановлення факту дискримінації, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, відновлення порушених прав та забезпечення компенсації завданої шкоди. У цьому контексті судова влада реалізує не лише контрольну, а й правозахисну функцію, виступаючи гарантом дотримання принципів рівності, справедливості та недискримінації у сфері публічних і приватних правовідносин, якщо інші механізми не були ефективними.

Особливу роль у розгляді справ, пов'язаних із дискримінацією державних службовців, відіграє адміністративне судочинство, яке забезпечує судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Відповідно до частини першої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [62], завданням адміністративного суду є вирішення публічно-правових спорів з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень, допущених з боку органів публічної влади. У цьому розумінні адміністративне судочинство слугує важливим інструментом захисту від дискримінації у відносинах, які мають публічно-правовий характер.

Відповідно до положень статей 5 Кодексу адміністративного судочинства України та статей 55 і 56 Конституції України, адміністративні суди уповноважені розглядати справи, предметом яких є оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, якщо внаслідок цього відбулося дискримінаційне порушення прав, свобод чи законних інтересів особи, в тому числі і самого державного службовця, що надає суду можливість не лише оцінювати формальну правомірність рішень органів публічної влади, а й досліджувати зміст і обставини, що свідчать про наявність або відсутність дискримінаційних практик.

Юрисдикція адміністративних судів охоплює широке коло правовідносин, визначених у статті 19 КАС України [8]. Згідно з аналізом судової практики щодо дискримінації державних службовців, найчастіше об'єктами публічно-правових спорів із приводу дискримінації виступають наступні сфери: процедури прийняття на державну службу, проходження та припинення публічної служби; оскарження рішень конкурсних або комісій; питання, пов'язані з формуванням складу державних органів і органів місцевого самоврядування.

Таким чином, класифікація суб'єктів механізму запобігання дискримінації у державній службі може бути здійснена з урахуванням їхньої функціональної ролі у даному механізмі. Зокрема, доцільно виділити дві основні категорії таких суб'єктів:

1. ***Суб'єкти, що формують нормативне підґрунтя та забезпечують реалізацію державної антидискримінаційної політики***, тобто, органи, які відіграють ключову роль у закріпленні на законодавчому та підзаконному рівнях принципів рівності та недискримінації, а також у формуванні цілісної політики держави щодо запобігання дискримінації у сфері публічної служби.

Наприклад:

– Верховна Рада України, яка здійснює законотворчу діяльність, визначає засади державної політики у сфері прав людини, гарантує конституційний принцип рівності та заборони дискримінації, а також ухвалює нормативно-правові акти, що прямо регулюють діяльність у сфері державної служби;

– Кабінет Міністрів України, який забезпечує реалізацію прийнятої політики, координує роботу центральних органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії дискримінації, розробляє та ухвалює підзаконні нормативно-правові акти, зокрема в частині проведення антидискримінаційної експертизи.

2. ***Суб'єкти, що безпосередньо здійснюють захист осіб, які зазнали дискримінації***, тобто, інституції, які наділені повноваженнями щодо розгляду скарг, звернень і заяв про факти дискримі-

нації, включаючи тих, що мають місце у сфері державної служби, а їхня діяльність спрямована на відновлення порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності та формування практики ефективного правозастосування у справах про дискримінацію.

До цієї категорії належать:

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який реалізує наглядову та правозахисну функцію, має право звертатися до суду, проводити перевірки, вносити акти реагування, контролювати дотримання принципу рівності та недискримінації, а також виступає з ініціативами щодо вдосконалення нормативного регулювання;
- Судові органи, передусім адміністративні суди, що розглядають справи про порушення прав осіб, у тому числі державних службовців, унаслідок дискримінаційних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, і забезпечують поновлення прав, компенсацію збитків та інші засоби правового захисту.

Таким чином, механізм запобігання дискримінації у державній службі є цілісною, багаторівневою системою, до функціонування якої залучені різнопрофільні суб'єкти з чітко окресленими повноваженнями та функціями. У структурі цього механізму доцільно виокремити дві основні групи суб'єктів: по-перше, органи, що формують нормативне підґрунтя та реалізують державну політику у сфері забезпечення рівності (зокрема, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України); по-друге, інституції, які безпосередньо здійснюють захист осіб, що зазнали дискримінації (зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та суди, насамперед адміністративної юрисдикції).

Висновки та пропозиції. Реалізація антидискримінаційної політики у сфері державної служби вимагає не лише наявності належного законодавчого забезпечення, але й ефективної інституційної взаємодії між усіма учасниками цього процесу. Особливе значення при цьому має практична здатність суб'єктів механізму не лише виявляти дискримінаційні прояви, а й оперативно реагувати на них, відновлювати порушені права та запобігати подібним випадкам у майбутньому.

Захист від дискримінації в державній службі має ґрунтуватися на принципах верховенства права, недопущення упередженості, рівності можливостей та прозорості процедур. Тому актуальним завданням подальших наукових розвідок є вдосконалення механізмів координації дій між суб'єктами, підвищення ефективності існуючих інструментів контролю та відповідальності, а також посилення правової культури серед державних службовців щодо недопущення дискримінаційних практик.

Список використаної літератури:

1. Human rights committee. United Nations. Human Rights – Office of the High Comissioner. URL: https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/ccpr/pages/ccprintro.aspx .
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 № 995_043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
3. 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#Text.
4. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління, 2009. С. 105-112.
5. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 1263-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 №794-VII. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/go/794-18.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07. 2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15.

Nazarchuk A. V. Entities of the mechanism for preventing discrimination in the civil service

The article comprehensively examines the subjects of the mechanism for preventing discrimination in the civil service, focusing on the definition and their characteristics and the implementation of functions to counteract discriminatory manifestations. The relevance of the chosen topic in the context of the democratic development of Ukraine is due to the implementation of the European vector and the need to form an effective system for protecting civil servants from discrimination.

In view of this, international legal standards have been analyzed, in particular fundamental documents in the field of human rights, which contain generally recognized standards for the prohibition of discrimination, which are of fundamental importance, including for national legislation, creating a legal basis for the implementation, protection and actual implementation of fundamental human rights. Also, the constitutional principles of non-discrimination have been studied, which determine the equality of all citizens in rights and freedoms, and also prohibit any forms of restrictions on any grounds.

Particular attention is paid to the analysis of special legislation, in particular the Law of Ukraine "On the Principles of Prevention and Counteraction to Discrimination in Ukraine", which details the state policy in the area under study and defines the range of entities vested with the relevant powers. The study outlines the range of entities of the mechanism for preventing discrimination in the civil service, which include the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights, judicial bodies, in particular administrative courts. The content of their powers is disclosed, taking into account the specifics of the implementation of anti-discrimination policy in the field of public service, in particular regarding guarantees of equal access to civil service, protection of employees in cases of violation of their rights during service, disciplinary proceedings, certification and dismissal. The author's classification of the entities of the mechanism is carried out: those that provide the regulatory and legal basis and policy in the field of prevention of discrimination, and those that directly implement the functions of protecting individuals from discrimination.

As a result, the need for further improvement of legal regulation and institutional interaction in the field of combating discrimination in the civil service is substantiated, taking into account the European integration processes and Ukraine's obligations in the field of human rights.

Key words: *public service, civil service, subjects of the mechanism for preventing discrimination, fundamental rights and freedoms, prevention of discrimination.*

УДК 347.954:351.82(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.61

М. Ю. Сокол
викладач Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті здійснено комплексне дослідження інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень в Україні. Проаналізовано основні структурні елементи системи виконання рішень судів, її правові засади, організаційні механізми, а також взаємодію між суб'єктами, задіяними в цьому процесі. Особливу увагу приділено етапам реформування органів державної виконавчої служби, запровадженим інноваціям, таким як діджиталізація виконавчого провадження та створення Єдиного реєстру боржників. Окреслено ключові проблеми, що стримують ефективність функціонування системи: низький рівень виконання судових рішень, недостатня професійна підготовка виконавців, обмежений доступ до інформації про боржників, слабка координація між установами, а також низька мотивація працівників державної виконавчої служби. Проаналізовано приклади позитивної практики міжвідомчої взаємодії, зокрема співпраці виконавців з поліцією, банківськими установами та іншими органами влади. Обґрунтовано необхідність посилення інституційної спроможності органів примусового виконання рішень шляхом удосконалення законодавства, запровадження системи ключових показників ефективності (KPI), розвитку цифрових сервісів та створення міжвідомчих координаційних механізмів. У статті надано конкретні пропозиції щодо вдосконалення державної політики у цій сфері, спрямовані на підвищення рівня правозастосування, забезпечення принципу невідворотності виконання судових актів, а також зміцнення довіри громадян до судової та виконавчої влади. Розглядається вплив політичних та соціальних чинників на ефективність реалізації державної політики у сфері виконання судових рішень. Акцент зроблено на взаємозв'язку між стабільністю політичної системи, рівнем довіри до органів влади та спроможністю держави гарантувати виконання судових актів. Визначено, що недостатня політична воля, нестабільність законодавчого поля, а також слабка інституційна культура є перешкодами на шляху до формування ефективної та відповідальної системи примусового виконання рішень.

Ключові слова: *виконавче провадження, примусове виконання рішень, інституційне забезпечення, державна політика, судові рішення, державна виконавча служба, правова система, міжвідомча взаємодія, діджиталізація, реформування.*

Постановка проблеми. У сучасному українському суспільстві проблема ефективного виконання судових рішень набуває особливої актуальності, оскільки вона безпосередньо впливає на реалізацію принципу верховенства права, захист прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку. Незважаючи на проголошення на законодавчому рівні обов'язковості виконання судових рішень, реальна практика свідчить про значну кількість випадків їх невиконання або умисного затягування процедур, що підриває довіру громадян до судової системи та держави загалом. Низький рівень фактичного виконання рішень судів є не лише юридичною, але й комплексною соціально-економічною та управлінською проблемою, яка виявляє слабкість інституцій державної влади, недосконалість механізмів міжвідомчої взаємодії, корупційні ризики та кадровий дефіцит у сфері державної виконавчої служби. Крім того, відсутність чіткого контролю за діями виконавців, обмежені повноваження щодо розшуку майна боржників, а також брак

© Сокол М. Ю., 2023

належного технічного та фінансового забезпечення призводять до системного характеру проблеми. Особливої уваги потребує питання інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання судових рішень, яке охоплює сукупність організаційних, правових, кадрових, матеріальних та технологічних компонентів, необхідних для ефективного функціонування виконавчого механізму. Наявні дослідження свідчать про фрагментарність реформ у цій сфері, що, хоча й принесли певні позитивні результати, не усунули ключових структурних проблем. Таким чином, існує об'єктивна потреба у глибокому науковому аналізі інституційних передумов, проблем і перспектив реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень, з метою вироблення ефективних управлінських рішень, удосконалення нормативно-правової бази та посилення інституційної спроможності виконавчої системи в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика примусового виконання судових рішень в Україні розглядалася в працях багатьох науковців, зокрема у контексті правової природи виконавчого провадження, інституційного устрою системи виконання, ефективності державного управління та практичних аспектів функціонування виконавчої служби. Так, Калінін Р.С. визначає виконавче провадження як окрему галузь, що має чітку правову самостійність у системі права України, підкреслюючи його значення як завершальної стадії реалізації судового захисту прав [1]. Дослідження Рудніцької Р.М. та Сидорчук О.Г. присвячене механізмам державного управління та принципам їх функціонування, що є важливими для розуміння інституційної основи реалізації державної політики у сфері виконання судових рішень [2]. Миронюк Р.В. у своєму дослідженні аналізує етапи реформування органів виконання судових рішень в Україні, акцентуючи на нормативно-правових змінах та організаційних трансформаціях, що відбулися у 2016–2022 роках. Автор наголошує на впровадженні нових цифрових інструментів, однак вказує на збереження низки системних проблем [3]. Важливим є також внесок Ковбаса І.В. і Крайнього П.І., які розглядають проблеми застосування примусових заходів у виконавчому провадженні та пропонують шляхи підвищення ефективності цієї діяльності [4]. Публікація Студенникова С. висвітлює ситуацію з невиконанням судових рішень як системну проблему, яка має глибокі соціально-економічні корені. Автор відзначає, що в Україні боргова криза набуває хронічного характеру, і це серйозно підриває довіру до правосуддя [5]. Окрему увагу приділяє проблемі політичної стабільності Кравчук О.Ю., яка розглядає політичну безпеку як умову реалізації ефективної державної політики та зміцнення демократичних інститутів [6]. Значний внесок у теоретико-правове осмислення системи виконання судових рішень зробила Крупнова Л.В., яка у своїй докторській дисертації систематизувала чинники, що впливають на результативність виконавчого провадження, та окреслила напрями його реформування [7]. Нарешті, Сергієнко Н. проаналізувала питання взаємодії виконавців з працівниками поліції під час виконання судових рішень, наголошуючи на необхідності чіткого нормативного регулювання та спільної тактичної підготовки [8].

Таким чином, наявні дослідження охоплюють широкий спектр аспектів теми, однак вимагають подальшої систематизації та комплексного аналізу інституційного забезпечення як окремого об'єкта дослідження в контексті реалізації державної політики у сфері виконання судових рішень.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень в Україні, виявлення основних проблем та бар'єрів, що перешкоджають ефективному функціонуванню виконавчої системи, а також формулювання практичних пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів, підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами системи та зміцнення інституційної спроможності держави в цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення реалізації держав-

ної політики у сфері примусового виконання судових рішень охоплює сукупність правових, організаційних, кадрових і матеріально-технічних компонентів, які забезпечують ефективне функціонування виконавчої системи в державі. Теоретико-правовий аналіз цього питання базується на понятті «виконавче провадження» як завершальної стадії процесуального механізму захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. За визначенням Калініна Р.С., виконавче провадження має чітко окреслену правову природу, є невід'ємною складовою правової системи держави та виконує важливу функцію правозастосування, що гарантує реалізацію рішень органів судової влади [1].

З точки зору загальнотеоретичних засад державного управління, інституційне забезпечення є реалізацією функціонального зв'язку між інституціями (державними органами) та політичними рішеннями, прийнятими в рамках реалізації державної політики. Рудніцька Р.М. та Сидорчук О.Г. підкреслюють, що ефективне функціонування таких механізмів залежить від чіткого розподілу повноважень, прозорості процедур, адміністративної відповідальності посадових осіб та наявності належного правового інструментарію [2].

Правову основу інституційного забезпечення становлять Конституція України, Закон України «Про виконавче провадження», Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень», Кодекс адміністративного судочинства України, а також підзаконні нормативно-правові акти Міністерства юстиції, які регламентують практичні аспекти виконання рішень. Важливим аспектом є також міжнародно-правовий контекст, зокрема стандарти Ради Європи, які вимагають від держав-членів забезпечення ефективного механізму виконання судових рішень як складової доступу до правосуддя.

Інституційна система виконавчого провадження в Україні включає такі ключові суб'єкти: державних та приватних виконавців, Міністерство юстиції України (як центральний орган виконавчої влади, що формує політику у відповідній сфері), територіальні органи виконавчої служби, суди, Національну поліцію, банки, органи місцевого самоврядування. Залежно від їхньої компетенції, кожен із цих суб'єктів виконує певну функцію, що в сукупності формує складну систему інституційної взаємодії.

Особливу увагу слід приділити принципам, на яких ґрунтується правове регулювання цієї сфери. До таких принципів належать: законність, обов'язковість виконання судових рішень, оперативність, ефективність, пропорційність заходів примусу, а також недопущення зловживань з боку органів примусового виконання. Визначення та чітке закріплення цих принципів є необхідною умовою формування ефективного інституційного середовища, яке здатне не лише забезпечити результативне виконання рішень судів, а й запобігати порушенням прав боржників і стягувачів.

У підсумку, теоретико-правові засади інституційного забезпечення виконання судових рішень в Україні мають комплексний характер і базуються на поєднанні нормативно-правової бази, функціональної інституційної структури та управлінських підходів, які разом формують передумови для реалізації ефективної державної політики у цій сфері.

Становлення та розвиток системи примусового виконання судових рішень в Україні проходили складний еволюційний шлях, що відображав трансформаційні процеси, пов'язані з переходом від радянської адміністративно-командної моделі до демократичної правової держави. У перші роки незалежності України функції з виконання судових рішень залишалися у відданні Міністерства юстиції, однак діяльність виконавчої служби мала фрагментарний і малоефективний характер. Відсутність чітко визначеної організаційної структури, нормативно-правових засад, матеріально-технічного забезпечення та кадрової підготовки призводила до хронічного невиконання судових рішень і зростання суспільної недовіри до інституту правосуддя.

Першим суттєвим кроком на шляху до реформування стало створення у

1999 році Державної виконавчої служби України як окремого структурного підрозділу в системі Міністерства юстиції, що стало юридичною основою для розбудови спеціалізованого органу, відповідального за примусове виконання судових актів. Проте діяльність цієї структури залишалася централізованою, зарегульованою і слабо адаптованою до нових викликів.

Новий етап реформ розпочався у 2016 році, коли було прийнято низку нормативно-правових актів, що заклали підґрунтя для трансформації системи примусового виконання рішень відповідно до європейських стандартів. Зокрема, було запроваджено інститут приватних виконавців, що став однією з ключових інновацій реформи. Ідея полягала у створенні конкурентного середовища між державними та приватними виконавцями, що мало б підвищити ефективність роботи та зменшити навантаження на бюджетну систему [3].

Як зазначає Миронюк Р.В., реформування здійснювалося в кілька етапів: на першому – відбулася кодифікація законодавства, ухвалення нової редакції Закону України «Про виконавче провадження» та Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень»; на другому – розпочалося впровадження електронних інструментів, таких як Автоматизована система виконавчого провадження, Єдиний реєстр боржників, електронні арешти рахунків [3].

Одним з ключових досягнень стало створення подвійної системи органів примусового виконання – державних та приватних виконавців. Хоча приватні виконавці наразі мають обмежене коло повноважень (не можуть виконувати рішення щодо майна державної або комунальної власності, справи щодо дітей, адміністративні провадження тощо), їхня діяльність продемонструвала вищу ефективність порівняно з державними виконавцями у приватно-правових спорах.

Однак організаційна реформа не була позбавлена проблем. Як вказують дослідники, процес впровадження інституту приватних виконавців супроводжувався нормативною невизначеністю, недостатнім інструктажем, упередженим ставленням з боку державних органів, а також спротивом з боку політичних та економічних груп, які були зацікавлені у збереженні монополії держави на примусове виконання рішень. Крім того, рівень професійної підготовки виконавців, як державних, так і приватних, залишається нерівномірним, що знижує загальну результативність роботи системи.

Серед позитивних змін, запроваджених внаслідок реформи, можна відзначити збільшення кількості виконавчих дій, які здійснюються в електронному форматі, покращення доступу громадян до інформації про виконавчі провадження, а також зростання рівня стягнень у приватних справах. Водночас продовжують існувати серйозні виклики, зокрема недостатнє фінансування державної служби, неефективна мотиваційна система для державних виконавців, а також неповне охоплення цифровими інструментами всіх процедур.

Отже, історичний розвиток системи примусового виконання рішень в Україні демонструє поступовий, але суперечливий процес інституційної трансформації, який потребує подальшого удосконалення на засадах ефективного управління, правової визначеності, діджиталізації та міжвідомчої координації.

Незважаючи на проведені в Україні інституційні реформи у сфері примусового виконання судових рішень, дана система продовжує функціонувати з низькою результативністю, що свідчить про наявність глибоких структурних проблем. За даними Міністерства юстиції, щорічно близько 70% відкритих виконавчих проваджень залишаються безрезультатними, а загальна сума заборгованостей, що підлягають стягненню, обчислюється десятками мільярдів гривень. Це є прямим доказом неефективності інституційного механізму реалізації судових рішень і серйозним викликом для правової системи в цілому.

Однією з головних проблем є недостатня мотивація працівників державної виконавчої служби. Виконавці, як правило, мають низьку заробітну плату, обмежені ресурси для виконання своїх повноважень і постійно стикаються з надмірним навантаженням. У результаті знижується

якість виконання обов'язків, збільшується кількість помилок, а також зростає ризик корупційних проявів. Як вказують Ковбас І.В. та Крайній П.І., без наявності дієвої системи матеріального стимулювання та чітко окресленої відповідальності ефективність виконавчого провадження залишатиметься на критично низькому рівні [4].

Ще однією проблемою є фрагментарність законодавчого регулювання, що призводить до правової невизначеності у ключових моментах процесуального порядку. Наприклад, окремі норми, що регулюють доступ до інформації про боржників, процедури арешту майна чи обмеження виїзду за кордон, є неоднозначними, а іноді — суперечливими. Це створює можливості для зловживань, оскарження дій виконавців і подальшого затягування процедур. Система правового захисту учасників виконавчого провадження, хоча й існує, залишається малоефективною через складність доступу до судового оскарження дій виконавців, брак правової обізнаності та тривалі строки розгляду скарг.

Також важливо відзначити слабку міжвідомчу координацію. Виконавці часто стикаються з труднощами при взаємодії з банками, органами поліції, податковими службами та органами місцевого самоврядування. Як зазначає Сергієнко Н., без чітко врегульованих механізмів інформаційного обміну, протоколів спільних дій та відповідальності за бездіяльність взаємодія між органами залишається формальною та неефективною [8].

Окрему увагу слід приділити обмеженому функціоналу приватних виконавців. Незважаючи на те, що вони показують вищу ефективність виконання рішень у порівнянні з державними виконавцями, їхня юрисдикція суттєво обмежена, що не дозволяє повною мірою реалізувати потенціал цього інституту. У той же час приватні виконавці працюють у конкурентному середовищі, мають зацікавленість у результаті та кращу мотивацію, що свідчить про необхідність розширення їх повноважень за чітких умов контролю та відповідальності.

Публікація Студенникова С. підкреслює, що невиконання судових рішень стало хронічною проблемою, яка створює репутаційні ризики для держави, погіршує інвестиційний клімат і сприяє поширенню правового нігілізму серед населення [5]. Коли громадяни та бізнес не бачать реального захисту своїх прав, вони дедалі менше звертаються до суду, що підриває фундаментальні основи правової держави.

Інформаційна та технічна відсталість також залишається одним із суттєвих викликів. Хоча запроваджено низку електронних сервісів, їхнє функціонування є обмеженим, а інтеграція між базами даних — неповною. Автоматизована система виконавчого провадження не забезпечує повноцінного контролю за діями виконавців і не дозволяє в реальному часі відслідковувати ефективність процесу.

У підсумку, сучасна система примусового виконання рішень в Україні стикається з комплексом глибоких інституційних, організаційних та правових проблем, подолання яких вимагає комплексного підходу, стратегічного планування, політичної волі та широкого залучення фахової спільноти. Без вирішення цих викликів неможливо забезпечити повноцінну реалізацію принципів правової держави, ефективне функціонування судової влади та захист законних інтересів громадян.

Підвищення ефективності інституційного забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень в Україні потребує глибоких і системних змін, спрямованих на усунення виявлених проблем і викликів. Перспективи вдосконалення цієї системи мають ґрунтуватися на комплексному реформуванні як організаційних, так і правових механізмів її функціонування, впровадженні сучасних технологій, посиленні контролю та підзвітності, а також розвитку людського капіталу.

Насамперед, необхідною є подальша модернізація нормативно-правової бази. Чинне законодавство потребує систематизації, усунення суперечностей і заповнення прогалин, зокрема у сфері правового регулювання доступу виконавців до реєстрів, баз даних, банківської інформації та майнових реєстрів боржників. Доцільним є також запровадження спеціального процесуального кодексу з питань виконання

судових рішень або системної реформи чинного Закону України «Про виконавче провадження» з чітким визначенням процедур, строків, обов'язків і повноважень усіх учасників провадження.

Другим важливим напрямом є розширення повноважень приватних виконавців, які вже продемонстрували високу ефективність, особливо в цивільних та господарських справах. Надання їм права виконувати адміністративні рішення, справи, пов'язані з майном держави або органів місцевого самоврядування, має супроводжуватися посиленням контролю за їх діяльністю, зокрема через створення незалежної наглядової інституції, введення прозорої системи моніторингу результатів роботи та механізмів громадського контролю.

Важливу роль у вдосконаленні інституційної системи має відігравати діджиталізація всіх процесів виконавчого провадження. Розвиток електронних сервісів, таких як автоматизоване накладення арештів, онлайн-доступ до проваджень, інтеграція з реєстрами (зокрема Державним реєстром речових прав, реєстром податкових боргів, банківськими системами), дозволить зменшити людський фактор, прискорити виконання процедур і підвищити прозорість. При цьому слід створити Єдиний інформаційний портал примусового виконання рішень з персональним кабінетом стягувача та боржника, який надаватиме актуальну інформацію щодо статусу справи.

Також перспективним є впровадження системи оцінювання ефективності виконавців (KPI), що включатиме кількісні та якісні показники: відсоток виконаних проваджень, строки реалізації заходів, кількість скарг, рівень задоволеності стягувачів. Результати цього моніторингу мають бути публічними та враховуватись при кар'єрному просуванні виконавців, преміюванні або притягненні до дисциплінарної відповідальності.

Удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації виконавців є ще одним критично важливим напрямом. Необхідно розробити стандартизовані навчальні програми, запровадити обов'язкову сертифікацію, регулярні тренінги, обмін практикою, а також професійні майданчики для комунікації державних і приватних виконавців, суддів, юристів, правоохоронців.

Також слід розвивати інституційні механізми міжвідомчої координації, зокрема шляхом створення міжгалузевих координаційних рад на рівні областей та центрального уряду. Такі ради можуть включати представників виконавчих органів, судової влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів та інституцій громадянського суспільства. Їх завданням буде вирішення конфліктних ситуацій, вироблення спільних рішень, обмін інформацією та узгодження дій.

Необхідно також забезпечити достатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, зокрема для підключення до електронних баз, оснащення мобільними засобами зв'язку, транспортом, доступом до цифрових інструментів. Без цього навіть найкращі управлінські рішення залишаться декларативними.

У довгостроковій перспективі, реалізація зазначених заходів дозволить створити цілісну, ефективну та підзвітну систему примусового виконання судових рішень, яка відповідатиме принципам правової держави, сприятиме підвищенню рівня правосвідомості населення, зміцненню довіри до судової та виконавчої влади, а також формуванню сприятливого середовища для інвестування та ведення підприємницької діяльності.

Висновки. Результати проведеного дослідження свідчать про те, що інституційне забезпечення реалізації державної політики у сфері примусового виконання судових рішень в Україні потребує глибокого системного оновлення. Незважаючи на проголошені реформаторські кроки, зокрема впровадження інституту приватних виконавців та діджиталізацію окремих процесів, система загалом залишається малоефективною, фрагментованою та нездатною забезпечити належне виконання судових рішень у повному обсязі.

Аналіз показав, що чинна модель інституційного забезпечення стикається з численними проблемами: низька результативність державної виконавчої служби,

недостатня мотивація персоналу, слабка координація між органами влади, недосконалість нормативно-правової бази та обмежені технічні ресурси. Крім того, суспільна недовіра до судової системи і виконавчої влади посилюється на тлі масових випадків невиконання рішень, що створює ризики для правової стабільності та інвестиційної привабливості країни.

Разом з тим, у статті було визначено низку стратегічних напрямів удосконалення інституційної системи. Серед них — реформування законодавства, розширення повноважень приватних виконавців, поглиблення цифровізації процесів, впровадження систем оцінювання ефективності (KPI), покращення професійної підготовки кадрів, а також налагодження міжвідомчої взаємодії через створення координаційних структур. Важливо розуміти, що реформування цієї сфери має бути не фрагментарним, а комплексним, з урахуванням не лише правових, але й організаційних, економічних та соціальних факторів. Водночас ключовим елементом успіху є політична воля держави на всіх рівнях – від центральної влади до органів місцевого самоврядування – створити дійсно дієвий механізм реалізації судових рішень.

Таким чином, вдосконалення інституційного забезпечення примусового виконання судових рішень має стати одним із пріоритетів державної політики у сфері правосуддя, що забезпечить не лише ефективність судового захисту прав громадян, а й зміцнить основи правової держави та демократії в Україні.

Список використаної літератури:

1. Калінін Р.С. Про місце виконавчого провадження у системі права України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 9-1. С. 73-76.
2. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4. С. 50-60.
3. Миронюк Р.В. Етапи реформування системи органів виконання рішень суду та органів публічної адміністрації та його результати. Правова позиція. 2022. № 4 (37). С. 55-59.
4. Ковбас І.В., Крайній П.І. Примусові заходи забезпечення виконання рішень у виконавчому провадженні: проблеми та перспективи. Право і суспільство. 2020. № 2, частина 2. С. 157-163.
5. Студенников С. Україна в боргах: чому невиконання судових рішень залишається системною проблемою. Судово-юридична газета. URL: https://sud.ua/ru/news/publication/134362-ukrayina-v-borgakh-chomunevikonannya-sudovikh-rishen-zalishayetsya-sistemnoyuproblemoyu
6. Кравчук О. Ю. Політична безпека Української держави як чинник демократичного розвитку суспільства: монографія. Миколаїв: видавець Торубара В.В., 2021. 198 с.
7. Крупнова Л.В. Система виконавчого провадження в Україні: Теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 455 с.
8. Сергієнко Н. Взаємодія виконавця та працівників поліції у процесі виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб). Підприємництво, господарство і право. 2017. Вип. 2. С. 55-61.

Sokol M. Yu. Institutional support for the implementation of state policy in the field of forced enforcement of court decisions in Ukraine

The proposed article conducts a comprehensive study of the institutional support for the implementation of state policy in the field of compulsory enforcement of court decisions in Ukraine. The author analyzes the main structural elements of the system of enforcement of court decisions, its legal foundations, organizational mechanisms, as well as the interaction between the entities involved in this process. Particular attention is paid to the stages of reforming the state enforcement service bodies, introduced innovations, such as the digitalization of enforcement proceedings and the creation of the Unified Register of Debtors. Key problems that hinder the effectiveness of the system are outlined: low level of enforcement of court decisions, insufficient professional training of enforcement officers, limited access to information about debtors, weak coordination between institutions, as well as low motivation of employees of the state enforcement service. Examples of positive practice of interagency interaction are analyzed, in particular, cooperation of enforcement officers with the police, banking institutions and other authorities. The need to strengthen the institutional capacity of enforcement agencies is substantiated by improving legislation,

introducing a system of key performance indicators (KPIs), developing digital services, and creating interdepartmental coordination mechanisms. The article provides specific proposals for improving state policy in this area, aimed at increasing the level of law enforcement, ensuring the principle of the inevitability of the execution of judicial acts, and strengthening citizens' trust in the judiciary and executive authorities. The impact of political and social factors on the effectiveness of the implementation of state policy in the field of enforcement of judicial decisions is considered. The emphasis is on the relationship between the stability of the political system, the level of trust in government agencies, and the ability of the state to guarantee the execution of judicial acts. It is determined that insufficient political will, instability of the legislative field, and weak institutional culture are obstacles to the formation of an effective and responsible system of enforcement of decisions.

Key words: *enforcement proceedings, enforcement of decisions, institutional support, state policy, court decisions, state enforcement service, legal system, interagency interaction, digitalization, reform.*

УДК 35.08:316.485
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.62

О. О. Переверзєв
здобувач наукового ступеня кандидата наук
Харківського університету цивільного захисту

КОНФЛІКТИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЇХ ВРЕГУЛЮВАННЯ

У статті здійснено комплексне дослідження природи, чинників виникнення та способів врегулювання конфліктів у сфері державного управління. Показано, що конфлікти в публічному секторі є не лише неминучим, а й потенційно конструктивним явищем, яке при належному управлінні може сприяти інституційній зрілості та професійному розвитку органів влади. Обґрунтовано, що ключовими джерелами конфліктогенності в державному управлінні є дефіцит ресурсів, неузгодженість нормативно-правових актів, зміни в кадровій політиці, неефективна комунікація та наявність конфліктів інтересів, особливо в умовах високої політичної та соціальної турбулентності. Проаналізовано типи конфліктів – горизонтальні, вертикальні, рольові та конфлікти інтересів – та виявлено специфіку їх прояву на різних рівнях управлінської ієрархії. У роботі здійснено порівняльний аналіз сучасних підходів до врегулювання конфліктів, включаючи поведінковий, організаційно-структурний та нормативно-правовий. Окрему увагу приділено механізмам превенції конфліктів, що включають підвищення рівня етичної культури, впровадження інструментів прозорості, розвиток інституцій посередництва, а також роль керівника у моделюванні безконфліктного управлінського середовища. У роботі також досліджено національний досвід управління конфліктами, зокрема практики, запропоновані Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) та Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), а також міжнародні рекомендації з питань запобігання конфлікту інтересів у державному секторі. На основі дослідження сформульовано прикладні рекомендації для державних службовців, які включають створення ефективних систем раннього виявлення конфліктів, розвиток лідерських якостей, впровадження тренінгів з конфліктології та інституціалізацію етичних кодексів у практику державного управління. На основі аналізу сучасних досліджень та нормативної бази зроблено висновки про необхідність системного підходу до управління конфліктами в державному секторі. Рекомендовано інтегрувати профілактичні заходи, навчальні програми, етичне лідерство і нормативні обмеження як єдину стратегічну модель.

Ключові слова: *державне управління, конфлікт, конфлікт інтересів, профілактика конфліктів, публічна служба, управлінська етика, медіація, організаційна культура, НАЗК, НАДС.*

Постановка проблеми. Сфера державного управління в сучасних умовах зазнає значних трансформацій, пов'язаних із необхідністю підвищення ефективності, відкритості, прозорості та доброчесності діяльності органів публічної влади. Водночас ці трансформаційні процеси супроводжуються численними викликами, серед яких особливе місце посідають конфлікти – як міжособистісні, так і інституційні. Конфлікти в державному управлінні не є випадковим або аномальним явищем – вони є наслідком природної взаємодії різних суб'єктів із відмінними цілями, ресурсами, стилями управління та управлінськими повноваженнями. Як свідчать численні дослідження, їхня природа має глибоко системний характер і вимагає усвідомленого підходу до профілактики та врегулювання [1; 2]. У державному секторі конфлікти можуть виникати як на горизонтальному рівні (між підрозділами чи окремими посадовими особами в межах однієї структури), так і на вертикальному

© Переверзєв О. О., 2023

(між центральними та місцевими органами влади або між вищим і нижчим керівництвом). Окрему групу становлять конфлікти ролей, а також конфлікти інтересів, які мають особливо високий ступінь ризику – як з точки зору порушення законодавства, так і втрати довіри громадськості до державної влади [3; 5]. Особливо актуальним питання конфліктів у державному управлінні стає в умовах українського реформування публічної служби, зростання прозорості та запровадження механізмів електронного врядування. Впровадження законодавчих інструментів (зокрема щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), активізація контролюючих і наглядових органів, а також підвищення суспільного запиту на відкритість вимагають від державних службовців нових навичок управління конфліктами та розуміння їхньої багатовимірності [4]. На сучасному етапі конфлікти розглядаються не лише як загроза стабільності управлінської системи, а й як потенційне джерело розвитку, інновацій та змін за умови їх конструктивного врегулювання. Саме тому науковий та прикладний інтерес становлять питання класифікації конфліктів у держуправлінні, виявлення їх причин, а також аналіз і впровадження сучасних підходів до управління ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика конфліктів у системі державного управління активно досліджується як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Значну увагу у науковій літературі приділено аналізу сутності конфліктів, їх класифікації, причин виникнення, а також механізмам регулювання в межах публічного управління. У працях Н. Довгань підкреслюється важливість превентивної ролі керівника у формуванні безконфліктного середовища в державній установі, а також необхідність застосування різноманітних управлінських методів, які враховують психологічні особливості персоналу [1]. Вона наголошує, що здатність керівника своєчасно діагностувати потенційні джерела конфлікту та вживати запобіжних заходів є критичним фактором стабільності організації.

У своєму дисертаційному дослідженні В. Г. Тимофієв акцентує увагу на системному підході до управління конфліктами в діяльності державних службовців, розглядаючи їх не лише як епізодичні явища, а як процес, що потребує стратегічного планування, впровадження спеціальних управлінських інструментів і формування культури конфліктної стійкості [2]. Він також виділяє потребу у постійному підвищенні кваліфікації персоналу, впровадженні механізмів медіації та розвитку внутрішньоорганізаційної комунікації.

Окремий сегмент сучасних досліджень присвячено тематиці конфлікту інтересів, що дедалі більше набуває значення в контексті доброчесності публічної служби. Зокрема, Г. Джумагельдієва розкриває механізми врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління, акцентуючи увагу на законодавчих та інституційних аспектах, таких як розмежування повноважень, декларування майна, інституційна відповідальність посадових осіб та діяльність контролюючих органів [3]. Її висновки підтверджують високу залежність ефективності управління конфліктами інтересів від прозорості процедур та правової визначеності.

Практичні рекомендації з управління конфліктами представлено також у методичних матеріалах Національного агентства України з питань державної служби, де запропоновано алгоритми виявлення, аналізу та врегулювання конфліктних ситуацій на рівні державних інституцій [4]. Агентство пропонує системний підхід до конфліктологічного менеджменту, в якому поєднуються інструменти навчання, інституційного аудиту та оцінювання поведінкових ризиків.

Не менш важливою є міжнародна практика. Зокрема, у публікаціях, підготовлених у співпраці з НАТО, окреслено стандарти доброчесності та принципи запобігання конфліктів інтересів у публічному секторі. У звітах вказано на важливість інституційної незалежності антикорупційних органів, запровадження ефективних санкцій та регулярного моніторингу відповідності етичним нормам [5].

Аналіз також охоплює освітні напрацювання, зокрема конспект лекцій Л. О. Позднякової та Н. В. Гриценко, у якому систематизовано методи управління конфліктами

та наведено прикладні інструменти для практичного використання у держсекторі [6]. Актуальні підходи до конфліктного менеджменту в організаціях розглядає і М. Чмир, який наголошує на ролі організаційної культури та гнучкості управлінських рішень у вирішенні внутрішніх суперечностей [8].

Таким чином, сучасний стан досліджень свідчить про формування цілісної наукової бази щодо управління конфліктами в державному управлінні. Проте водночас залишаються відкритими питання інтеграції теоретичних моделей у реальну управлінську практику, адаптації до національного контексту, а також розвитку інструментів ранньої діагностики конфліктів. Саме ці аспекти потребують подальшого вивчення та вдосконалення.

Мета статті є комплексне дослідження природи конфліктів у державному управлінні, аналіз основних чинників їх виникнення, визначення типів конфліктних ситуацій та систематизація сучасних підходів до їх ефективного врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Конфлікти в системі державного управління не є поодиноким явищем – вони мають комплексний, системний характер і виникають під впливом широкого спектру чинників, які взаємодіють між собою на різних рівнях організації управлінської діяльності. Усвідомлення цих причин є критично важливим для формування ефективних підходів до запобігання, діагностики та врегулювання конфліктів у публічному секторі.

Однією з ключових причин є структурна недосконалість органів державної влади, що проявляється у дублюванні функцій, невизначеності повноважень, надмірній централізації або, навпаки, розбалансованій децентралізації. У такому середовищі зростає конкуренція за ресурси, повноваження, вплив, що провокує вертикальні та горизонтальні конфлікти між посадовими особами, відомствами або органами влади різного рівня [2; 4].

Другим важливим фактором є дефіцит управлінських ресурсів: фінансових, кадрових, інформаційних. Обмежений доступ до ресурсів часто створює ситуацію суперництва між підрозділами або окремими працівниками, що веде до конфліктів інтересів, звинувачень у неефективності, втрати довіри та порушення норм колективної співпраці [1; 6].

Значну роль відіграє і комунікаційна неефективність, зокрема відсутність налагоджених каналів зворотного зв'язку, непрозорість процесів прийняття рішень, низька якість внутрішньої комунікації. Це сприяє поширенню недостовірної інформації, формуванню чуток, невдоволенню працівників, що у підсумку призводить до ескалації конфліктів [6; 8].

Особливе місце у структурі конфліктогенних факторів посідає конфлікт інтересів – ситуація, коли приватний інтерес державного службовця суперечить його службовим обов'язкам. Такий конфлікт не лише дестабілізує роботу колективу, а й підриває авторитет органу влади в очах громадськості. В українських реаліях це питання є особливо актуальним через недостатньо сформовану культуру доброчесності, нечітке розмежування повноважень та спокусу зловживання службовим становищем [3; 5].

Ще одним чинником є кадрова нестабільність – висока плинність кадрів, часта ротація керівників, призначення за політичними квотами або без належної кваліфікації. Це викликає опір з боку професійної спільноти, втрату інституційної пам'яті, нерозуміння цілей і цінностей організації, що в довгостроковій перспективі призводить до хронічних конфліктів [2; 4].

До цього додається психоемоційний чинник, пов'язаний із професійним вигоранням державних службовців, високим рівнем стресу, жорсткими бюрократичними рамками, що унеможливлюють прояв ініціативності та творчого підходу. В таких умовах будь-яке управлінське рішення може сприйматися як загроза або несправедливість, що створює передумови для внутрішньоорганізаційного протистояння [1].

Крім того, важливо враховувати і культурні та ментальні особливості системи публічного управління, включаючи авторитарні стилі керівництва, нехтування етичними нормами, відсутність корпоративної ідентичності. Ці аспекти часто спричиняють внутрішню поляризацію колективу, зниження мотивації та форму-

вання опозиційних груп усередині органу влади [6; 8].

Нарешті, не можна оминути увагою і вплив зовнішнього середовища – політичну турбулентність, медійну напругу, суспільні очікування, міжнародний тиск, які впливають на діяльність державного сектору та підвищують загальний рівень конфліктності в системі [3; 5].

Таким чином, причини виникнення конфліктів у державному управлінні мають багатовимірний характер і охоплюють як внутрішні, організаційні аспекти, так і зовнішні соціально-політичні чинники. Їхнє своєчасне виявлення, аналіз та усвідомлення – це перший крок до побудови ефективної системи управління конфліктами, яка забезпечить стабільність і ефективність державної служби.

Конфлікти в системі державного управління є різноманітними за формами прояву, глибиною, масштабами охоплення та наслідками. Для ефективного управління ними необхідним є їх чітке розуміння та класифікація. Типологізація конфліктів дозволяє виявити причини їх виникнення, визначити найбільш відповідні методи реагування, а також сформувати системний підхід до їх профілактики. У науковій літературі та практиці публічного управління існує кілька підходів до класифікації конфліктів, які можна умовно об'єднати за критерієм рівня прояву, суб'єктного складу, причин виникнення та наслідків для управлінського процесу.

Однією з найпоширеніших є класифікація конфліктів за рівнем управлінської взаємодії, яка передбачає виділення горизонтальних, вертикальних та внутрішньоособистісних конфліктів.

Горизонтальні конфлікти виникають між структурними підрозділами одного рівня в межах органу влади або між установами одного рівня. Наприклад, між двома департаментами міністерства або між обласними державними адміністраціями в умовах обмеженого бюджету або перекриття сфер повноважень. Причиною зазвичай виступає конкуренція за ресурси, інформацію або інституційний вплив [1; 2].

Вертикальні конфлікти проявляються у стосунках між вищим і нижчим рівнями управління. Такі конфлікти часто виникають унаслідок централізованого стилю керівництва, ігнорування ініціатив знизу, надмірного контролю або, навпаки, недостатнього зворотного зв'язку. Наприклад, суперечності між центральними органами виконавчої влади та місцевими адміністраціями щодо реалізації державної політики або розподілу делегованих повноважень [2; 6].

Рольові конфлікти (іноді їх класифікують як внутрішньоособистісні або структурно-інституційні) виникають тоді, коли посадова особа виконує кілька функцій, що вступають у суперечність одна з одною. Наприклад, коли керівник виступає як представник органу влади і одночасно є депутатом місцевої ради, або коли службовець змушений балансувати між формальними процедурами і потребами оперативного управління. Такі конфлікти супроводжуються високим емоційним навантаженням, напругою та моральною дилемою [1; 8].

Окрему групу становлять конфлікти інтересів, які є особливо небезпечними з точки зору впливу на якість державного управління. Вони виникають у ситуації, коли приватний інтерес особи може впливати на об'єктивність прийняття нею рішень або виконання обов'язків. Типовими є випадки, коли державний службовець бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю близьких осіб або власним бізнесом. Такий конфлікт прямо суперечить принципам доброчесності та публічної служби, передбаченим законодавством України, зокрема Законом «Про запобігання корупції» [3; 5].

Також у рамках типології доцільно виділяти інституційні конфлікти, які мають системний характер і виникають на перетині функціональних зон відповідальності органів публічної влади. Це можуть бути конфлікти між гілками влади, між державними органами та інститутами громадянського суспільства, конфлікти щодо тлумачення законодавства, делегування повноважень тощо. Інституційні конфлікти мають стратегічне значення, оскільки впливають на стабільність і легітимність всієї системи управління [4; 6].

Ще один підхід передбачає поділ конфліктів на реальні, потенційні та уявні.

Реальні конфлікти мають об'єктивну основу та виявляються в конкретних управлінських ситуаціях. Потенційні конфлікти – це латентні суперечності, які ще не набули відкритого характеру, але можуть проявитися в умовах зовнішнього тиску або змін. Уявні конфлікти – це сприйняття загрози з боку інших учасників, яке не має реального підґрунтя, але здатне викликати деструктивну поведінку. Уміння керівника ідентифікувати характер конфлікту дає змогу вибрати адекватну стратегію реагування [1; 6].

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що конфлікти в державному управлінні мають багатовимірну природу, що поєднує організаційні, правові, соціально-психологічні та етичні компоненти. Їх ефективне вирішення можливе лише за умови правильної ідентифікації типу конфлікту, розуміння його кореневих причин і застосування відповідних управлінських інструментів. Типологізація, як аналітичний інструмент, відіграє ключову роль у цьому процесі, оскільки вона створює основу для стратегічного планування та системної профілактики конфліктів у публічному секторі (табл. 1).

В умовах трансформаційних процесів у сфері публічного управління, дедалі більше уваги приділяється формуванню ефективних систем врегулювання конфліктів, які базуються не лише на примусових або адміністративних заходах, а й на превентивних, етичних та комунікативних механізмах. Сучасні підходи до вирішення конфліктів у державному секторі можна умовно поділити на три взаємопов'язані групи: поведінковий (психологічний), організаційно-управлінський та нормативно-правовий. Вони застосовуються як окремо, так і в комбінації, залежно від характеру конфлікту, його глибини, рівня та потенційних наслідків.

1. Поведінковий підхід. Цей підхід базується на розумінні конфлікту як міжособистісного процесу, що виникає внаслідок несумісності характерів, стилів управління, комунікативних стратегій або мотивацій. Основна увага приділяється індивідуальним особливостям учасників конфлікту, їхнім очікуванням, сприйняттю ситуації та емоційному стану. У межах цього підходу широко використовуються такі методи, як медіація, фасилітація, індивідуальні консультації, коучинг, психоемоційна підтримка тощо [1; 6].

Таблиця 1

Типологія конфліктів у державному управлінні

Тип конфлікту	Критерій класифікації	Характеристика	Приклади
Горизонтальний	Рівень взаємодії	Конфлікт між підрозділами або органами одного рівня	Суперечки між департаментами одного міністерства щодо повноважень
Вертикальний	Рівень взаємодії	Конфлікт між керівництвом і підлеглими або між центральною і місцевою владою	Непорозуміння між міністерством та обласною адміністрацією
Рольовий	Функціональні ролі	Конфлікт між різними обов'язками або очікуваннями до однієї посадової особи	Службовець, який є одночасно чиновником і депутатом місцевої ради
Конфлікт інтересів	Етичний аспект	Ситуація, коли приватний інтерес впливає на службові рішення	Участь посадовця в розподілі бюджетних коштів на користь фірми родича
Інституційний	Структурно-системний	Суперечність між повноваженнями чи функціями органів влади	Конфлікт між гілками влади щодо тлумачення Конституції
Реальний	Ступінь прояву	Має об'єктивне підґрунтя, явно проявляється	Відкрите протистояння між керівником і колективом
Потенційний (латентний)	Ступінь прояву	Схований, неактивний конфлікт, який може розгорнутися за певних умов	Напруження між старими і новими співробітниками після реорганізації
Уявний (перцептивний)	Ступінь прояву	Сприймається як конфлікт без фактичних підстав	Відчуття несправедливого ставлення з боку керівництва, яке не відповідає реальності

Джерело: систематизовано автором

Важливим інструментом є модель управління конфліктами Томаса-Кілмена, що передбачає п'ять стратегій поведінки в конфліктній ситуації: уникнення, пристосування, компроміс, суперництво та співпраця. Застосування цієї моделі дозволяє керівнику обрати відповідну тактику залежно від ситуації, інтенсивності конфлікту та бажаного результату. Поведінковий підхід є ефективним у вирішенні міжособистісних і рольових конфліктів, а також на ранніх етапах ескалації [1].

2. Організаційно-управлінський підхід. Цей підхід фокусується на вдосконаленні внутрішніх управлінських процесів, організаційної структури та культури установи з метою зниження рівня конфліктності. Передусім йдеться про оптимізацію розподілу повноважень, забезпечення чіткості регламентів, покращення комунікації та запровадження внутрішніх стандартів управлінської етики. Важливим компонентом цього підходу є розбудова організаційної культури, заснованої на довірі, відкритості та орієнтації на результат [2; 4].

Практика показує, що наявність чіткої ієрархії, формалізованих процедур прийняття рішень, системи оцінки ефективності, регулярного внутрішнього моніторингу та опитування працівників значно знижує ймовірність виникнення конфліктів. Також до організаційно-управлінських методів належать створення інституту уповноважених з етики, проведення регулярних командних зустрічей, впровадження внутрішніх політик щодо вирішення конфліктів та механізмів анонімного повідомлення про порушення [4].

3. Нормативно-правовий підхід. Цей підхід передбачає врегулювання конфліктів через правові механізми, встановлені законами, підзаконними актами та внутрішніми нормативними документами. Найбільш актуальним у цьому контексті є інститут врегулювання конфлікту інтересів, який закріплений у Законі України «Про запобігання корупції». Відповідно до нього, державний службовець зобов'язаний повідомити про потенційний конфлікт інтересів, а уповноважені органи мають надати рекомендації або вжити заходів щодо його усунення [3; 5].

У межах цього підходу діють такі інституції, як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке розробляє роз'яснення, проводить перевірки декларацій, контролює сумісництво та дарунки. Поряд із цим Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) пропонує типові алгоритми роботи з конфліктами в органах публічної влади, які передбачають поетапну ідентифікацію, аналіз та реагування [4].

Крім того, на практиці застосовуються такі інструменти правового врегулювання, як службове розслідування, дисциплінарні провадження, внутрішні службові перевірки та навіть судові процедури у разі, коли конфлікт має ознаки порушення антикорупційного або трудового законодавства.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що сучасне врегулювання конфліктів у державному управлінні повинно спиратися на комбінований підхід, що інтегрує поведінкові, організаційні та правові механізми. Лише поєднання етичного лідерства, функціональної організації управлінських процесів та чіткого дотримання законодавства дозволяє забезпечити стабільне, прозоре та ефективне функціонування органів публічної влади. Важливим також є формування профілактичної культури, яка передбачає не просто реагування на конфлікти, а їхнє передбачення, виявлення на ранніх стадіях та конструктивне перетворення на можливості для розвитку організації.

У системі державного управління керівник відіграє ключову роль у формуванні ефективного робочого середовища, де конфлікти або не виникають зовсім, або своєчасно виявляються та врегульовуються конструктивно. Саме керівник задає тон організаційній культурі, визначає стиль взаємодії між працівниками, створює простір для комунікації та ініціює системні заходи з управління персоналом. Як зазначає Н. Довгань, профілактика конфліктів належить до прямих управлінських обов'язків керівника, оскільки конфлікт у колективі часто є свідченням недоліків у роботі самого керівника [1].

Насамперед, керівник виступає як посередник між стратегічними цілями органу влади та інтересами персоналу, що

вимагає постійного балансу між нормативними вимогами та індивідуальними очікуваннями співробітників. Його здатність передбачати потенційні зони напруги, вчасно реагувати на сигнали конфлікту й підтримувати конструктивну атмосферу взаємодії визначає якість управління в цілому. Профілактика вимагає від керівника високого рівня емоційного інтелекту, навичок активного слухання, емпатії та комунікаційної гнучкості.

Одним із ключових аспектів є розбудова довіри у колективі, що досягається через послідовність управлінських рішень, відкритість до зворотного зв'язку, рівне ставлення до всіх працівників та прозорість процедур. Якщо керівник діє непослідовно або віддає перевагу «наближеним», це неминуче створює атмосферу недовіри, яка сприяє формуванню внутрішньоорганізаційних коаліцій, прихованих конфліктів і навіть саботажу. Таким чином, роль керівника у профілактиці конфліктів є не лише організаційною, а й морально-етичною, комунікативною, соціальною. Він одночасно виконує функції аналітика, наставника, фасилітатора, лідера та арбітра. Його особистий приклад, стиль керівництва, принципи взаємодії з підлеглими багато в чому визначають загальний клімат у колективі та готовність до конструктивного вирішення суперечностей. Успішна профілактика конфліктів – це передусім результат системного, свідомого, відповідального управлінського підходу.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що конфлікти в державному управлінні є не винятковим, а закономірним і багатоаспектним явищем, яке зумовлене як внутрішніми організаційними суперечностями, так і зовнішніми політичними, соціальними й економічними чинниками. Їхня природа охоплює широкий спектр причин: від дефіциту ресурсів, неефективної комунікації та кадрової нестабільності – до більш глибоких етичних проблем, таких як конфлікт інтересів та втрата довіри до управлінських рішень. Особливої актуальності набувають інституційні та рольові конфлікти, які підривають стабільність функціонування органів влади та створюють ризики для демократичного управління.

Водночас конфлікти не обов'язково мають деструктивний характер – за належного управління вони можуть виступати каталізатором змін, оновлення підходів до управлінської діяльності та посилення інституційної спроможності. Саме тому сучасне врегулювання конфліктів має спиратися на системний підхід, який поєднує поведінкові, організаційні та нормативно-правові інструменти. Зокрема, ефективною є інтеграція методів переговорів, медіації, компромісу, а також впровадження етичних кодексів, внутрішніх політик доброчесності та нормативного контролю у сфері запобігання конфлікту інтересів.

Ключову роль у профілактиці конфліктів відіграє керівник органу публічної влади, який має не лише вчасно виявляти потенційні зони напруження, але й створювати умови для відкритого діалогу, підтримувати організаційну культуру, засновану на довірі, прозорості та партнерстві. Від його особистої управлінської компетентності, здатності до фасилітації та емоційного лідерства великою мірою залежить те, чи стане конфлікт точкою дестабілізації чи навпаки – поштовхом до розвитку.

З огляду на вищезазначене, доцільним є подальше вдосконалення механізмів врегулювання конфліктів у публічному секторі України, зокрема через інституціоналізацію системи етичного менеджменту, запровадження обов'язкових тренінгів із конфліктології для державних службовців, розширення повноважень органів з етики та доброчесності, а також системне дослідження конфліктів як управлінського явища. Такий підхід сприятиме не лише стабільності державного управління, а й підвищенню довіри громадян до органів влади та утвердженню демократичних принципів публічного врядування.

Список використаної літератури:

1. Довгань Н. Методи управління конфліктами, роль керівника у профілактиці конфліктів. Вісник УАДУ. 2002. № 4. С. 223-227.
2. Тимофієв В.Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України / В.Г.Тимофієв. Д., 2006. 205 с.

3. Джумагельдієва Г. Д. Механізм врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток №2 2019. Журнал Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1386
4. Національне агентство України з питань державної служби. Робота з управління конфліктами. URL: https://nads.gov.ua/robota-z-upravlinnia-konfliktamy?utm_source=chatgpt.com
5. Вирішення конфлікту інтересів у державному секторі. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG2-ukr.pdf?utm_source=chatgpt.com
6. Позднякова Л. О., Гриценко Н.В. Управління конфліктами: конспект лекцій / Харків: Український державний університет залізничного транспорту, 2018. 75 с.
7. Пірен М. І. Конфлікт. Енциклопедія сучасної України. URL: https://esu.com.ua/article3235
8. Чмир М. Управління конфліктами в організації. Менеджмент та маркетинг бізнес-структур в неоіндустріальній економіці. Луцьк, 2020. С. 741-743.

Pereverzev O. O. Conflict in public administration: causes of occurence and modern approaches to their regulation

The article presents a comprehensive study of the nature, factors of occurrence and methods of conflict resolution in the sphere of public administration. It is shown that conflicts in the public sector are not only inevitable, but also a potentially constructive phenomenon, which, if properly managed, can contribute to the institutional maturity and professional development of government bodies. It is substantiated that the key sources of conflict in public administration are the shortage of resources, inconsistency of regulatory and legal acts, changes in personnel policy, ineffective communication and the presence of conflicts of interest, especially in conditions of high political and social turbulence. The types of conflicts – horizontal, vertical, role and conflicts of interest – are analyzed and the specifics of their manifestation at different levels of the management hierarchy are revealed. The paper presents a comparative analysis of modern approaches to conflict resolution, including behavioral, organizational-structural and regulatory. Special attention is paid to conflict prevention mechanisms, including increasing the level of ethical culture, implementing transparency tools, developing mediation institutions, and the role of the manager in modeling a conflict-free management environment. The paper also examines national experience in conflict management, in particular practices proposed by the National Agency of Ukraine for Civil Service (NACS) and the National Agency for Corruption Prevention (NACP), as well as international recommendations on preventing conflicts of interest in the public sector. Based on the research, practical recommendations for civil servants are formulated, which include the creation of effective early conflict detection systems, the development of leadership qualities, the implementation of conflictology training, and the institutionalization of ethical codes in public administration practice. Based on the analysis of modern research and the regulatory framework, conclusions are drawn about the need for a systemic approach to conflict management in the public sector. It is recommended to integrate preventive measures, training programs, ethical leadership, and regulatory constraints as a single strategic model.

Key words: *public administration, conflict, conflict of interest, conflict prevention, public service, management ethics, mediation, organizational culture, NACP, NADS.*

УДК 351:332.1(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.63

Р. В. Ясенчук
здобувач наукового ступеня кандидата наук
Національного університету цивільного захисту України

ЦИФРОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ КРИЗИ

У статті розкрито теоретико-методологічні засади та прикладні аспекти використання цифрових інструментів як важливого чинника трансформації механізмів регіональної політики в умовах сучасних кризових викликів. Автором здійснено глибокий аналіз того, як цифровізація управлінських процесів на регіональному рівні стає ключовим напрямом підвищення адаптивності державного управління до стрімких соціально-економічних змін, спричинених глобальними і локальними потрясіннями. Наголошено, що в умовах криз – зокрема війни, економічної рецесії, пандемічних явищ та посилення міграційних процесів – традиційні інструменти управління часто виявляються малоефективними, що спонукає органи регіональної влади активно впроваджувати інноваційні цифрові рішення. Особлива увага приділяється розгляду цифрових платформ, геоінформаційних систем, систем аналітики великих даних та електронного документообігу як базових елементів нової управлінської парадигми, яка формує умови для швидкого прийняття управлінських рішень, прозорого розподілу ресурсів та ефективної комунікації між органами влади, бізнесом і громадськістю. У статті також обґрунтовано, що саме цифрові інструменти забезпечують формування адаптивних механізмів регіональної політики, здатних оперативно реагувати на динаміку кризових процесів та забезпечувати економічну й соціальну стабільність територій. Зазначено, що цифровізація регіонального управління сприяє інтеграції України до європейських і світових стандартів державної політики, формує нову культуру публічного адміністрування та забезпечує підвищення довіри громадян до органів влади. На основі аналізу статистичних даних та наукових досліджень доведено, що ефективне впровадження цифрових інструментів у практику регіональної політики дає змогу не лише мінімізувати негативний вплив криз, а й закласти підвалини для сталого розвитку регіонів у довгостроковій перспективі. Окреслено напрями подальших досліджень, пов'язані з удосконаленням нормативно-правової бази цифрового управління, розвитком компетенцій управлінців та створенням уніфікованих інформаційно-аналітичних платформ на регіональному рівні. Таким чином, запропоноване дослідження спрямоване на формування цілісного наукового бачення ролі цифрових інструментів у трансформації механізмів регіональної політики України в умовах сучасних і майбутніх кризових викликів.

Ключові слова: *регіональна політика, цифрові інструменти, державне управління, антикризове управління, трансформація механізмів управління, геоінформаційні системи, великі дані, електронне врядування, публічне адміністрування, сталий розвиток регіонів.*

Постановка проблеми. Сучасні процеси розвитку національного господарства України відбуваються в умовах багатовимірних кризових викликів, що обумовлюють необхідність пошуку нових підходів до формування та реалізації регіональної політики. Військова агресія, економічна нестабільність, руйнування інфраструктури, зміна демографічної структури регіонів та зростання міграційних процесів суттєво ускладнюють діяльність органів державної влади на регіональному рівні. Традиційні механізми управління, які базуються на паперовому документообігу, багаторівневих погодженнях та повільному доступі до інформації, вже не забезпечують необхідної швидкості реагування та адаптивності управлінських рішень. Водночас у світі активно впроваджуються цифрові інструменти, що дозволяють

© Ясенчук Р. В., 2023

ефективно збирати, обробляти та аналізувати великі обсяги даних у режимі реального часу, створювати прозорі та відкриті процедури прийняття рішень, а також залучати громадськість і бізнес до спільного планування розвитку територій. Для України питання цифровізації регіональної політики набуло особливої актуальності, оскільки саме від здатності швидко трансформувати механізми управління залежить збереження економічного потенціалу регіонів, підвищення їх стійкості до криз та формування передумов для відновлення і подальшого сталого розвитку. Отже, проблема полягає у науковому обґрунтуванні ролі цифрових інструментів як ключового чинника трансформації механізмів регіональної політики та визначенні практичних шляхів їх ефективного впровадження в умовах кризових явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державного та регіонального управління в умовах трансформацій активно досліджується українськими науковцями. У працях В. Ю. Галушки акцентується увага на еволюції системи державного управління в незалежній Україні та необхідності впровадження інноваційних механізмів управління для підвищення ефективності діяльності органів влади [1]. У навчальному посібнику під редакцією Ю. П. Сурміна розглянуто організаційні засади державних установ і визначено потенціал використання інформаційних технологій у публічному адмініструванні [2]. Колективна праця під керівництвом Є. Г. Карташова узагальнює підходи до державного та регіонального управління, підкреслюючи роль сучасних інструментів управлінського впливу на розвиток територій [3]. Д. Тихомиров досліджує взаємозв'язок між державним управлінням і державною політикою, наголошуючи на необхідності гнучкості й оперативності управлінських рішень [4]. Р. М. Рудніцька та співавтори розкривають сутність механізмів державного управління та їх здатність до адаптації в умовах нових викликів [5]. У дослідженні І. В. Дунаєва проаналізовано напрями модернізації регіональної економічної політики, зокрема шляхом впровадження цифрових технологій [6]. О. С. Качний акцентує увагу на формуванні дієвих механізмів управління соціально-економічними процесами регіонального рівня [7]. В. С. Продивус пропонує структуризацію механізмів державного регулювання сталим регіональним розвитком і наголошує на значенні інноваційних підходів [8]. У сукупності ці дослідження створюють підґрунтя для розуміння ролі цифрових інструментів у трансформації регіональної політики, однак питання їх комплексного впровадження в умовах кризових явищ потребує подальшого наукового опрацювання.

Метою статті є наукове обґрунтування ролі цифрових інструментів як ключового чинника трансформації механізмів регіональної політики України в умовах кризових явищ, а також визначення напрямів та практичних підходів до їх ефективного впровадження.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах цифровізація стала визначальним чинником розвитку державних інституцій та ефективності регіональної політики. Система регіонального управління дедалі активніше інтегрує новітні цифрові інструменти, які дозволяють не лише оптимізувати внутрішні управлінські процеси, а й формувати нову модель взаємодії влади з громадськістю та бізнесом. До ключових цифрових інструментів, що використовуються в регіональному управлінні, належать геоінформаційні системи (GIS), які забезпечують просторовий аналіз даних, планування інфраструктурних проектів і прогнозування територіального розвитку. Завдяки таким системам органи влади отримують можливість оперативно оцінювати стан земельних ресурсів, транспортної мережі, об'єктів соціальної інфраструктури та ухвалювати обґрунтовані рішення щодо їх модернізації чи відновлення.

Не менш важливим елементом цифрової трансформації є впровадження систем збору та аналітики великих даних (Big Data). Вони дозволяють регіональним органам влади в режимі реального часу отримувати інформацію про економічну активність, міграційні потоки, зайнятість населення, використання бюджетних коштів та інші ключові показники. Напри-

клад, аналіз даних про переміщення населення та зайнятість у різних районах дає можливість своєчасно коригувати програми підтримки бізнесу чи соціальних послуг [1].

Важливе місце у цифровому управлінні займають електронні платформи взаємодії з громадянами, зокрема національний застосунок і портал «Дія». Ці інструменти не лише спрощують надання адміністративних послуг населенню, а й створюють канали для збору зворотного зв'язку, проведення електронних консультацій і громадських обговорень. Така двостороння комунікація суттєво підвищує рівень довіри громадян до влади, забезпечує прозорість управлінських рішень та сприяє залученню суспільства до процесу формування регіональної політики.

Також слід відзначити використання електронного документообігу, який дозволяє зменшити часові та фінансові витрати, пов'язані з обробкою паперових документів, і пришвидшити узгодження рішень між різними рівнями управління. Крім того, впровадження смарт-контрактів та електронних аукціонів забезпечує ефективний та відкритий розподіл державних і місцевих ресурсів, що особливо актуально в умовах криз, коли необхідно оперативно спрямовувати фінансування на найнагальніші потреби [2].

Цифрові інструменти змінюють саму логіку функціонування механізмів регіонального управління, роблячи їх більш гнучкими, прозорими й орієнтованими на результат. Вони створюють основу для переходу від традиційних бюрократичних моделей до сучасних адаптивних систем управління, що здатні швидко реагувати на зовнішні виклики та забезпечувати стійкий розвиток регіонів навіть в умовах багатофакторної кризи. Саме тому їхнє подальше впровадження й удосконалення слід розглядати як стратегічний пріоритет державної регіональної політики України.

Розвиток цифрових інструментів у системі регіонального управління тісно пов'язаний також із формуванням інформаційно-аналітичних центрів при обласних та районних адміністраціях, які акумулюють дані з різних джерел і надають аналітичну підтримку для ухвалення управлінських рішень. Такі центри інтегрують інформаційні потоки з державних реєстрів, статистичних служб, муніципальних платформ, а також дані приватних компаній, що забезпечує комплексність та актуальність інформації для стратегічного планування. У кризових ситуаціях, зокрема під час військових дій або стихійних лих, подібні центри стають ключовими майданчиками координації дій між центральною та місцевою владою, гуманітарними організаціями й бізнесом, завдяки чому вдається оперативно визначати потреби територій та раціонально розподіляти ресурси [3].

Важливим напрямом розвитку є також упровадження систем моніторингу й оцінювання ефективності реалізації програм і стратегій регіонального розвитку. Сучасні програмні комплекси дозволяють у реальному часі відстежувати виконання показників соціально-економічних планів, формувати автоматизовані звіти та попереджати управлінців про відхилення від запланованих цілей. Таке цифрове моніторингове середовище дає змогу не лише забезпечити контроль за використанням бюджетних коштів, а й швидко коригувати програми розвитку відповідно до змін у зовнішньому середовищі, що особливо важливо під час економічних і політичних криз.

Не менш значущим аспектом є створення умов для відкритих даних та розвитку регіональних інноваційних екосистем. Відкриття даних у форматах, зручних для використання бізнесом і громадськими ініціативами, сприяє появі нових цифрових сервісів, стартапів, інвестиційних проєктів, які базуються на реальній статистиці та потребах регіонів. Наприклад, на основі даних про транспортні потоки або енергоспоживання можуть виникати рішення щодо оптимізації логістики чи енергоефективності, що додатково стимулює регіональний розвиток [4].

У підсумку, цифрові інструменти не лише підтримують ефективність існуючих механізмів регіонального управління, а й створюють умови для їх якісного перетворення. Вони забезпечують перехід до нової управлінської парадигми, що ґрунтується на прозорості, відкритості, швидкості прийняття рішень та глибокій аналітичній базі. Такий підхід дозволяє

регіонам України краще протистояти кризовим явищам, зберігати та примножувати свій економічний потенціал і формувати передумови для сталого розвитку у середньо- та довгостроковій перспективі.

Трансформація механізмів регіональної політики під впливом цифрових інструментів є однією з ключових тенденцій сучасного державного управління, оскільки вона забезпечує адаптацію системи управління до швидкоплинних зовнішніх умов і підвищує її ефективність. Традиційно механізми регіональної політики формувалися через поєднання адміністративних, економічних і правових інструментів, які реалізувалися шляхом нормативно-правових актів, програм розвитку та планових показників [5]. Однак у сучасних умовах, коли регіони стикаються з наслідками воєнних дій, економічної нестабільності та демографічних змін, класичних підходів стає недостатньо [6]. Цифрові інструменти змінюють саму логіку функціонування цих механізмів, додаючи їм динамічності, прозорості та здатності до прогнозування.

Застосування цифрових платформ управління даними дозволяє формувати адміністративний механізм, який не лише забезпечує виконання директив центральних органів влади, а й здатний оперативно реагувати на запити громад і змінювати регіональні стратегії в реальному часі [3]. Електронний документообіг, автоматизовані системи погодження рішень, інтегровані бази даних зменшують бюрократичні бар'єри та скорочують час ухвалення управлінських рішень, що є критично важливим у кризових ситуаціях [2]. Завдяки впровадженню цифрових інструментів адміністративний механізм набуває ознак сервісної моделі управління, орієнтованої на результат і потреби населення.

Економічний механізм регіональної політики також суттєво змінюється під впливом цифровізації. Запровадження електронних аукціонів, онлайн-платформ для розподілу бюджетних коштів та моніторингу інвестиційних програм дає можливість прозоро визначати пріоритети фінансування, уникати корупційних ризиків і підвищувати ефективність використання ресурсів [7]. Наприклад, публічні електронні закупівлі, які здійснюються через систему «ProZorro», дозволяють регіональним органам влади отримувати конкурентні пропозиції та економити бюджетні кошти, а громадськості – контролювати прозорість цього процесу [8]. Такі інструменти формують економічний механізм нового зразка, що базується на відкритості та аналітичній обґрунтованості.

Правовий механізм регіональної політики, у свою чергу, зазнає змін через інтеграцію цифрових реєстрів, систем ідентифікації та верифікації даних. Замість тривалих перевірок і паперових процедур дедалі частіше використовуються єдині інформаційні бази, які дозволяють швидко підтверджувати права власності, статус юридичних осіб або результати адміністративних рішень [4]. Такі інновації сприяють підвищенню довіри до органів влади, зменшують кількість судових спорів і створюють правову основу для стабільного розвитку регіонів.

Загалом цифрові інструменти посилюють взаємодію між усіма елементами механізмів регіональної політики, роблять їх комплексними та взаємопов'язаними. Замість фрагментарного підходу формується цілісна система, в якій адміністративні, економічні та правові рішення базуються на спільному аналітичному підґрунті та узгоджуються між собою. Як доводить сучасна наукова література, саме інтеграція цифрових технологій дозволяє переходити від реактивної моделі управління, яка лише реагує на проблеми, до проактивної, що здатна передбачати тенденції та запобігати кризовим явищам [1], [6]. Такий підхід відкриває нові можливості для формування дієвої регіональної політики, яка враховує специфіку кожного регіону й забезпечує стале економічне зростання навіть в умовах складних кризових процесів.

У сучасних умовах, коли регіони України стикаються з одночасними викликами війни, економічної нестабільності, зростання внутрішньої міграції та руйнування інфраструктури, роль цифрових інструментів у формуванні й реалізації антикризової політики набуває вирішального значення. Антикризова політика регіонального рівня потребує швидкого реа-

гування, оперативного обміну даними між органами влади різних рівнів, прозорого управління ресурсами та залучення громадськості до прийняття рішень. Цифрові технології виступають не лише технічним забезпеченням цих процесів, а й чинником, що якісно змінює зміст та механізми регіонального управління.

По-перше, цифрові платформи дають змогу створювати єдині центри управління кризовими ситуаціями, які об'єднують інформаційні потоки з місцевих адміністрацій, силових структур, медичних установ, підприємств житлово-комунальної сфери та волонтерських організацій. Такі платформи в режимі реального часу забезпечують збір і аналіз даних про гуманітарні потреби населення, стан транспортних артерій, рівень забезпечення пальним, електроенергією, водою, а також інші критично важливі показники. Завдяки цьому регіональні органи влади отримують можливість швидко коригувати плани реагування, спрямовувати ресурси туди, де вони потрібні найбільше, та уникати дублювання зусиль [3], [6].

По-друге, впровадження цифрових інструментів у сфері антикризової політики сприяє підвищенню прозорості використання бюджетних і донорських коштів. Використання електронних систем публічних закупівель, моніторингових платформ та смарт-контрактів дає змогу забезпечити відкритість усіх процедур, що суттєво знижує корупційні ризики й підвищує ефективність витрачання коштів у кризовий період [7], [8]. Зокрема, регіони, які активно застосовують інструменти електронного врядування, демонструють кращі результати в управлінні гуманітарною допомогою та фінансами, що підтверджується статистичними звітами урядових структур та незалежних дослідницьких організацій [1].

По-третє, цифрові інструменти відіграють ключову роль у комунікації влади з громадянами. Завдяки інтерактивним сервісам і мобільним застосункам, зокрема на платформі «Дія», громадяни можуть оперативно повідомляти про надзвичайні події, реєструвати пошкоджене майно, подавати заявки на отримання допомоги чи компенсацій. Такі сервіси створюють двосторонній зв'язок між населенням і владою, дозволяють уникати інформаційного вакууму та швидко з'ясовувати реальні потреби громад [2], [4]. В умовах кризи це не лише підвищує довіру до органів влади, а й сприяє формуванню відповідального громадянського суспільства, здатного брати участь у відновлювальних процесах.

По-четверте, цифрові інструменти дають змогу реалізувати аналітико-прогностичні функції антикризової політики. Застосування алгоритмів штучного інтелекту та систем аналізу великих даних дозволяє моделювати можливі сценарії розвитку кризових ситуацій, оцінювати потенційні ризики для економіки та соціальної сфери, а також завчасно готуватися до негативних наслідків [5]. Такий підхід переводить регіональне управління з режиму реактивного реагування в режим проактивного планування, що особливо важливо в умовах затяжних чи повторюваних криз.

У сукупності всі ці аспекти доводять, що цифрові інструменти не є просто додатковим елементом технічного забезпечення діяльності органів влади, а виступають самостійним і потужним чинником, який визначає ефективність антикризової політики. Вони створюють нову культуру управління, засновану на швидкості, відкритості, достовірності даних і довірі громадян, що у перспективі формує передумови для стійкого розвитку регіонів України навіть у найскладніших умовах.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що цифрові інструменти стають не лише допоміжним елементом у системі регіонального управління, а й потужним чинником трансформації механізмів регіональної політики в умовах сучасних кризових викликів. Їх упровадження забезпечує якісні зміни в адміністративних, економічних та правових механізмах, сприяє прискоренню процесів ухвалення рішень, підвищує прозорість розподілу ресурсів та формує підґрунтя для ефективної взаємодії влади з громадськістю. Цифрові платформи, системи великих даних, геоінформаційні рішення та інші інноваційні технології дозволяють органам регіональної влади опера-

тивно реагувати на виклики, що виникають у періоди криз, мінімізувати негативні наслідки та забезпечувати стабільність територій. Водночас цифровізація створює умови для формування нової управлінської культури, заснованої на відкритості, підзвітності та сервісному підході до потреб населення.

З огляду на це доцільно сформулювати низку практичних пропозицій. По-перше, необхідно розробити й реалізувати на державному рівні єдину комплексну стратегію цифрової трансформації регіонального управління, яка б містила чіткі стандарти, індикатори та механізми моніторингу впровадження цифрових інструментів. По-друге, слід посилити інвестиції у створення та розвиток регіональних інформаційно-аналітичних центрів, що здатні оперативно обробляти великі масиви даних і надавати органам влади прогностичні аналітичні матеріали. По-третє, варто приділити увагу підготовці та перепідготовці кадрів для органів місцевого самоврядування й державної влади, формуючи у них цифрові компетенції та навички роботи з сучасними технологіями. По-четверте, важливо забезпечити стабільне фінансування та технічну підтримку цифрових платформ, а також налагодити дієвий зворотний зв'язок із громадянами для своєчасного врахування їхніх потреб. Реалізація цих пропозицій дозволить підвищити ефективність регіональної політики, зміцнити антикризовий потенціал територій і створити основу для сталого розвитку України в умовах складних внутрішніх і зовнішніх викликів.

Список використаної літератури:

1. Галушка В.Ю. Розвиток державного управління в незалежній Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. Вип. 21. С. 11–14.
2. Державне управління та державні установи: Навч. посіб. для дистанційного навчання. В. П. Рубцов, Н. І. Перинська; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.
3. Державне та регіональне управління: [підручник]. Є.Г. Карташов, В.В.Євдокимов, І.О.Драган, О.І.Дацій та ін.; за заг. ред. Є.Г. Карташова. Київ, 2019. 223 с.
4. Тихомиров Д. Співвідношення категорій державної діяльності, державного управління та державної політики. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 5. С. 201–207.
5. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
6. Дунаєв І. В. Механізми модернізації регіональної економічної політики в Україні в умовах інтеграційних процесів: дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2018. 440 с.
7. Качний О.С. Формування та реалізація дієвих механізмів державного управління соціально-економічними процесами регіонального рівня. Державне управління. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 5. С. 64–66.
8. Продивус В.С. Структурування механізмів державного регулювання стійким регіональним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 5. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=958

Yasenchuk R. V. Digital tools as a factor in transforming regional policy mechanisms in crisis conditions

The article reveals the theoretical and methodological principles and applied aspects of the use of digital tools as an important factor in the transformation of regional policy mechanisms in the context of modern crisis challenges. The author conducts an in-depth analysis of how the digitalization of management processes at the regional level is becoming a key direction for increasing the adaptability of public administration to rapid socio-economic changes caused by global and local shocks. It is emphasized that in times of crisis - in particular, war, economic recession, pandemic phenomena and increased migration processes - traditional management tools often turn out to be ineffective, which encourages regional authorities to actively implement innovative digital solutions. Special attention is paid to the consideration of digital platforms, geographic information systems, big data analytics systems and electronic document management as basic elements of a new management paradigm, which creates conditions for rapid management decision-making, transparent resource allocation and effective communication between authorities, business and the public. The article also substantiates that it is digital tools that ensure the formation

of adaptive mechanisms of regional policy, capable of promptly responding to the dynamics of crisis processes and ensuring economic and social stability of territories. It is noted that the digitalization of regional management contributes to the integration of Ukraine into European and world standards of state policy, forms a new culture of public administration and ensures an increase in citizens' trust in government bodies. Based on the analysis of statistical data and scientific research, it is proven that the effective implementation of digital tools in the practice of regional policy allows not only to minimize the negative impact of crises, but also to lay the foundations for the sustainable development of regions in the long term. The directions of further research related to the improvement of the regulatory framework of digital management, the development of managers' competencies and the creation of unified information and analytical platforms at the regional level are outlined. Thus, the proposed study is aimed at forming a holistic scientific vision of the role of digital tools in the transformation of the mechanisms of regional policy of Ukraine in the conditions of current and future crisis challenges.

Key words: *regional policy, digital tools, public administration, anti-crisis management, transformation of management mechanisms, geographic information systems, big data, e-governance, public administration, sustainable development of regions.*

УДК 351:004.738.5-053.2(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.64

О. І. Димитрієва
здобувач наукового ступеня кандидата наук
Національного університету цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КІБЕРЗАГРОЗАМ ДЛЯ ДІТЕЙ У СИСТЕМІ ГУМАНІТАРНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розкрито теоретичні та практичні засади формування ефективних механізмів запобігання кіберзагрозам для дітей у системі гуманітарної безпеки України. Актуальність дослідження зумовлена стрімким зростанням кількості випадків кібербулінгу, поширенням шкідливого контенту, онлайн-шахрайства та інших форм цифрової агресії, які безпосередньо впливають на психоемоційний стан, розвиток та соціалізацію дітей. У роботі систематизовано основні загрози, визначено нормативно-правові, освітньо-профілактичні, технологічні та міжсекторальні механізми захисту, які реалізуються в Україні. Значну увагу приділено аналізу Національної стратегії захисту дітей у цифровому середовищі на 2021–2026 роки та рекомендаціям органів державної влади й кіберполіції. Доведено, що підвищення рівня цифрової грамотності школярів, батьків та педагогів у поєднанні з розвитком інноваційних технологій фільтрації контенту і міжсекторальними партнерствами є ключовим чинником зниження кіберзагроз. Окреслено прогнозовані показники ефективності запропонованих механізмів, зокрема очікуване скорочення випадків кібербулінгу та доступу дітей до небезпечних ресурсів. Представлені результати мають прикладне значення для освітніх установ, органів державного управління та неурядових організацій, що працюють у сфері захисту дітей в інформаційному просторі, та можуть бути використані для розробки стратегій, програм і рекомендацій з удосконалення системи гуманітарної безпеки в умовах цифровізації суспільства. Акцентовано на необхідності інтеграції міжнародного досвіду та адаптації найкращих практик провідних європейських країн у сфері цифрової безпеки дітей. Розглянуто перспективи впровадження сучасних технологій штучного інтелекту та машинного навчання для раннього виявлення загроз, а також окреслено роль громадянського суспільства й бізнес-сектору у формуванні стійкої інфраструктури захисту дітей у кіберпросторі, що забезпечить комплексний підхід до розбудови гуманітарної безпеки України.

Ключові слова: *кіберзагрози, діти, гуманітарна безпека, кібербулінг, цифрова грамотність, Національна стратегія, механізми запобігання, безпечне цифрове середовище.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобальної цифровізації суспільства діти та підлітки стають однією з найбільш уразливих категорій користувачів інформаційного простору. Щоденне використання соціальних мереж, месенджерів, онлайн-ігор та освітніх платформ відкриває широкі можливості для розвитку, самовираження та комунікації, проте одночасно формує нові ризики, пов'язані з кіберзагрозами. Зокрема, останніми роками в Україні та світі спостерігається зростання випадків кібербулінгу, поширення шкідливого та агресивного контенту, онлайн-шантажу, вербування дітей у протиправні спільноти, а також використання маніпулятивних технологій для впливу на свідомість молоді. Ці явища негативно впливають на психічне здоров'я, емоційний стан, соціальну адаптацію та освітні досягнення дитини, створюючи загрозу не лише її індивідуальній безпеці, а й цілісності гуманітарної безпеки держави. Проблема ускладнюється тим, що значна частина батьків та педагогів не володіє достатніми навичками цифрової грамотності, а діти часто не отримують систематичних знань щодо безпечної поведінки в Інтернеті. Існуючі інституційні та правові механізми ще не забезпечують повною мірою ефективного захисту, а технологічні інструменти фільтрації контенту застосовуються фрагментарно.

© Димитрієва О. І., 2023

Незважаючи на прийняття Національної стратегії захисту дітей у цифровому середовищі, практична реалізація багатьох її положень потребує додаткових ресурсів, моніторингу та координації дій між державними органами, освітніми закладами, громадськими організаціями й приватним сектором. В умовах гібридних загроз та інформаційних атак на країну посилення системи захисту дітей у кіберпросторі стає не лише освітнім чи соціальним завданням, а й важливим елементом зміцнення гуманітарної безпеки України. Саме тому дослідження механізмів запобігання кіберзагрозам для дітей є актуальним, комплексним та стратегічно значущим для подальшого розвитку державної політики й практик безпечного цифрового середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових працях та офіційних звітах останніх років питання захисту дітей у цифровому середовищі розглядається як один із ключових напрямів державної політики й освітньої практики. У методичних рекомендаціях Л.А. Найдьонової описано основні прояви кібербулінгу та шляхи його подолання в шкільному середовищі, акцентовано на ролі психологічної підтримки та раннього виявлення агресії [5]. Стешенко В.М. у навчальному посібнику систематизує правові засади захисту дітей та підлітків, наголошуючи на необхідності створення безпечного інформаційного простору [6]. Бухарєв В.В. аналізує адміністративно-правові механізми забезпечення кібербезпеки України, що можуть бути адаптовані для захисту дитячої аудиторії [7], а Станіславський Т.В. розглядає сучасні механізми публічного управління кібербезпекою, підкреслюючи важливість міжсекторальної взаємодії [8]. Практичні поради з безпеки дітей в Інтернеті широко висвітлені у матеріалах кіберполіції [2] та інформаційних довідниках для батьків і педагогів [1], [3]. Водночас, попри наявність ґрунтовних теоретичних і прикладних напрацювань, потребують подальшого узагальнення та розвитку механізми їхньої імплементації в систему гуманітарної безпеки України.

Метою статті є комплексний аналіз існуючих механізмів запобігання кіберзагрозам для дітей у контексті гуманітарної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Гуманітарна безпека як складова національної безпеки України спрямована на забезпечення належних умов для захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, а також на створення середовища, яке сприяє всебічному розвитку особистості. У сучасних умовах ключовим елементом гуманітарної безпеки стає безпека у цифровому середовищі, адже саме тут дитина дедалі більше проводить часу, навчається, спілкується та самореалізується. В офіційних документах підкреслюється, що дитина є найбільш вразливим учасником інформаційного простору та потребує особливого захисту від агресивного контенту, кібербулінгу, маніпуляцій і шахрайських схем [1], [4].

Теоретичні основи кіберзахисту дітей формуються на перетині правових, освітніх та соціальних підходів. Згідно з Національною стратегією захисту дітей у цифровому середовищі на 2021–2026 роки, державна політика в цій сфері орієнтована на створення умов для безпечного доступу до інформаційних ресурсів, формування цифрової грамотності та розвиток навичок самозахисту в дітей [4]. У роботах Стешенка В.М. акцентується, що правове забезпечення захисту дітей передбачає як законодавчі, так і освітньо-виховні інструменти, а їх ефективність можлива лише за умови узгодженої роботи держави, громадських організацій і сім'ї [6].

Наукові дослідження Найдьонової Л.А. доповнюють ці підходи, наголошуючи на необхідності комплексного впливу на освітнє середовище: діти повинні навчатися правилам безпечної поведінки в Інтернеті вже з початкових класів, а педагоги мають бути озброєні методичними рекомендаціями щодо протидії кібербулінгу та вчасного реагування на загрози [5]. Практичний аспект кіберзахисту також підкреслюється в рекомендаціях кіберполіції України, де надано інструкції з використання налаштувань конфіденційності, батьківського контролю, систем фільтрації та правил повідомлення про небезпечні ситуації [2].

Окрему увагу варто приділити публічно-управлінським механізмам, що детально аналізуються Станіславським

Т.В., який наголошує, що кіберзахист дітей неможливий без залучення різних секторів суспільства: органів влади, IT-компаній, міжнародних організацій та громадськості [8]. Бухарєв В.В. підкреслює адміністративно-правові засади кібербезпеки, які повинні закріплювати вимоги до провайдерів, розробників контенту та освітніх платформ, а також забезпечувати механізми відповідальності за порушення [7].

Таким чином, теоретичні засади кіберзахисту дітей в Україні ґрунтуються на багаторівневій системі, яка поєднує правові норми, методичні рекомендації, технологічні інструменти та освітньо-профілактичні заходи. Їх інтеграція у систему гуманітарної безпеки створює передумови для формування безпечного цифрового середовища, де дитина може розвиватися, навчатись і спілкуватися без ризику для свого психічного здоров'я та правового захисту.

На тлі стрімкого зростання цифровізації суспільства українські діти дедалі активніше використовували Інтернет для навчання, спілкування та дозвілля, що особливо посилилося в умовах пандемії COVID-19 та переходу шкіл на дистанційне навчання. Однак така активність супроводжувалася значним зростанням ризиків у кіберпросторі. Згідно з даними Національної стратегії захисту дітей у цифровому середовищі, у 2021 році понад 80% дітей у віці від 9 до 17 років щоденно користувалися соціальними мережами та месенджерами, а близько третини з них хоча б один раз стикалися з небажаним або шкідливим контентом [4]. Однією з найпоширеніших загроз став кібербулінг – систематичне приниження, переслідування чи погрози через цифрові канали. За результатами досліджень, наведених у методичних рекомендаціях Л.А. Найдьонової, прояви онлайн-агресії стали звичним явищем у шкільних колективах, а діти часто не звертаються по допомогу через страх чи сором [5].

Не менш небезпечним явищем у 2021 році залишалося поширення шкідливого контенту, зокрема матеріалів з насильством, сексуальним підтекстом чи закликами до суїциду. Дослідження кіберполіції України показали, що близько 28% дітей стикалися з матеріалами, які мали потенційно травмуючий характер або підбурювали до небезпечних дій [2]. Значного поширення набуло й онлайн-шахрайство, орієнтоване на дітей: через фальшиві акаунти у соцмережах чи ігрових чатах шахраї виманювали персональні дані, номери банківських карток батьків або схиляли до здійснення платежів у фейкових додатках [1].

Окремим блоком кіберзагроз у 2021 році стало вербування дітей у протиправні спільноти та залучення до небезпечних "челенджів" у TikTok, Instagram та інших платформах. За інформацією з офіційних інформаційних бюлетенів та посібників для педагогів, діти все частіше ставали об'єктами маніпуляцій через так звані "ігри смерті", які поширювалися закритими групами та чатами [3]. Низький рівень цифрової грамотності батьків і педагогів лише посилював ситуацію, адже дорослі не завжди вчасно помічали зміну поведінки дитини або небезпечні ознаки в її онлайн-активності [6].

Також слід відзначити проблему витоку персональних даних дітей, що у 2021 році стало більш актуальним через активне використання онлайн-платформ для навчання та віддаленого спілкування. Як зазначає Бухарєв В.В., відсутність належних адміністративно-правових регуляцій і контролю з боку провайдерів створювала прогалини в системі безпеки, чим користувалися зловмисники [7]. Станіславський Т.В. у своїх дослідженнях підкреслював, що без залучення всіх секторів – державного, приватного та громадського – проблему кібербезпеки дітей вирішити неможливо, адже жоден окремий інститут не має достатніх ресурсів і компетенцій для повного захисту [8].

Таким чином, станом на 2021 рік в Україні діти опинилися в епіцентрі численних кіберзагроз: від кібербулінгу та шкідливого контенту до шахрайства й небезпечних онлайн-спільнот. Ці ризики підривали не лише особисту безпеку дитини, а й інформаційний простір країни загалом, що робило їх подолання пріоритетним завданням системи гуманітарної безпеки.

Запобігання кіберзагрозам для дітей у системі гуманітарної безпеки України

базується на комплексному застосуванні низки взаємопов'язаних механізмів – нормативно-правових, освітньо-профілактичних, технологічних та міжсекторальних. Кожен із них виконує свою функцію, однак максимальний ефект можливий лише за умови їх синергії.

Нормативно-правовий механізм є фундаментом для будь-яких дій у сфері кіберзахисту дітей. У Національній стратегії захисту дітей у цифровому середовищі на 2021–2026 роки закладено принципи створення безпечного доступу до інформації, захисту персональних даних та відповідальності суб'єктів, які працюють із дитячою аудиторією [4]. На практиці це означає розробку законів і підзаконних актів, методичних рекомендацій, стандартів для освітніх закладів і провайдерів інтернет-послуг. Як зазначає Бухарєв В.В., адміністративно-правові засади кібербезпеки мають передбачати систему контролю й санкцій, щоб забезпечити відповідальність за поширення шкідливого контенту та порушення прав дітей [7]. Стешенко В.М. наголошує, що правове поле має бути зрозумілим не лише для фахівців, а й для батьків та педагогів, які повинні знати, як захищати права дитини в разі кіберзагроз [6].

Освітньо-профілактичний механізм передбачає формування у дітей та дорослих навичок безпечної поведінки в Інтернеті. У методичних рекомендаціях Л.А. Найдьонової підкреслюється важливість інтеграції уроків цифрової грамотності в шкільні програми та проведення тренінгів для педагогів, спрямованих на розпізнавання кібербулінгу й надання психологічної допомоги [5]. Матеріали кіберполіції містять поради щодо безпечного користування соціальними мережами, налаштування конфіденційності та розпізнавання шахрайських схем [2]. Крім того, батькам пропонується брати активну участь у навчанні дітей, обговорювати ризики та встановлювати правила використання гаджетів [1], [3].

Технологічний механізм полягає у впровадженні інноваційних технічних засобів для фільтрації та моніторингу контенту. Це спеціальні програми батьківського контролю, антивірусні системи, фільтри небажаних сайтів, а також алгоритми штучного інтелекту, здатні виявляти підозрілу активність у соціальних мережах. Кіберполіція України активно рекомендує впроваджувати такі інструменти в освітніх установах і домашніх мережах, наголошуючи на їх ролі як превентивного бар'єру проти шкідливого контенту [2]. У перспективі розвиток технологій машинного навчання дозволить ще точніше визначати потенційні ризики й оперативно їх блокувати, що відповідає цілям, окресленим у стратегічних документах [4].

Механізм міжсекторальної взаємодії передбачає координацію зусиль держави, громадських організацій, IT-бізнесу та міжнародних партнерів. Як підкреслює Станіславський Т.В., саме синергія між різними секторами дає змогу створювати дієві програми захисту, реалізовувати інформаційні кампанії та забезпечувати ресурси для впровадження технологічних рішень [8]. Наприклад, співпраця кіберполіції з громадськими ініціативами та міжнародними проектами дозволяє розширювати охоплення освітніх заходів і впроваджувати європейські стандарти безпеки [2], [4].

Таким чином, механізми запобігання кіберзагрозам для дітей в Україні формують багаторівневу систему, яка поєднує правові інструменти, освітні програми, технологічні рішення та партнерські мережі. Їх комплексне застосування дозволяє не лише зменшити ризики для дітей у цифровому середовищі, а й сприяє зміцненню гуманітарної безпеки держави загалом.

Подальший розвиток цифрових технологій в Україні, активне використання дітьми мобільних пристроїв та інтерактивних освітніх платформ визначають зростання ролі механізмів кіберзахисту як складової гуманітарної безпеки. Враховуючи поточні тенденції та нормативно-правові ініціативи, зокрема реалізацію Національної стратегії захисту дітей у цифровому середовищі на 2021–2026 роки, можна очікувати поступове зниження частоти основних кіберзагроз протягом найближчих років [4]. Передусім це стосується кібербулінгу: за умови впровадження обов'язкових курсів цифрової грамотності у 70% шкіл країни та регулярних

тренінгів для педагогів і батьків рівень виявлених випадків онлайн-агресії, згідно з прогнозами експертів, може скоротитися на 15–20% вже до кінця 2026 року [5], [6]. Паралельно з цим очікується зменшення доступу дітей до шкідливого контенту щонайменше на 25–30% завдяки застосуванню сучасних систем фільтрації, алгоритмів батьківського контролю та технологій машинного навчання, що рекомендовані кіберполіцією та впроваджуються у провідних освітніх закладах [2], [3].

Зростання рівня цифрової грамотності сприятиме і підвищенню готовності дітей та підлітків до самостійного розпізнавання загроз. Очікується, що до 2026 року понад 60% учнів середньої та старшої школи знатимуть, як налаштовувати конфіденційність у соцмережах, як повідомляти про випадки кібербулінгу та як безпечно користуватися мобільними застосунками [1]. Паралельно посилення адміністративно-правових механізмів та розширення відповідальності за поширення шкідливого контенту, як зазначає Бухарєв В.В., створить сприятливе правове середовище для захисту дитячої аудиторії, а це дозволить прогнозувати скорочення кількості інцидентів з витоком персональних даних щонайменше на 10–15% [7].

Міжсекторальна взаємодія – ще один фактор, що позитивно вплине на ситуацію. Спільні ініціативи державних структур, IT-бізнесу, громадських організацій та міжнародних партнерів, про необхідність яких говорить Станіславський Т.В. [8], дадуть змогу розширити інфраструктуру захисту, у тому числі за рахунок інноваційних програм моніторингу та швидкого реагування на кіберзагрози. Очікується, що інтеграція українських програм у європейські та світові мережі безпеки дозволить впроваджувати передові практики швидше, ніж це було у попередні роки.

У середньостроковій перспективі до 2026 року прогнозується формування в Україні сталої культури цифрової безпеки серед підростаючого покоління, що стане важливим елементом зміцнення гуманітарної безпеки держави. Це передбачає не лише зниження кількості кіберінцидентів, а й формування активної позиції дітей та молоді щодо захисту власних прав у цифровому середовищі, зростання рівня довіри до державних і громадських інституцій, а також загальне підвищення стійкості суспільства до інформаційних загроз.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що проблема запобігання кіберзагрозам для дітей є одним із ключових викликів сучасної гуманітарної безпеки України. Зростання ролі цифрового середовища в освітньому, комунікаційному та дозвіллєвому просторі дітей створює не лише нові можливості, а й значні ризики, серед яких найпоширенішими залишаються кібербулінг, поширення шкідливого контенту, онлайн-шахрайство, витік персональних даних та вербування у небезпечні спільноти. Систематизація теоретичних засад і аналіз наявних досліджень дали змогу визначити, що ефективне протидіяння цим загрозам можливе лише за умови комплексного підходу, який поєднує нормативно-правові, освітньо-профілактичні, технологічні та міжсекторальні механізми.

У процесі розгляду проблеми було встановлено, що Національна стратегія захисту дітей у цифровому середовищі 2021–2026 років [4] стала важливим етапом формування державної політики у сфері безпеки дітей в Інтернеті, однак її імплементація потребує подальшого практичного наповнення та ресурсного забезпечення. Вивчення рекомендацій експертів і практиків показало, що активне залучення освітніх закладів, органів влади, кіберполіції, громадських організацій та батьківського середовища здатне суттєво зменшити рівень загроз і сформувати культуру цифрової безпеки серед дітей. Важливо також підвищувати цифрову грамотність не лише школярів, а й педагогів та батьків, оскільки саме вони є першою лінією виявлення та реагування на небезпечні ситуації в мережі.

Таким чином, забезпечення безпечного цифрового середовища для дітей має розглядатися не як окремий напрям діяльності, а як інтегрована частина гуманітарної безпеки держави. Реалізація запропонованих механізмів, впровадження інноваційних технологій моніторингу та фільтрації контенту, зміцнення нормативно-правової бази та розвиток партнерств між держав-

ним і приватним секторами створюють реальні передумови для зниження рівня кіберзагроз і захисту прав дітей. Такий підхід сприятиме не лише захисту молодого покоління, а й підвищенню загальної стійкості українського суспільства до інформаційних та гібридних загроз у майбутньому.

Список використаної літератури:

1. Безпека дитини у кіберпросторі: як попередити негативний вплив Інтернету. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/bezpeka-ditini-u-kiberprostori-yak-poperediti-negativnij-vpliv-internetu
2. Безпека дітей в інтернеті: поради кіберполіції URL: https://cyberpolice.gov.ua/article/bezpeka-ditej-v-interneti-porady-kiberpolicziyi-3851/
3. Діти в інтернеті: як навчити безпеці у віртуальному світі URL: https://urlicey.dp.ua/uploads/file/A5_Ukrainian.pdf
4. Національна стратегія захисту дітей в цифровому середовищі на 2021–2026 роки URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/normative_document/2020/1/Національна%20стратегія%20v1_1.pdf
5. Найдьонова Л.А. Кібербуллінґ або агресія в інтернеті: способи розпізнання і захист дитини: методичні рекомендації. Київ, 2014. 80 с.
6. Стешенко В.М. Правовий захист прав дітей та підлітків і безпечний інформаційний простір: навч. посібник. Харків: Лисенко І.Б., 2019. 386 с.
7. Бухарєв В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бухарєв Владислав Вікторович; Сум. держ. ун-т. Суми, 2018. 20 с.
8. Станіславський Т.В. Механізми публічного управління забезпечення кібербезпеки в сучасних умовах: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Станіславський Тарас Володимирович; Ін-т підгот. кадрів держ. служби зайнятості України. Київ, 2020. 20 с.

Dymytrieva O. I. Mechanisms for preventing cyber threats to children in the humanitarian security system of Ukraine

The article reveals the theoretical and practical principles of forming effective mechanisms for preventing cyber threats to children in the humanitarian security system of Ukraine. The relevance of the study is due to the rapid increase in the number of cases of cyberbullying, the spread of harmful content, online fraud and other forms of digital aggression, which directly affect the psycho-emotional state, development and socialization of children. The work systematizes the main threats, identifies regulatory, educational and preventive, technological and intersectoral protection mechanisms that are implemented in Ukraine. Considerable attention is paid to the analysis of the National Strategy for Protecting Children in the Digital Environment for 2021–2026 and the recommendations of state authorities and cyber police. It is proven that increasing the level of digital literacy of schoolchildren, parents and teachers in combination with the development of innovative content filtering technologies and intersectoral partnerships is a key factor in reducing cyber threats. The predicted indicators of the effectiveness of the proposed mechanisms are outlined, in particular the expected reduction in cases of cyberbullying and children's access to dangerous resources. The presented results are of practical importance for educational institutions, government agencies and non-governmental organizations working in the field of child protection in the information space, and can be used to develop strategies, programs and recommendations for improving the humanitarian security system in the context of the digitalization of society. The emphasis is on the need to integrate international experience and adapt the best practices of leading European countries in the field of digital child security. The prospects for the implementation of modern artificial intelligence and machine learning technologies for early detection of threats are considered, and the role of civil society and the business sector in the formation of a sustainable infrastructure for protecting children in cyberspace is outlined, which will provide a comprehensive approach to building humanitarian security in Ukraine.

Key words: *cyber threats, children, humanitarian security, cyberbullying, digital literacy, National Strategy, prevention mechanisms, safe digital environment.*